



Miljø- og
Fødevareministeriet
Miljøstyrelsen

Evaluering af kommunal klimatilpasning



April 2017

Redaktion: Miljøstyrelsen

ISBN: 978-87-7175-607-4

Indhold

1.	Indledning	5
2.	Sammenfatning	7
3.	Gennemførelse af kommunale klimatilpasningsplaner (Kommissoriets punkt 3)	9
3.1	Rammebetingelser, herunder lovgivning og aftalegrundlag	9
3.1.1	Aftalen om kommunernes økonomi for 2013	9
3.1.2	Klimatilpasning i kommuneplanen	9
3.2	Resultat af analyser	9
3.2.1	Indledning	9
3.2.2	Indholdet i planerne, herunder kortlægning, planbestemmelser og tilblivelse af planerne	10
3.2.2.1	Antal kommuner, der har udarbejdet en klimatilpasningsplan	10
3.2.2.2	Brug af kort og behovet for data	10
3.2.2.3	Vandselskabernes bidrag til kortlægningen	10
3.2.2.4	Behov for kortmateriale på sigt	11
3.2.2.5	Mål, retningslinjer og rammer i klimatilpasningsplanerne	11
3.2.2.6	Prioritering, handlingsplaner og økonomiske overslag	12
3.2.2.7	Involvering af interessenter	12
3.2.2.8	Opdatering af klimatilpasningsplaner	12
3.2.2.9	Delopsamling	13
3.2.3	Fra plan til handling, herunder samarbejde på tværs af kommuner og sektorer	13
3.2.3.1	Behov for tæt samarbejde	14
3.2.3.2	Ændring af serviceniveau	14
3.2.3.3	Fra plan til handling	14
3.2.3.4	Samarbejde og implementering	15
3.2.3.5	Økonomiske overslag	15
3.2.3.6	Delopsamling	15
3.3	Kobling mellem risikostyringsplanen og klimatilpasningsplanen – for kommuner udpeget efter oversvømmelseslovgivningen	15
3.3.1	Lovgrundlag	15
3.3.2	Analyseresultater	16
4.	Forsyningernes mulighed for at understøtte kommunale investeringer (Kommissoriets punkt 1)	17
4.1	Rammebetingelser, herunder lovgrundlaget	17
4.1.1	Spildevandsselskabernes ansvar for regnvandshåndtering	17
4.1.2	Vej- og vandløbsmyndighedernes ansvar	18
4.1.3	Metoder til afledning af regnvand	18
4.1.4	Medfinansieringsreglerne	19
4.1.5	Økonomisk regulering af vandselskaberne	20
4.1.5.1	Tillæg til den økonomiske ramme	20
4.1.5.2	Incitamentsstruktur	21
4.2	Resultater af analyserne	22
4.2.1	Indledning	22

4.2.2	Omkostningsfordeling	23
4.2.2.1	Medfinansieringsprojekters omkostningseffektivitet	23
4.2.2.2	75 % - reglen	24
4.2.2.3	Fordeling af omkostninger mellem projektejer og spildevandsselskab	25
4.2.2.4	Dokumentation for omkostningseffektivitet	28
4.2.2.5	Sammenhæng med den kommunale risikokortlægning	28
4.2.2.6	Delopsamling	28
4.2.3	Ansvarsfordeling – herunder ejerskabsbestemmelserne	29
4.2.3.1	Administrative forhold	29
4.2.3.2	Koordinering af medfinansieringsprojekter og sædvanlige projekter	30
4.2.3.3	Fremtidssikring af medfinansieringsprojekters kapacitet	30
4.2.3.4	Delopsamling	30
5.	Afgrænsningen af aktiviteter, der kan takstfinansieres (Kommissoriets punkt 2)	31
5.1	Rammebetingelser	31
5.2	Resultater af analyser	32
5.3	Delopsamling	32
6.	Opsamling (kommissoriets punkt 4)	33

1. Indledning

I forlængelse af Aftale om kommunernes økonomi for 2013, jf. nedenfor, har en arbejdsgruppe¹ i perioden februar - juni 2016 gennemført en evaluering af den kommunale klimatilpasning.

Det fremgik af aftalen om kommunernes økonomi for 2013 (ØA13), at der skulle iværksættes en række initiativer med det formål at understøtte en ambitiøs klimatilpasningsindsats med særlig fokus på oversvømmelser. Kommunerne skulle bl.a. udarbejde klimatilpasningsplaner, som indeholder kortlægning af risikoen for oversvømmelser samt en prioritering og beskrivelse af indsatsen. Endvidere blev det aftalt, at sikre bedre økonomiske rammebetingelser for finansiering af klimatilpasningsprojekter ved at give spildevandsselskaberne mulighed for via takster at understøtte kommunale investeringer, som samtidig kan håndtere regnvand. Økonomiaftalen indeholdt derudover en række andre initiativer, som ikke indgår i evalueringen. Som led i aftalen blev det endelig besluttet at gennemføre en evaluering af kommunernes klimatilpasning

Som opfølgning på økonomiaftalen blev der udarbejdet regler om takstfinansiering af kommunale eller private projekter, der kan håndtere regnvand – de såkaldte medfinansieringsprojekter. En af de grundlæggende forudsætninger for disse projekter er, at de skal være omkostningseffektive, dvs. at de skal medvirke til at sikre billigere klimatilpasningsløsninger end ved traditionelle metoder. Dette er netop muligt, fordi reglerne giver bedre mulighed for at etablere projekter, hvor vandet afledes på overfladen, og som samtidig kan integreres i byrummet eller naturen, frem for at der etableres dyrere underjordiske løsninger.

Klimatilpasningsplanerne kortlægger behovet for klimatilpasning i forhold til håndtering af oversvømmelser fra havet, vandløb, grundvand og regn. I takt med, at kommunerne har udarbejdet klimatilpasningsplanerne, er de indarbejdet i kommuneplanerne således, at det her fremgår, hvor der er behov for en særlig indsats for klimatilpasning.

Staten har stillet data og screeningskort til rådighed for at understøtte kommunernes arbejde. Miljøstyrelsen (tidligere Naturstyrelsen) har løbende udarbejdet vejledningsmateriale og støttet kommunerne og vandselskaberne med et rejsehold, inspirationsmateriale, kampagner mv.

De 3 ministerier bag evalueringen har udarbejdet et kommissorium, som indbefatter 4 overordnede punkter. Den fulde tekst fra kommissoriet er gengivet i indledningen til hvert af de 4 punkter:

1. Forsyningernes mulighed for at understøtte kommunale investeringer
2. Afgrænsningen af aktiviteter, der kan takstfinansieres
3. Gennemførelse af kommunale klimatilpasningsplaner
4. Samfundsøkonomisk hensigtsmæssig indsats, barrierer for udmøntning og behov for opdateringer.

¹ Miljø- og Fødevareministeriet (sekretariat), Erhvervs- og Vækstministeriet, Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet

Hovedinput til nærværende evaluering kommer fra 2 konsulentanalyser og Miljøstyrelsens registrering af indholdet i de kommunale klimatilpasningsplaner. Analyserne er afrapporteret i 2 rapporter:

Sammenstilling af kvantitativ og kvalitativ analyse af kommunal klimatilpasning", COWI A/S, maj 2016. (Miljøstyrelsens kvantitative gennemgang og kvalitative analyse udført af COWI A/S april 2016)

Omkostningsfordeling for medfinansieringsprojekter", NIRAS, april 2016

Analyserne er suppleret med resultater fra 4 tidligere undersøgelser med kildeangivelse:

- Dansk Miljøteknologi: Kommunale klimatilpasningsplaner, notat fra 12.3.2015.
- CONCITO: Evaluering af regelsættet for klimatilpasning, 2014
- Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning (IGN): Implementering af 10 klimatilpasningsplaner – aktiviteter, udfordringer og gode oplevelser, 2016
- DCE: Climate adaption in local governance: Institutional barriers in Danish municipalities, 2016

Endvidere er der afholdt dialogmøder med KL, DANVA, Landbrug & Fødevarer, Forsikring & Pension, Dansk Miljøteknologi, Dansk Industri og Danmarks Naturfredningsforening for at afklare deres eventuelle input til belysning af kommissoriets punkter.

COWI's kvalitative analyse er gennemført med det formål at indsamle erfaringer med udarbejdelsen af og implementeringen af klimatilpasningsplanerne samt de nye økonomiske rammebetingelser i form af medfinansieringsreglerne. Interviewene er gennemført med embedsmænd som semistrukturerede interviews på baggrund af en interviewguide udarbejde i samarbejde mellem COWI, Miljøstyrelsen og Energistyrelsen. Der er gennemført interviews med 18 kommuner og 12 vandselskaber.

De interviewede kommuner og spildevandsselskaber er udvalgt af Miljøstyrelsen under inddragelse af KL og DANVA. Der er tilstræbt en geografisk jævn fordeling over hele landet og repræsentanter for både store og små kommuner. Den kvalitative del af analysen bygger på semistrukturerede interviews. Det er dermed vigtigt at være opmærksom på datagrundlagets rækkevidde – især når det gælder kvantificering af spørgsmål, som kun en begrænset del af de interviewede har kunnet svare på.

NIRAS' analyse er baseret på en kvantitativ kortlægning af 104 ud af de i alt 105 klimatilpasningsprojekter, som Forsyningssekretariatet har godkendt indtil marts 2016. Derudover består NIRAS' metode af en semi-kvantitativ og kvalitativ analyse af udvalgte projekter med karakteristika af særlig interesse med det formål at sammenligne og opsummere specifikke data.

Der er såvel i COWI's og NIRAS' analyser, som er gennemført til brug for denne evaluering, som i ovennævnte øvrige fire undersøgelser fremkommet synspunkter, som falder uden for denne evaluering. Disse synspunkter er ikke behandlet i denne rapport.

2. Sammenfatning

En arbejdsgruppe bestående af Miljø- og Fødevareministeriet (sekretariat), Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet og Erhvervs- og Vækstministeriet har i perioden februar - august 2016 gennemført en evaluering af den kommunale klimatilpasning. Evalueringens formål har været at undersøge: 1) Forsyningernes mulighed for at understøtte kommunale investeringer i klimatilpasningsløsninger via taksfinansiering, 2) om der er en klar afgrænsning af aktiviteter, der kan takstfinansieres, 3) gennemførelsen af kommunale klimatilpasningsplaner og 4) samfundsøkonomien i forbindelse med klimatilpasning i kommunerne. Hovedinput til evalueringen kommer fra to konsulentanalyser og Miljøstyrelsens registrering af indholdet i de kommunale klimatilpasningsplaner. Der er suppleret med resultater fra tidligere undersøgelser med kildeangivelse.

Alle kommuner har udarbejdet en klimatilpasningsplan på baggrund af ØA 13. Udover klimatilpasningsplanen skal 22 kommuner tillige udarbejde en risikostyringsplan, jf. oversvømmelsesloven. Denne pligt omfatter kommuner, der er beliggende inden for et af de 10 områder, som Miljø- og Fødevareministeriet har udpeget med udgangspunkt i oversvømmelsesloven.

Det kan konstateres, at detaljeringsniveauet i klimatilpasningsplanerne er uensartet, og at der er forskel på omfanget af de temaer, der er inddraget i kortlægningen. Mange kommuner har f.eks. ikke inddraget oversvømmelser fra vandløb og høj grundvandsstand i deres risikokortlægning. 39 kommuner har ikke retningslinjer, der understøtter klimatilpasning af nyt byggeri i klimatilpasningsplanens risikoområder. Kun halvdelen af de kommunale klimatilpasningsplaner indeholder en handlingsplan eller henvisning til en, og meget få har lavet økonomiske overslag over den planlagte indsats.

Der er i flere kommuner opmærksomhed omkring, at der kan være behov for håndtering af udfordringerne på tværs af kommunegrænser, men det kan i praksis være svært at lave aftaler om løsninger. Kommunerne peger således på, at fælles løsninger strander på forskellige politiske, økonomiske og tidsmæssige prioriteringer. Kun enkelte kommuner har ændret det serviceniveau, som var gældende, da ØA13 blev indgået. Serviceniveauet angiver hvor meget vand, der må stå på kommunens terræn.

Evalueringen viser, at indarbejdelse af klimatilpasning i kommuneplanlægningen har givet et afsæt for kommunernes koordinering af klimatilpasningen med den øvrige fysiske planlægning, og der er skabt et lokalt overblik over oversvømmelsesrisikoen i hele Danmark. Derfor vil det også være et nyttigt værktøj for kommunerne at anvende fremadrettet, så der er sikkerhed for at investeringer foretages på et opdateret grundlag og et prioriteret behov.

De såkaldte medfinansieringsregler bestemmer, at kommuner og private kan få finansieret 75 % af omkostningerne til håndtering af regnvandet af spildevandsselskabet. Det betyder, at man ved hjælp af spildevandstaksterne kan etablere alternative projekter på bl.a. veje og i vandløb frem for dyrere almindelige spildevandstekniske løsninger. For at fremme brugen af medfinansieringsreglerne var det i kommuneaftalen fastsat, at spildevandsselskabet i de første år, reglerne gjaldt, kunne finansiere 100 % af omkostningerne til håndtering af regnvand.

I evalueringen er økonomien og erfaringerne med medfinansieringsprojekter analyseret. Evalueringen viser, at de budgetterede og ansøgte medfinansieringsprojekter i den undersøgte periode gennemsnitligt vurderes til at være knap 4 gange billigere at gennemføre end sædvanlige projekter med tilsvarende serviceniveau. Der er dermed mulighed for, at vandselskaberne kan høste store besparelser på deres omkostninger ved at vælge medfinansieringsløsninger.

Samtidig kan spildevandsselskabet opnå tillæg til vandselskabets økonomiske ramme/prisloft i forbindelse med medfinansieringsprojekter.

Kommunerne har mulighed for, via aftaler eller sit ejerskab i selskabet, at bestemme, at serviceniveauet skal forhøjes, uden at det belaster spildevandsselskabernes økonomiske ramme, idet de får et tillæg til den økonomiske ramme, som godkendes af Forsyningssekretariatet. Uden kommunal medfinansiering vil øgede investeringer i klimatilpasning heller ikke belaste kommunens økonomi.

Dette indebærer et incitamentsproblem, som kan føre til overinvesteringer og dermed risiko for ikke at sikre et samfundsøkonomisk optimalt investeringsniveau.

Vurderingen blandt 1/3 af de adspurgte kommuner og spildevandsselskaber, der indgår i evalueringen er, at medfinansiering med kun 75 % kan føre til en opbremsning i etablering af medfinansieringsprojekter, da kommunerne skal prioritere klimatilpasning sammen med en række andre opgaver i kommunen. Samtidig ser flere spildevandsselskaber dog også en fordel i, at kommunerne bliver gjort økonomisk medansvarlige for projekterne. COWIs rapport nævner, at et flertal blandt kommuner og vandselskaber peger på samarbejdsproblemer, som hovedsageligt knytter sig til projektejerskab, drift af projektet og fordeling af omkostninger.

Evalueringen viser, at medfinansieringsreglerne efter nogle kommuners og spildevandsselskabers opfattelse er uklare. Kommuner og spildevandsselskaber har i spørgeskemaundersøgelsen ikke konkretiseret dette nærmere. For nogle kommuner og spildevandsselskaber har der i samarbejdet om klimamedfinansieringsprojekter været problemer vedrørende fordelingen af udgifter.

Evalueringen viser, at den økonomiske regulering frem til den 1. januar 2016, som evalueringen omhandler i en vis udstrækning kan understøtte billigere klimaløsninger i kommuner og hos spildevandsselskaberne.

3. Gennemførelse af kommunale klimatilpasningsplaner (Kommissoriets punkt 3)

Kommissorium:

Evalueringen skal vise, i hvilket omfang kommunerne har udarbejdet kommunale klimatilpasningsplaner, og hvorledes de har anvendt kortlægningen i indsatsen for klimatilpasning. Evalueringen skal afdække, om kommuner og spildevandsselskaber har indarbejdet data og kort, som staten har stillet til rådighed. Endvidere undersøges omfanget af og gode eksempler på samarbejde mellem kommuner, ligesom der afdækkes erfaringer med håndtering af hhv. kommunale klimatilpasningsplaner og risikostyringsplaner jf. oversvømmelsesdirektivet.

3.1 Rammebetingelser, herunder lovgivning og aftalegrundlag

3.1.1 Aftalen om kommunernes økonomi for 2013

Det fremgår af aftalen om kommunernes økonomi for 2013 (s.7), at: "Kommunerne udarbejder frem mod udgangen af 2013 klimatilpasningsplaner, der indeholder en kortlægning af risikoen for oversvømmelse og som skaber overblik og prioriterer indsatsen. Klimatilpasningsplanerne indarbejdes direkte i eller som et tillæg til kommuneplanerne. Staten understøtter kommunernes arbejde med klimatilpasningsplaner ved at stille data og kort til rådighed for kommunernes risikokortlægning."

3.1.2 Klimatilpasning i kommuneplanen

Som følge af aftalen om kommunernes økonomi for 2013 udarbejder kommunerne klimatilpasningsplanerne én gang som et særskilt tema i kommuneplan 2013 eller som et tillæg hertil.

I kommuneplanen fastlægger hver kommune de overordnede mål og retningslinjer for den enkelte kommunes udvikling. Kommuneplanen omfatter en periode på 12 år, men den skal revideres helt eller delvist hvert 4. år. Kommuneplaner skal indeholde tre hovedelementer; en hovedstruktur, retningslinjer for arealanvendelsen og rammer for lokalplanlægning.

Klimatilpasning indgår ikke i planlovens § 11a, der indeholder et katalog med emner der skal være retningslinjer om i kommuneplanen. I dag indeholder kataloget alene de risikoområder, der er udpeget efter oversvømmelsesloven. Ifølge planlovens § 11 b, stk. 2 kan kommuneplanen indeholde retningslinjer for andre forhold end dem, der udtrykkeligt er nævnt i kommuneplankataloget i § 11 a, f.eks. klimatilpasning.

3.2 Resultat af analyser

3.2.1 Indledning

Af kommissoriet fremgår, at evalueringen skal vise i hvilket omfang kommunerne har udarbejdet klimatilpasningsplaner. Det undersøges ved at registrere, hvor mange kommuner, der har

udarbejdet en plan og ved at belyse indhold og tilblivelse. Endvidere undersøges i hvilket omfang, at kortlægningen er omsat til prioritering og handlingsplaner

3.2.2 Indholdet i planerne, herunder kortlægning, planbestemmelser og tilblivelse af planerne

3.2.2.1 Antal kommuner, der har udarbejdet en klimatilpasningsplan

Alle kommuner har udarbejdet en klimatilpasningsplan.

3.2.2.2 Brug af kort og behovet for data

Staten har løbende stillet data og screeningskort til rådighed for at understøtte kommunernes udarbejdelse af klimatilpasningsplaner på www.klimatilpasning.dk. De kommunale klimatilpasningsplaner skulle indeholde risikokortlægning bestående af oversvømmelseskort, der på baggrund af en screeningsmetode viser potentiel oversvømmelse fra hav, vandløb, grundvand og regn, samt værdikort, for at vise hvor de største samfundsmæssige værdier er truet. 96 kommuner har vist et risikokort i klimatilpasningsplanen. Resten af kommunerne har kortlagt, men valgt ikke at vise kortet i planen, fordi man fandt screeningskortene for upræcise til offentliggørelse.

72 kommuner har helt eller delvist udarbejdet kortlægning af potentielle oversvømmelsesområder fra kloak i deres risikokortlægning. Denne kortlægning har kommunerne kunne anmode forsyningerne om at udarbejde en gang. Manglende kortlægning af kloak blev i dialogen om godkendelse af planerne primært begrundet med, at der ikke eksisterede en digitalisering af kloaknettet og at det derfor ikke var muligt indenfor tidsfristen at nå at kortlægge potentielle oversvømmelser fra kloak.

78 kommuner har vist kort over potentiel oversvømmelse fra nedbør uden for de kloakerede områder. De resterende har ikke haft fokus på risikoen for oversvømmelser i det åbne land.

53 kommuner har inddraget kortlægning af potentielle oversvømmelsesområder i forbindelse med vandløb.

Som det fremgår af tabel 1, indgår grundvand kun i kortlægningen af potentielle oversvømmelsesområder i 36 kommuner.

12 kystkommuner har ikke kortlagt risikoen for oversvømmelse fra hav i deres klimatilpasningsplaner. Der er indgået aftale med de kommuner, der mangler at kortlægge for et eller flere temaer, om at kortlægningen vil blive udarbejdet i løbet af planperioden 2013-17.

Af de 18 interviewede kommuner har 4 udelukkende anvendt statens kort. 7 kommuner har suppleret dem med andre kort, mens 5 kommuner slet ikke har benyttet statens kort, men udarbejdet deres egne. Der er ikke oplysninger om de 2 sidste kommuner.

Der er angivet forskellige begrundelser for, at kommunerne har fravalgt eller suppleret statens kort med egne kort. Flere peger på, at statens kort har for lav opløsning og er til screeningsbrug, og at kortene ikke tager højde for, at vand nedsives i jorden. Derudover har fravalget været begrundet med et ønske om kort, som indeholder mere præcise og målrettede data, som matcher de lokale udfordringer. Andre baserer sig på lokale erfaringer for, hvor der tidligere har været oversvømmelse.

3.2.2.3 Vandselskabernes bidrag til kortlægningen

I en del af kommunerne har vandselskaberne bidraget med andre former for kort end oversvømmelseskort. I mange af de kommuner, som medvirker i COWI's analyse, har kommunen og spildevandsselskabet arbejdet tæt sammen gennem hele kortlægningsfasen fra oversvøm-

melseskort og værdikort til risikokort. I andre kommuner er vandselskabets rolle mere afgrænset og omfatter typisk alene de obligatoriske oversvømmelseskort.

Tabel 1 Oversigt over kommunernes oversvømmelseskort. Antal kommuner

Oversvømmelseskort	Antal
Samlet risikokort	96
Nedbør i kloakerede områder	72
Nedbør uden for kloakerede områder	78
Grundvand	36
Vandløb	53
Havvand	66 ¹

Kilde: Miljøstyrelsens opgørelse. 1) Ud af 78 kystkommuner

3.2.2.4 Behov for kortmateriale på sigt

Flere kommuner udtrykker behov for udarbejdelse af kortmateriale på kort og langt sigt, herunder opdaterede kort med øgede regnmængder i takt med, at der kommer ny viden om fremtidens klima, og at der er behov for kort med bedre opløsning, mere præcise terrænmodeller, bedre hydrauliske modeller og anvendelige kort for landområderne mv.

3.2.2.5 Mål, retningslinjer og rammer i klimatilpasningsplanerne

Kommunernes primære mål med klimatilpasningsplanerne er at forebygge oversvømmelser, hvilket 72 kommuner har præciseret i deres klimatilpasningsplan. Kommunerne har derudover arbejdet med et bredere sæt af mål f.eks. indgår et mål om at klimatilpasning skal bidrage til udvikling af f.eks. natur og rekreation i 65 kommuner, som det mest udbredte mål, ligesom lokal afledning af regnvand (LAR) indgår som mål i mere end halvdelen af planerne, jf. tabel 2.

Tabel 2 De fem mest udbredte mål der indgår i klimatilpasningsplanerne.

Mål i kommuneplan	Antal kommuner
Forebygge oversvømmelser	72
Skabe merværdi	65
Udarbejde robuste og fleksible løsninger	38
LAR	57
Sikre tværkommunal koordinering eller samarbejde	21

Kilde: Miljøstyrelsens opgørelse

En stor del af kommunerne har benyttet muligheden for at udarbejde retningslinjer om klimatilpasning i deres kommuneplan. Kommunalbestyrelsen skal virke for kommuneplanens gennemførelse. Det betyder, at kommunen gennem administration af lovgivning og gennem anlæg og drift skal arbejde for at klimatilpasse som beskrevet i klimatilpasningsplanen. Af tabel 3 fremgår, at 59 kommuner har retningslinjer, der påbyder at friholde de risikoområder, der er udpeget i klimatilpasningsplanen, medmindre der klimatilpasses. Det betyder på den anden side, at der i 39 kommuner ikke er krav om, at der klimatilpasses før byggeri i risikoområder. Det betyder, at der kan lokalplanlægges og gennemføres nyt byggeri, selvom området er kortlagt som oversvømmelsestruet, og uden at der er sikkerhed for at bygherren klimatilpasser det ny byggeri. 58 kommuner har retningslinjer om, at rekreative elementer og naturområder skal indgå i forebyggelsen. Der er ikke taget stilling til klimatilpasningsplanens videre status i kommuneplanerne, f.eks. konsekvens af manglende opdatering af kort og data.

Tabel 3 De mest udbredte retningslinjer der indgår i klimatilpasningsplanerne.

Retningslinjer i kommuneplan	Antal kommuner
Friholdelse af arealer med mindre der klimatilpasses	59
Forebyggelse som rekreativt element / naturindhold	58
Handleplan(er) for de udpegede indsats-områder	34
Naturprojekter skal tænke klimatilpasning	21

Kilde: Miljøstyrelsens opgørelse

3.2.2.6 Prioritering, handlingsplaner og økonomiske overslag

Når det gælder de fremadrettede, økonomiske og handlingsorienterede dele af klimatilpasningsplanerne viser den kvantitative opgørelse, at to ud af tre kommuner i deres klimatilpasningsplaner har foretaget en prioritering af indsatsen, som det var aftalt i økonomiaftalen. Herudover har knap halvdelen af kommunerne lavet en handlingsplan og hver syvende kommune samlede økonomiske overslag over deres klimatilpasningsindsats. Prioritering af indsatsen betyder, at kommunen som minimum har udpeget hvilke områder, som kommunen ønsker at klimatilpasse før andre.

Af undersøgelsen fra Institut for Geovidenskab, hvori 10 kommuner indgik, fremgår det af konklusionen at, at "alle 10 kommuner er i fuld gang med at implementere deres klimatilpasningsplaner i et nært samarbejde med deres forsyningsselskaber".

Alle de 12 interviewede kommuner i Cowis undersøgelse giver udtryk for, at risiko for oversvømmelse af værdier i kommuner udgør grundlaget for deres prioriteringer. I risikobetragtning inddrager kommunerne primært bygninger, men også f.eks. infrastruktur, kulturarv, natur. CONCITO konkluderer på baggrund af en beskrivelse af 12 cases, at de nuværende planer fokuserer på klimatilpasning i kloakerede områder, og at landbrugs- og naturområder i mindre grad indgår.

3.2.2.7 Involvering af interessenter

Generelt griber kommunerne inddragelsen af borgere og virksomheder forskelligt an. Godt halvdelen af de interviewede kommuner tilkendegiver, at de har inddraget offentligheden aktivt gennem borgermøder og forskellige typer af høringer og dialog. Derudover er kommunens hjemmeside eller lokale medier benyttet. Samlet set viser kommune-interviewene, at langt de fleste kommuner giver udtryk for at gøre en aktiv indsats for at informere og/eller inddrage borgere og virksomheder.

På baggrund af interviewene kan man uddrage, at det er tydeligt, at man i de kommuner, hvor der har været konkrete tilfælde af oversvømmelser, har haft lettere ved at inddrage kommunens borgere.

3.2.2.8 Opdatering af klimatilpasningsplaner

7 af de 18 interviewede kommuner i Cowis analyse forholder sig direkte til spørgsmålet om, hvorvidt det bør være et krav, at klimatilpasningsplanerne opdateres i kommuneplanerne. Heraf svarer 6, at der bør være et krav, mens en enkelt umiddelbart mener, at det fortsat bør være frivilligt.

11 af de 18 interviewede kommuner forventer at ville opdatere klimatilpasningsplanen som en del af kommuneplan 2017. Enkelte giver udtryk for, at de betragter opdateringen som en dynamisk proces, hvor planerne ændres med konsekvenserne af den nyeste tilgængelige viden. Enkelte giver dertil udtryk for, at det vil være naturligt at gentænke og justere deres indsatser

med den nye viden, de har fået via implementering af den tidligere klimatilpasningsplan.

Kommunerne giver udtryk for, at de har behov for at kortene opdateres i takt med, at der kommer ny viden om fremtidens klima med øgede regnmængder og stigende havspejl og dermed også om deres planlægning. Herudover giver de udtryk for, at der er behov for kort med bedre opløsning, mere præcise terrænmodeller, bedre hydrauliske modeller og anvendelige kort for landområderne.

Det er en forudsætning for medfinansieringsprojekter, at det oversvømmelsestruede område indgår i den kommunale risikokortlægning for klimatilpasning. Der er dog ikke krav om, at risikokortlægning skal være opdateret.

I undersøgelsen fra Institut for Geovidenskab nævnes det i konklusionen, at nogle respondenter har påpeget, at "klimatilpasningsplaner skal forankres bedre i lovgivningen.

3.2.2.9 Delopsamling

Alle kommuner har udarbejdet en klimatilpasningsplan. Dermed er hele Danmark kortlagt og har i varierende omfang en plan for klimatilpasningsindsatsen.

Alle de interviewede kommuner giver udtryk for, at risiko for oversvømmelse af værdier i kommuner udgør grundlaget for deres prioriteringer af hvilke områder der skal klimatilpasses før andre. I risikokortlægningen inddrager kommunerne primært bygninger, men også f.eks. infrastruktur, kulturarv og natur.

I 36 kommuner indgår grundvand i oversvømmelseskortlægningen. Tilsvarende indgår kortlægning af vandløb i 53 kommuner. Flere af de adspurgte kommuner udtrykker behov for udarbejdelse af kortmateriale på kort og langt sigt, herunder opdaterede kort med øgede regnmængder i takt med, at der kommer ny viden om fremtidens klima. Kommunerne udtrykker yderligere behov for kort med bedre opløsning, mere præcise terrænmodeller, bedre hydrauliske modeller og anvendelige kort for landområderne og grundvand.

39 kommuner har ikke retningslinjer for klimatilpasning for byggeri i risikoområder. Det betyder, at der fortsat kan lokalplanlægges og gennemføres nyt byggeri, selvom området er kortlagt som oversvømmelsestruet, og uden at der er sikkerhed for at bygherren klimatilpasser det ny byggeri. Der er ikke taget stilling til klimatilpasningsplanens videre status i kommuneplanerne, f.eks. konsekvens af manglende opdatering af kort og data.

To ud af tre kommuner har i deres klimatilpasningsplaner foretaget en prioritering af klimatilpasningsindsatsen, under halvdelen af kommunerne har lavet en handlingsplan for klimatilpasning, og kun hver syvende kommune har lavet samlede økonomiske overslag over deres klimatilpasningsindsats.

Så længe udarbejdelse af kommunale klimatilpasningsplaner ikke er obligatorisk, fx som et tema i planlovens kommuneplankatalog, vil det være op til den enkelte kommune, om temaet medtages fremadrettet.

3.2.3 Fra plan til handling, herunder samarbejde på tværs af kommuner og sektorer

I stort set alle de 18 interviewede kommuner i Cowis analyse har en afdeling eller et sekretariat under teknik- og miljøforvaltningen eller en tværgående stabsfunktion ansvaret for arbejdet med klimatilpasningsplanen. Enkelte kommuner har en projektleder eller har ansat en klimatilpasningskonsulent, som er fuldt dedikeret arbejdet med planen og dens implementering. I mange tilfælde har den person dog også andre opgaver.

10 af de 18 interviewede kommuner har en tovholdergruppe, der løbende arbejder med implementering af planen. Det kan være i form af et klimateam eller en styregruppe og en tværgående projektgruppe, der også kan inddrage andre aktører.

Et stort flertal af de 18 interviewede kommuner siger, at de inddrager andre relevante folk fra kommunen i arbejdet med klimatilpasning, bl.a. folk fra byplanlægning, spildevandshåndtering, vandløb, infrastruktur og miljø. Og der samarbejdes med det kommunale redningsberedskab som enten er en del af kommunen eller er aftalt varetaget af andre.

3.2.3.1 Behov for tæt samarbejde

Stort set alle de 18 interviewede kommuner i Cowis analyse giver udtryk for, at arbejdet med klimatilpasningsplanen har været en intensiv og omfattende proces. Samarbejde – ikke mindst med vandselskabet – har været et hovedtema for stort set alle de interviewede kommuner. 13 af de 18 interviewede kommuner har arbejdet sammen med andre kommuner i planlægningsfasen. Selv om de finder det vanskeligt at etablere fælles projekter, er det lykkedes for halvdelen af dem.

Concitos gennemførte en evaluering af regelsættet for klimatilpasning i 2014. 6 kommuner, 6 forsyninger, KL, DANVA og Forsyningssekretariatet blev interviewet om 10 konkrete cases. Concito konkluderer på denne baggrund, at samarbejdet mellem kommuner og forsyningsselskaber fungerer godt set fra begge sider. Det er en ændring i forhold til en tidligere undersøgelse som de gennemførte 2 år før. Denne viste, at der flere steder var uenighed om kompetenceforhold og mistillid mellem parterne. Nu er man optaget af at finde gode løsninger, der udnytter de samlede kompetencer bedst muligt.

13 ud af de 18 kommuner i Cowis analyse har arbejdet sammen med nabokommunen på forskellige måder i planlægningsfasen. Konkret peger kommunerne på erfaringsudveksling og workshops som mulige samarbejdsformer. På trods af, at det gennemgående opleves som vanskeligt at etablere fælles projekter, har seks af de interviewede kommuner lykkedes med dette. Yderligere tre har gjort forsøget, men er ikke lykkedes.

3.2.3.2 Ændring af serviceniveau

Halvdelen af de 18 interviewede kommuner og halvdelen af 12 interviewede vandselskaber har haft overvejelser omkring ændring af serviceniveauet, men stort set alle af de interviewede kommuner har foreløbigt valgt at fastholde serviceniveauet uændret. De angiver flere årsager til dette. Nogle få kommuner overvejer det fremtidige serviceniveau – enkelte overvejer at hæve det i nye byområder. Det er et spørgsmål, der har politisk bevågenhed, og det vil også typisk være rejst fra politisk side. Serviceniveauet angiver den størrelsesorden af regnskyl/oversvømmelseshændelser, som klimatilpasningsløsningerne skal kunne håndtere.

3.2.3.3 Fra plan til handling

Alle på nær en enkelt af de 18 interviewede kommuner fortæller, at de er i gang med at omsætte klimatilpasningsplanerne til handling. Det er imidlertid forskelligt, hvor langt kommunerne er nået. 14 af de 18 interviewede kommuner er i gang med specifikke projekter, mens et par stykker er i gang med foranalyser.

7 af de 18 interviewede kommuner peger på lokal politisk opbakning som en væsentlig forudsætning for at komme fra klimatilpasningsplan til handling. Et par kommuner peger på konkrete hændelser som en væsentlig motivation hos politikerne for at komme fra plan til handling.

Derudover giver stort set alle de 18 interviewede kommuner og spildevandsselskaber udtryk for, at et konstruktivt og tæt samarbejde mellem kommune og spildevandsselskab fremmer processen fra plan til handling. En fuldtidsansat projektleder eller konsulent, der altid har styringen og ansvaret for at sikre implementeringen af klimatilpasningsplan og – indsatser, angives

som noget, der er fremmede for implementering af planerne.

Der er igangsat forskellige typer af projekter i kommunerne, fra sluser, pumper, separatkloakering, digeforbedring, skybrudssikring af byområder til lokalafledning af regnvand på kommunal og privat grund, tilbageholdelse i vandløb, forsinkelsesbassiner mv. 11 af de 18 interviewede kommuner fortæller, at de projekter, der er sat i gang, håndterer flere udfordringer på én gang eller rummer elementer af merværdi. Stort set alle de projekter, der bliver nævnt, er i forbindelse med søer. 5 af de interviewede kommuner har igangsat projekter på privat ejendom.

3.2.3.4 Samarbejde og implementering

De fleste af de 12 interviewede spildevandsselskaber peger på, at det ofte er en udfordring, at kommunerne ikke allokere de nødvendige ressourcer eller har de rette kompetencer til at drive klimatilpasningsprojekter, enten som projektere og/eller som projektledere. De fleste af de interviewede spildevandsselskaber oplever, at samarbejdet med kommunen kan være en udfordring.

3.2.3.5 Økonomiske overslag

Kun hver tredje af de 18 interviewede kommuner og halvdelen af de 12 interviewede spildevandsselskaber siger, at de har foretaget økonomiske beregninger af projekternes rentabilitet. Den samfundsøkonomiske rentabilitet er derfor i mange tilfælde ikke analyseret. Enkelte kommuner beskriver, at der er foretaget et estimat for tiltagsomkostningerne og et overslag over sparede skadesomkostninger. Der er ligeledes tænkt over synergieffekterne, så projektet ikke kun har fokus på afhjælpning af regnvand, men også på andre værdier såsom nye rekreative områder.

5 af de 18 interviewede kommuner og 6 af de 12 interviewede spildevandsselskaber har søgt om tillæg til prisloft for de større projekter. Der er sjældent søgt om tillæg til prisloftet for mindre projekter.

3.2.3.6 Delopsamling

På tværs af kommunegrænserne gives der udtryk for en generel opmærksomhed omkring de udfordringer, kommunerne deler. På trods af, at det gennemgående opleves som vanskeligt at etablere fælles projekter, har seks af de 18 interviewede kommuner lykkedes med dette.

17 af de 18 interviewede kommuner fortæller, at de er i gang med at omsætte klimatilpasningsplanerne til handling, og at der er igangsat projekter, der håndterer flere udfordringer på én gang. Samtidig har under halvdelen af kommunerne en decideret handlingsplan, ligesom hver 7. kommune i deres klimatilpasningsplan angiver, at de har gennemført samlede økonomiske overslag.

Kun enkelte af de 18 interviewede kommuner har ændret serviceniveauet efter klimatilpasningsplanen blev udarbejdet.

3.3 Kobling mellem risikostyringsplanen og klimatilpasningsplanen – for kommuner udpeget efter oversvømmelseslovgivningen

3.3.1 Lovgrundlag

EU's oversvømmelsesdirektiv er implementeret i Danmark ved lovbekendtgørelse om vurdering og styring af oversvømmelsesrisikoen fra vandløb og søer samt bekendtgørelse om vurdering og risikostyring for oversvømmelser fra havet, fjorde eller andre dele af søterritoriet. Der er udpeget 10 risikoområder, omfattende 22 kommuner. Efter denne lovgivning skal kommunerne udarbejde risikostyringsplaner for de udpegede risikoområder.

Efter planlovens § 11a stk. 1 nr. 18 skal kommuneplanen indeholde retningslinjer for friholdelse af arealer for ny bebyggelse eller etablering af foranstaltninger til sikring mod oversvømmelse, når arealet er i væsentlig risiko for oversvømmelse efter kap. 2 i ovenstående lov.

3.3.2 Analyseresultater

Det er ikke muligt på det eksisterende datagrundlag at drage en endelig konklusion vedrørende mulighederne for at skabe synergi mellem risikostyringsplanerne og klimatilpasningsplanerne, ligesom det ikke har været muligt at identificere 'best practice' i kommunernes arbejde med at skabe synergi mellem de to planer.

4. Forsyningernes mulighed for at understøtte kommunale investeringer (Kommissoriets punkt 1)

Kommissorium:

Evalueringen skal afdække kommunernes anvendelse af muligheden for at lade spildevandsselskaber medfinansiere kommunale investeringer og aktiviteter via takster. Omkostningsfordelingen mellem projektejer (som regel kommunen) og spildevandsselskab i allerede gennemførte projekter skal søges belyst først og fremmest for projekter i forbindelse med veje. Omkostningsfordelingen sammenlignes med, hvordan fordelingen ville være, i forhold til normalsituationen, hvor kommunerne skal finansiere 25 pct.

Evalueringen skal endvidere belyse fordele og ulemper ved bestemmelser om ejerskab for udførelse af medfinansieringsprojekter og muligheden for at gøre brug af takstfinansiering.

4.1 Rammebetingelser, herunder lovgrundlaget

4.1.1 Spildevandsselskabernes ansvar for regnvandshåndtering

Kommunalbestyrelsen (herefter kommunen) udarbejder en plan for bortskaffelse af spildevand i kommunen, hvor kloakeringsområderne for de enkelte spildevandsselskaber fastlægges, jf. miljøbeskyttelsesloven. Både eksisterende og planlagte kloakeringsområder fremgår af spildevandsplanen. De nærmere regler vedr. spildevandsplanens indhold mv. fremgår af spildevandsbekendtgørelsen. Det er spildevandsselskabernes ansvar at håndtere tag- og overfladevand, dvs. regnvand, der falder på helt eller delvist befæstede arealer som f.eks. asfalterede veje og pladser. Omfanget af opgaven fastlægges og afgrænses geografisk i spildevandsplanen, der til dels kan have baggrund i klimatilpasningsplanen.

I forbindelse med den seneste ændring af vandsektorloven blev der også gennemført ændringer af miljøbeskyttelsesloven. Formålet var at sikre kommunernes styringsmuligheder til fastholdelse af krav til miljø, sundhed, klima og forsyningssikkerhed. Det følger af disse regler, at spildevandsselskabet alene er forpligtet til at opfylde et i spildevandsplanen fastlagt serviceniveau, når selskabet lægger nye ledninger. Det gælder således, når selskabet skal kloakere en ny bebyggelse, en eksisterende bebyggelse, som hidtil har været ukloakeret, fx. en landsby, eller hvis selskabet lægger nye ledninger i forbindelse med renovering af det eksisterende kloaknet. Hvis selskabet vælger en anden metode til renovering – fx en strømpeføring – vil selskabet ikke være forpligtet til at opfylde serviceniveauet.

Spildevandsselskabet er forpligtet til at forsyne ejendomme, evt. vejarealer, i selskabets kloakeringsområde, dvs. at føre stikledning frem til grundgrænsen, modtage spildevandet fra ejendommen og transportere dette videre til behandling. Den nærmere håndtering kan ske efter forskellige kloakeringsprincipper. De to gængse kloakeringsprincipper er fælleskloakering og separatkloakering: Et fælleskloakeret system består af én ledning, som modtager både det almindelige spildevand og regnvand. Ved separatkloakering holdes det almindelige spildevand adskilt fra regnvandet i minimum to separate ledninger. I nogle tilfælde kloakeres der alene for spildevand, således at regnvandet afledes lokalt – typisk via faskiner på de enkelte ejendomme.

Udover afgrænsning af selskabets kapacitetsmæssige ansvar (personækvivalenter) indenfor det geografiske ansvarsområde kan kommunen i spildevandsplanen fastlægge det serviceniveau, som selskabet har pligt til at kunne håndtere i forhold til ejendomme tilsluttet selskabet. Det kan fastlægges, at et selskab skal kunne håndtere regnmængder, der svarer til f.eks. et 10-års regnskyl, dvs. et regnskyl, der statistisk set forekommer hvert 10. år. Selskabet må ikke anlægge nye ledninger i strid med spildevandsplanen, hvilket f.eks. betyder, at selskabet ved nye anlæg som minimum skal anlægge dem med henblik på at opfylde et eventuelt serviceniveau fastsat i spildevandsplanen. Kommunen kan ikke pålægge selskabet at udskifte eller totalrenovere eksisterende ledninger og derigennem tvinge selskabet til at anlægge nye ledninger efter servicemål i spildevandsplanen. Renovering af ledningsnettet er selskabets ansvarsområde. Dvs. at en forhøjelse af serviceniveauet, der er besluttet af kommunen, ikke forpligter spildevandsselskabet, bortset fra at de ikke må lægge nye ledninger, der lever op til et lavere serviceniveau, end kommunen har besluttet – se dog nedenfor. Det er Miljøstyrelsens generelle opfattelse, at en udskiftning af en eksisterende ledning er at sammenligne med et nyt anlæg, hvorimod en renovering, hvor den oprindelige ledning fortsat er bevaret, ikke er.

For eksisterende ledningsanlæg har kommunen som tilsynsmyndighed, jf. miljøbeskyttelseslovens § 30, stk. 1 mulighed for at påbyde selskabet at forbedre eller forny anlæg, der ikke fungerer miljømæssigt forsvarligt. Miljøbeskyttelseslovens bestemmelse om påbud blev gennemført på et tidspunkt, hvor spørgsmål om og behov for klimatilpasning ikke var aktuelt. Det er derfor usikkert, om kommunen også kan påbyde selskaberne at højne serviceniveauet for et eksisterende anlæg med henvisning til behov for klimatilpasning. Dette vil bero på en konkret vurdering af det enkelte anlæg og dets serviceniveau. Der er så vidt vides ikke retspraksis for netop denne anvendelse af bestemmelsen på nuværende tidspunkt, og Miljøstyrelsen er heller ikke bekendt med, at der er kommuner, der har anvendt denne mulighed overfor selskabers eksisterende anlæg.

Kommunen aftaler en gang årligt omfang og tidsfrist for opfyldelse af forsyningspligten, dvs. hvilke ejendomme, selskabet skal aftage spildevand fra, med spildevandsselskabet. Ved omfanget henvises til, hvis der er behov for yderligere udbygning af ledningsnettet i forhold til ændrede behov, f.eks. som følge af ny bebyggelse eller ved kloakering af eksisterende, ikke-kloakeret bebyggelse. Hvis en aftale ikke kan opnås på rimelige vilkår, kan kommunen påbyde selskabet at forsyne et område inden for det kloakeringsområde, der er fastlagt i spildevandsplanen, inden for en nærmere fastsat tidsfrist og i forhold til den forventede mængde spildevand. Et evt. fastsat serviceniveau for afledning af regnvand er ikke umiddelbart en del af denne påbudsmulighed, men kommunen kan håndhæve selskabernes forsyningspligt, herunder pligten til at anlægge ledningsnet, der ikke strider imod spildevandsplanen, gennem de almindelige håndhævelsesmuligheder i miljøbeskyttelsesloven. Selskabet skal herudover selv vurdere, hvordan påbuddet bedst opfyldes.

4.1.2 Vej- og vandløbsmyndighedernes ansvar

Vejmyndighederne har ansvaret for håndtering af vejvand i overensstemmelse med vejlovens bestemmelser. Ansvaret for håndteringen af vandløbsvand er fastlagt i vandløbsloven.

4.1.3 Metoder til afledning af regnvand

Spildevandsselskabernes metode til at aflede regnvandet har traditionelt været at etablere underjordiske rør og bassiner (åbne eller lukkede) med en kapacitet, der passer til den pågældende regnmængde, men det kan også være f.eks. åbne kanaler eller søer, der anvendes til at håndtere regnvandet. I alle de nævnte tilfælde etableres anlæggene af spildevandsselskabet og har status som spildevandsanlæg, forudsat at de alene håndterer spildevand, herunder regnvand. Den øgede intensitet, varighed og hyppighed af ekstreme regnskyl kan betyde, at eksisterende spildevandsanlæg alt andet lige kan mangle kapacitet, hvis samme serviceniveau skal opfyldes hvorfor der kan være behov at klimatilpasse anlæggene, dvs. udvide dem. Omkost-

ninger til spildevandsanlæg afholdes af spildevandsselskabet og finansieres af spildevandsselskabets brugere over spildevandstaksterne.

4.1.4 Medfinansieringsreglerne

I 2013 blev der indført nye muligheder for billigere løsninger til håndtering af regnvand – de såkaldte medfinansieringsregler. Reglerne blev indført som opfølgning på aftalen om kommunernes økonomi for 2013. Reglerne fastlagde rammerne for spildevandsselskaberne mulighed for over spildevandstaksterne at medfinansiere kommunale og private klimaprojekter i form af bl.a. skybrudveje og vandløbsprojekter som et alternativ til at etablere sædvanlige spildevandsprojekter – typisk rør og bassiner. Spildevandsselskaberne har således to principielt forskellige metoder til at gennemføre klimatilpasning:

1) *sædvanlige projekter*

- spildevandsselskabet etablerer og driver egne spildevandsanlæg
- spildevandsselskabet er projektejer
- spildevandsselskabet afholder selv omkostningerne direkte

2) *medfinansieringsprojekter*

- kommunen eller en privat part etablerer og driver projektet i en vej, et vandløb eller et rekreativt område
- kommunen eller den private part ejer det pågældende anlæg og afholder selv omkostningerne, herunder driftsudgifterne, men spildevandsselskabet betaler sin andel til projektejer.

Med virkning fra den 1. marts 2016 kan spildevandsselskaberne som noget nyt drive medfinansieringsprojekterne på vegne af kommunen eller den private projektejer – se nærmere beskrivelse nedenfor.

Det er alene medfinansieringsreglerne og andre regler i tilknytning hertil, der indgår i denne evaluering.

Udgangspunktet for medfinansieringsprojekterne er, at spildevandsselskabet alene betaler alle nødvendige omkostninger, der går til at håndtere det regnvand, som selskabet har ansvaret for, jf. beskrivelsen af spildevandsselskabernes ansvar under afsnit 4.1.1. For projekter i vandløb i byzone samt i veje kan spildevandsselskabet dog højst finansiere 75 % af de samlede investeringsomkostninger, der er nødvendige for at håndtere den del af regnvandet, som spildevandsselskabet har ansvaret for - i det følgende kaldet 75 %-reglen. For at få igangsat en række projekter allerede i 2013 - 2015 kunne spildevandsselskabet for projekter aftalt i den periode dække 100 % af de samlede investeringsudgifter. Denne regel om 100 % medfinansiering har været gældende frem til 1. januar 2016.

Spildevandsselskabet kan kun medfinansiere et projekt, hvis det vurderes, at selskabets omkostninger til projektet samlet set ikke overstiger de omkostninger, som selskabet ville have til at opnå samme serviceniveau ved den billigst mulige og sædvanlige spildevandsløsning. Det er frivilligt for selskaberne at indgå en aftale med kommune eller privat aktør om at medfinansiere klimaprojekter. Selvom spildevandsselskaberne dermed ofte opnår en billigere løsning ved et medfinansieringsprojekt, får spildevandsselskabet et tillæg, som er undtaget fra effektiviseringskrav, til deres økonomiske rammer, når der er tale om et medfinansieringsprojekt, jf. nedenfor.

En anden betingelse for, at spildevandsforsyningsselskaberne kan medfinansiere projekter er, at den kommunale risikokortlægning har påvist et behov for afhjælpning.

Med hensyn til den nærmere fordeling af omkostningerne i projektet mellem kommunen henholdsvis den private projektejer overfor spildevandsselskabet er der to forskellige fordelingsregler. For projekter i vandløb i landzone og i sommerhusområder samt i rekreative områder fordeles omkostningerne efter et meromkostningsprincip, jf. § 3. Dvs. at alle de nødvendige omkostninger, der gør et kommunalt eller privat anlæg dyrere, end det ellers ville have været, hvis det ikke skulle håndtere tag- og overfladevand, dækkes af spildevandsselskabet. For projekter i vandløb i byzone samt i og på veje, jf. § 4, fordeles omkostningerne således, at alle omkostninger, der er nødvendige for håndteringen af tag- og overfladevandet dækkes af spildevandsselskabet. Forskellen på de to fordelingsregler er, at spildevandsforsyningsselskabet efter § 4 kan betale for de levetidsforbedringer, som projektet medfører på kommunens eller den private ejendom. Det kan f.eks. være tilfældet, hvor det er nødvendigt at lægge ny asfalt på en vej.

4.1.5 Økonomisk regulering af vandselskaberne

Med ændring af vandsektorloven den 1. marts 2016 blev der indført en ny økonomisk regulering for vandselskaberne med virkning fra den 1. januar 2017. I den forbindelse er der trådt en ny bekendtgørelse om økonomiske rammer for vandselskaber i kraft. Bekendtgørelsen om økonomiske rammer erstatter bekendtgørelsen om prislofter.

I perioden 2013 – 2015 skulle Forsyningssekretariatet godkende medfinansieringsprojekter, inden de kunne igangsættes. Med virkning fra den 1. marts 2016 er reglerne ændret, således at der i dag ikke er krav om forudgående godkendelse men alene en efterfølgende kontrol. Vandselskabet har dog mulighed for at søge om forhåndsgodkendelse. Baggrunden for denne ændring er et ønske om en enklere administration for vandselskaberne, og er samtidigt tidsbesparende, idet spildevandsselskabet ikke længere behøver at afvente Forsyningssekretariatets behandling af en ansøgning om et medfinansieringsprojekt.

Spildevandsselskaberne skal til Forsyningssekretariatet indsende en i medfinansieringsbekendtgørelsen nærmere defineret dokumentation, herunder dokumentation for at medfinansieringsprojektets omkostninger ikke overstiger omkostninger til et sædvanligt projekt med samme serviceniveau.

Spildevandsselskaberne fik i 2016 fastsat en økonomisk ramme, som danner udgangspunkt for selskabets økonomi de kommende år. Indtægtsrammen er korrigeret med et effektiviseringskrav – dog gælder der særlige regler for bl.a. medfinansieringsprojekter som nærmere beskrevet nedenfor. Den økonomiske ramme er ikke statisk men kan øges eksempelvis gennem tillæg, som vil indgå i de økonomiske rammer.

4.1.5.1 Tillæg til den økonomiske ramme

Udgangspunktet er, at vandselskabet kan få et tillæg til dækning af de omkostninger eller meromkostninger, som et vandselskab afholder til statsligt eller kommunalt fastsatte, pålagte eller godkendte mål. Der skal være tale om mål, der ligger ud over vandselskabets normale drift (transport og behandling af spildevand), vedligeholdelse og investeringer, idet disse dækkes inden for fastsatte økonomiske rammer. Det betyder, at omkostninger til aktiviteter som eksempelvis kloakering af et nyt område øger den økonomiske ramme. Tillægget medfører, at vandselskabets økonomiske ramme øges, svarende til tillægget. Der er dog fastsat en bagatelgrænse (væsentlighedskriteriet) på 1 pct. af den økonomiske ramme eller 500.000 kr. inden for et kalenderår.

Tillægget kan således kun gives, når de samlede omkostninger til et eller flere mål overstiger bagatelgrænsen (spildevandsselskabets betaling til projektejer til medfinansieringsprojekter indgår som en del af beregningsgrundlaget af bagatelgrænsen). Tillægget skal dække alle omkostninger – også renter og afskrivninger. Det er hensigten, at kommunale og statslige mål i henhold til bekendtgørelse om økonomiske rammer for vandselskaber ikke skal have en snæver betydning, men skal fortolkes bredt, hvilket også er i overensstemmelse med vandsektorfor-

liget af 29. april 2015.

Omkostninger til medfinansieringsprojekter udgør imidlertid en undtagelse til bagatelgrænsen, idet alle omkostninger til medfinansieringsprojekter øger den økonomiske ramme.

Omkostninger til allerede etablerede projekter før 2017 er blevet indregnet i de nye økonomiske rammer. Det medfører, at det alene er nye projekter, der udløser et tillæg.

Spildevandsselskabet har derfor med den nuværende økonomiske regulering mulighed for at få tillæg for afholdte omkostninger til medfinansieringsprojekter, erstatninger i forbindelse med flytning af forsyningsledninger, pålagte mål m.v., herunder mål for klimatilpasning, som kommunen har fastsat eller pålagt spildevandsselskabet. Afholdte omkostninger indregnes ikke som et engangsbetrag men bliver omregnet efter en afskrivningsmodel svarende til eksempelvis medfinansieringsprojektets levetid.

Spildevandsselskabets betaling til projekter i forbindelse med et medfinansieringsprojekt pålægges ikke effektiviseringskrav, med mindre spildevandsselskabet driver projektet, hvilket der med den nye lovgivning er givet mulighed for.

Med virkning fra den 1. marts 2016 er der desuden gennemført en ændring af bekendtgørelsen om spildevandsselskabers tilknyttede aktiviteter. En tilknyttet aktivitet er en aktivitet, der udspringer af hovedvirksomheden. Eksempelvis er drift af selve kloaknettet en del af spildevandsselskabets hovedvirksomhed, mens drift af vejafvandingsanlægget påhviler vejens ejer. Ændringen betyder, at spildevandsselskaberne som en del af deres hovedaktivitet kan drive et medfinansieringsprojekt. Driftsomkostningerne vil i givet fald være omfattet af de generelle effektiviseringskrav i henhold til bekendtgørelse om økonomiske rammer for vandselskaber. Spildevandsselskabets betaling til projekters medfinansieringsprojekter er derimod fritaget for effektiviseringskrav.

4.1.5.2 Incitamentsstruktur

Kommunerne har fokus på klimatilpasning, og vil i den forbindelse gerne sikre, at borgere og virksomhed ikke lider under de til tider voldsomme regnmængder og forsøger at skabe løsninger til gavn for kommunens borgere og virksomheder. Dette sker eksempelvis enten som sædvanlige klimatilpasnings- eller medfinansieringsprojekter.

For sædvanlige klimatilpasningsprojekter er det praksis i de fleste kommuner i spildevandsplanerne at fastsætte et serviceniveau for kloaksystemet, der svarer til de anbefalede minimumskrav fra Spildevandskomiteen, der er en komite under Ingeniørforeningen i Danmark. Det anbefalede minimumskrav for afløbssystemer, angivet i Spildevandskomiteens Skrift 27, der er udgivet i 2005, er et 10-års serviceniveau for fællessystemer (enstrengede systemer) og et 5-års serviceniveau for separatsystemer (to-strengede systemer). Det øgede fokus på klimatilpasning ses således ikke generelt at have forhøjet selve det af kommunerne fastsatte serviceniveau for kloaksystemet. Nogle kommuner har dog indført, eller planlægger at indføre, et supplerende serviceniveau for, hvor højt regnvandet må stå på terræn, og med hvilken hyppighed. Det betyder, at der inden for en kommune kan være flere forskellige serviceniveauer, idet enkelte områder i en kommune kan være ekstra sårbar i forhold til klimaændringer, hvorfor der kan være et særligt behov for at hæve serviceniveauet for dette område. Det højere serviceniveau er ikke ensbetydende med, at det bliver tilsvarende dyrere, idet merudgiften er relativt mindre, dvs. at det ikke er dobbelt så dyrt at bygge et kloaksystem til et 20-års serviceniveau end at bygge et 10-årigt. I det omfang, hvor spildevandsselskabet er med til at finansiere udgifterne til projektet, vil disse i udgangspunktet medføre en forhøjelse af selskabets økonomiske ramme.

Øget intensitet, varighed og hyppighed af ekstreme regnskyl vil alt andet lige nødvendiggøre klimatilpasning af anlæggene, dvs. at udvide dem, hvis samme serviceniveau skal opfyldes nu og i fremtiden.

I *medfinansieringsprojekter*, der forudsætter, at der indgås en aftale mellem kommunen og spildevandsselskabet, fastlægges typisk et højere serviceniveau - op til et 100-års serviceniveau. Grunden skal søges i, at merudgiften til et højere serviceniveau ofte er relativt mindre, og at anlæggene ofte har en lang levetid, hvilket bevirker, at der kan komme til at gå mange år, inden at anlægget skal fornyes eller udvides. Endvidere kan grunden blandt andet være, at der ikke er incitament til at vælge et relativt lavere serviceniveau i den nuværende økonomiske regulering.

Hvis kommunen vurderer, at en aftale ikke kan opnås på rimelige vilkår, kan kommunen påbyde selskabet at forsyne området inden for en fastsat tidsfrist. Et evt. fastsat serviceniveau for afledning af regnvand er ikke umiddelbart en del af denne påbudsmulighed, men kommunen kan håndhæve selskabernes forsyningspligt, herunder pligten til at anlægge ledningsnet, der ikke strider imod spildevandsplanen, gennem de almindelige håndhævelsesmuligheder i miljøbeskyttelsesloven.

Uanset at kommunen ikke formelt kan påbyde selskabet at opfylde et fastlagt serviceniveau, er det dog praksis, at selskabet - ofte efter nærmere aftale mellem kommunen og selskabet - løbende klimatilpasser svarende til det i spildevandsplanen fastlagte serviceniveau.

Kommunen har således mulighed for, via aftaler eller via sit ejerskab i selskabet, at bestemme, at serviceniveauet skal forhøjes, uden at dette belaster kommunens økonomi, og uden, at det belaster spildevandsselskabernes økonomiske ramme, da selskaberne får et tillæg, som godkendes af Forsyningssekretariatet ex post.

Sammenblandingen af kommunernes rolle som myndighed og ejer af spildevandsselskaber samt den nuværende økonomiske regulering indebærer dermed et incitamentsproblem, som kan føre til mindre effektive løsninger for forbrugere og virksomheder. Derudover medvirker modellen i sig selv ikke til at sikre et samfundsøkonomisk optimalt investeringsniveau.

Dette incitamentsproblem skal afklares nærmere inden evt. ændring af reglerne om medfinansiering, herunder omkostningsfordelingen.

4.2 Resultater af analyserne

4.2.1 Indledning

Under dette punkt af evalueringen er der, i overensstemmelse med kommissoriet, set nærmere på erfaringerne med medfinansieringsreglerne. Reglerne blev indført for at give kommunerne mulighed for at lade spildevandsselskaber medfinansiere kommunale investeringer via takster. Punktet vedrører overordnet to forhold: Omkostningsfordeling og ejerskab – herunder ansvarsfordeling. I den forbindelse er der foretaget dels en gennemgang af de konkrete medfinansieringsprojekter, dels er der gennemført kvalitative interviews med en række kommuner og spildevandsselskaber. De to undersøgelser er gennemført af henholdsvis NIRAS A/S og COWI A/S og er beskrevet i indledningen. I de gennemførte interviews er der, ud over en række specifikke spørgsmål, der relaterer sig til de ovennævnte to hovedtemaer, spurgt til, hvordan kommuner og spildevandsselskaber generelt vurderer medfinansieringsreglerne.

Projektgennemgangen, der er gennemført af NIRAS A/S, er foretaget med henblik på at belyse omkostningsfordelingen, herunder medfinansieringsprojekternes omkostningsniveau sammenlignet med sædvanlige spildevandsprojekter, omkostningsfordelingen mellem spildevandssels-

skab og projektejer samt konsekvensen for omkostningsfordelingen som følge af ikrafttrædelsen af 75 % - reglen. Der er under dette punkt alene set på den faktiske omkostningsfordeling, mens spørgsmålet om, hvorvidt der er skabt en klar afgrænsning af, hvilke aktiviteter og udgifter, der kan takstfinansieres, behandles under kommissoriets punkt 2 (dette notats afsnit 5).

Interview-delen, der er gennemført af COWI A/S, er foretaget med henblik på at indhente erfaringer med medfinansieringsordningen hos kommuner og spildevandsselskaber – særligt erfaringer med ejerskabet og ansvarsfordelingen. Det er vigtigt at være opmærksom på, at en del af de interviewede kommuner og spildevandsselskaber ikke har erfaringer med medfinansieringsprojekter, og at flere kommuner og spildevandsselskaber kun har svaret på få spørgsmål eller slet ikke svaret. Således har otte kommuner ud af de 18 interviewede kun svaret på få spørgsmål eller slet ikke svaret. Tre spildevandsselskaber har kun svaret på få spørgsmål eller slet ikke svaret.

4.2.2 Omkostningsfordeling

4.2.2.1 Medfinansieringsprojekters omkostningseffektivitet

Opgørelsen over omkostningsfordelingen for medfinansieringsprojekterne, som er gennemført af NIRAS A/S, er foretaget på baggrund af 104 ud af de 105 medfinansieringsprojekter, som Forsyningssekretariatet har givet tillæg til i prisloftsafgørelserne i perioden 2013 til marts 2016.

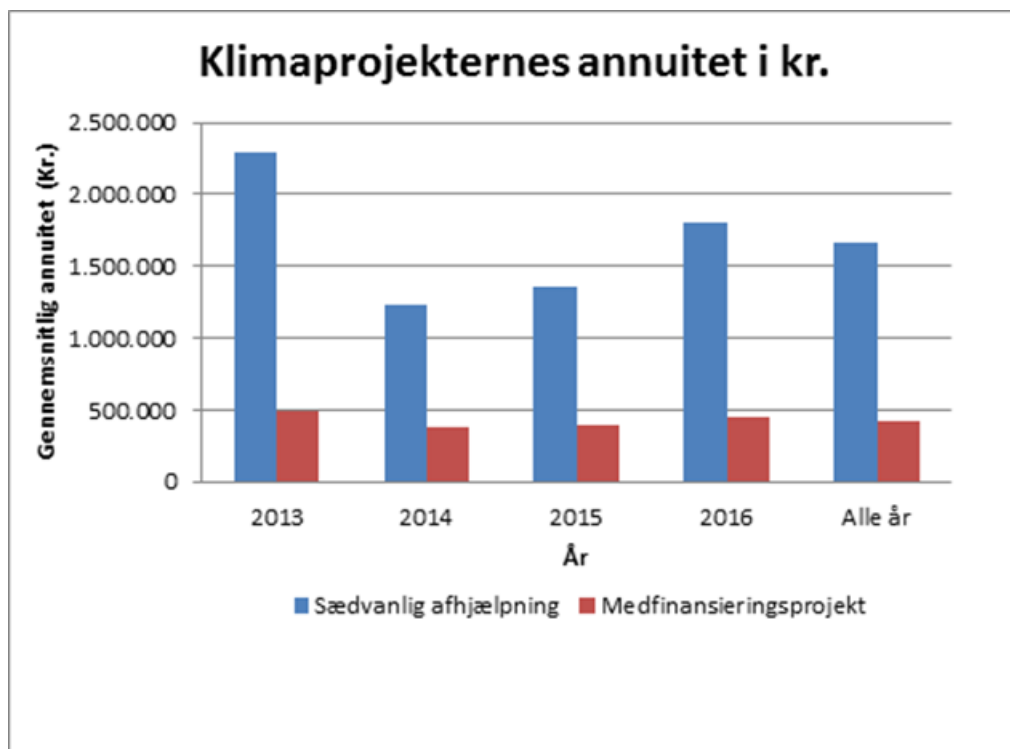
Opgørelsen er foretaget både ved en sammenligning af anlægsomkostninger og en såkaldt annuitetsberegning, hvor der også tages højde for driftsomkostninger og levetider. Når alternative medfinansieringsprojekter skal sammenlignes med traditionelle løsninger, er det vigtigt, at der tages højde for annuiteten pga. eventuelle forskelle i driftsomkostninger og levetider til henholdsvis sædvanlige kloakprojekter og medfinansieringsprojekter. I spildevandsselskabernes ansøgning til Forsyningssekretariatet indgår begge beregninger. Til Forsyningssekretariatets vurdering af klimatilpasningsprojekter foretages en EAA-beregning ved at anvende en såkaldt årlig ækvivalent annuitetsmetode (Equivalent Annual Annuity, EAA) til at afgøre, hvilket projekt der er mest omkostningseffektivt. Beregningsmetoden er ændret i oktober 2016, men der er taget udgangspunkt i den hidtidige metode.

NIRAS' opgørelse viser, at de sædvanlige løsninger gennemsnitligt set vurderes at være knap fire gange så dyre som alternative projekter, hvilket fremgår af tabellen og figuren nedenfor. Det ses her, at annuiteten af et traditionelt projekt som gennemsnit over årene 2013 – 2016 er 1.658.188 kr., mens annuiteten som gennemsnit for de ansøgte medfinansieringsprojekter er 427.283 kr. Det skal bemærkes, at opgørelsen er baseret på de oplyste budgettal i ansøgningerne til Forsyningssekretariatet, og at de endelige tal kan ændres, når medfinansieringsprojekterne er udførte.

Annuitet i kr.	2013	2014	2015	2016	Alle år
Gennemsnit af de angivne annuiteter, Sædvanlig afhjælpning	2.294.528	1.229.944	1.351.599	1.808.033	1.658.188
Gennemsnit af de angivne annuiteter, Medfinansieringsprojekt	488.346	381.092	389.650	447.962	427.283
(Relativt forhold, afrundet)	4,7	3,2	3,5	4,0	3,9

Tabel 4. Klimatilpasningsprojekternes annuitet (kr.)

Kilde: NIRAS' rapport *Omkostningsfordeling for medfinansieringsprojekter. Opgørelser er foretaget på baggrund af Forsyningssekretariatets prisloftsafgørelser 2013-16 og angivet i årets priser.*



Figur 1. Klimatilpasningsprojekternes annuitet (kr.)

Kilde: NIRAS' rapport Omkostningsfordeling for medfinansieringsprojekter. Opgørelser er foretaget på baggrund af Forsyningssekretariatets prisloftsafgørelser 2013-16 og angivet i årets priser.

NIRAS' opgørelse viser også en sammenligning af sædvanlige projekter med medfinansieringsprojekter ved at se på de budgetterede anlægsomkostninger. Opgørelsen viser, at de budgetterede anlægsomkostninger til medfinansieringsprojekterne er ca. 1,1 mia. kr. Til sammenligning vurderes de samlede anlægsomkostninger til klimatilpasning for de samme projekter ved den billigst mulige 'sædvanlige kloakeringsmetode' at være omkring 4,4 mia. kr. Anlægsomkostningerne til sædvanlige projekter er i gennemsnit fire gange dyrere i anlæg end medfinansieringsprojektet. Sædvanlige kloakeringsmetoder er arbejder, spildevandsselskabet udfører på egne spildevandsanlæg i forbindelse med løsning af kapacitetsproblemer i kloaksystemet.

I det mest fordelagtige tilfælde er anlægsprisen for et traditionelt kloakeringsprojekt vurderet til at være 224 gange højere end medfinansieringsprojektet.

De 104 medfinansieringsprojekter er fordelt på 30 kommuner, se figur 2 og figur 3, der viser henholdsvis de 104 medfinansieringsprojekters placering i kommunerne og de samlede anlægsomkostninger fordelt på kommunerne. Næsten 40 % af medfinansieringsprojekterne er beliggende i veje, herefter følger projekter i vandløb med næsten 30 %. Resten udgøres af projekter i rekreative områder samt projekter, der involverer en kombination af de tre typer.

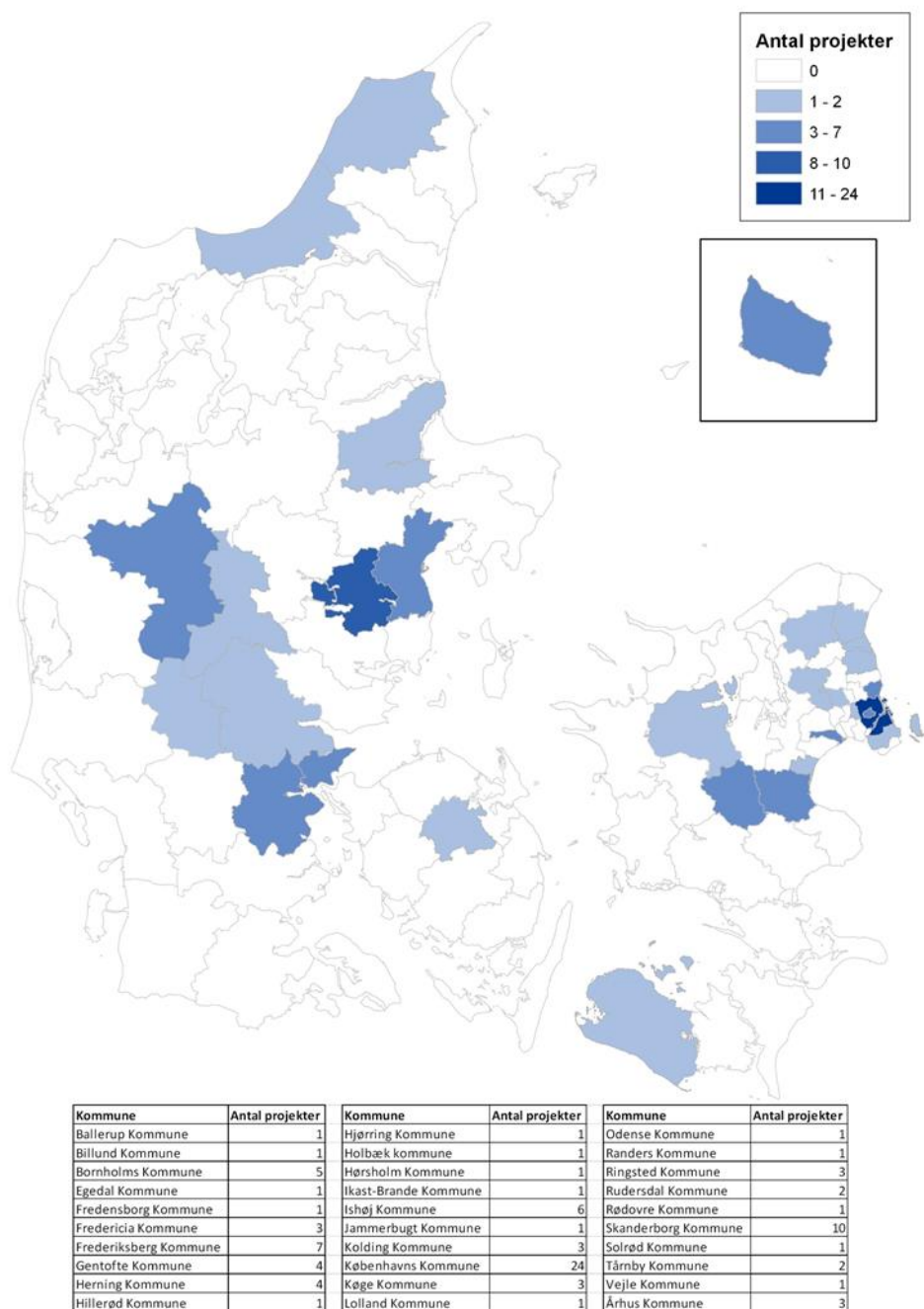
4.2.2.2 75 % - reglen

Med 75 % - reglen kan højst 75 % af omkostningerne til medfinansieringsprojekter for projekttypen "vandløb i byer" og "veje" takstfinansieres. 75 % - reglen er beskrevet nærmere i afsnit 4.1.4. På baggrund af Niras' opgørelse af de godkendte klimatilpasningsprojekter vurderes det, at såfremt "75 % - reglen" havde været indført for prisloftsafgørelser i 2013-2016, ville spildevandsselskabernes andel af medfinansieringen af anlægsomkostninger for alle årene have været 116 mio. kr. lavere, opgjort i 2016-priser.

Opgørelsen er lavet på baggrund af projekter, som udelukkende er enten "vandløb i byer" eller "veje". Det vil sige, at de projekter som f.eks. er beliggende både i vandløb og rekreative områder i byzone er udeladt. Givet det samme serviceniveau peger analysen således på, at et sædvanligt klimatilpasningsprojekt ville have været dyrere.

4.2.2.3 Fordeling af omkostninger mellem projekter og spildevandsselskab

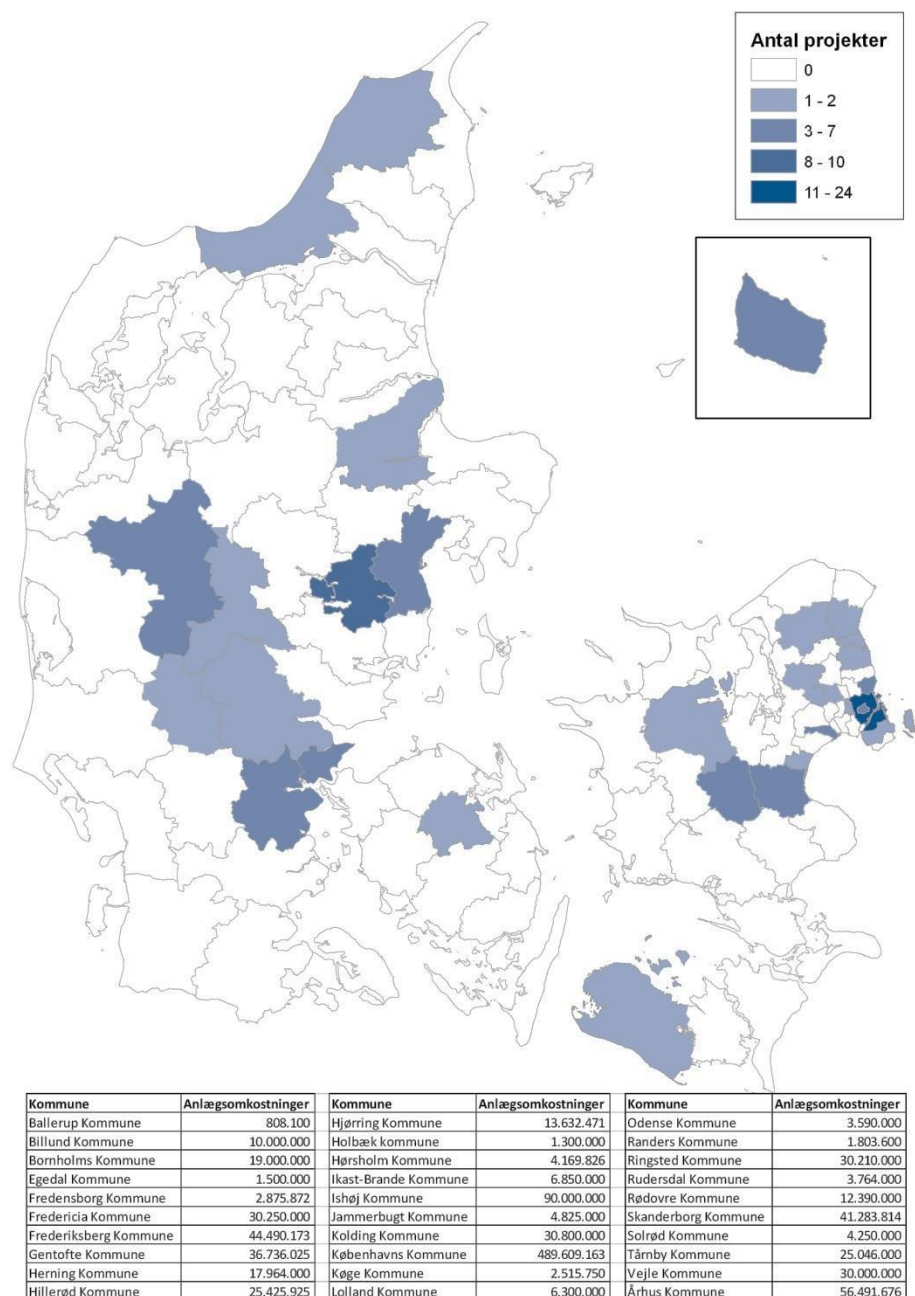
Analysen viser, at 8 % af spildevandsselskaberne via taksterne har dækket mellem 0 og 25 % af de i prisloftsafgørelserne specificerede anlægsomkostninger relateret til regnvandshåndtering, mens hovedparten 79 % har medfinansieret mellem 76 og 100 % af anlægsomkostninger. Det skal bemærkes, at klimatilpasningsprojekter kan være en del af større planer og projekter, som ikke er nævnt eller nærmere specificeret i det ansøgningsmateriale, der danner baggrund for prisloftsafgørelsen. Det betyder, at der kan være omkostninger, som alene projekter bærer, og som ikke indgår i prisloftsafgørelserne. Projekters andel af de samlede udgifter til klimatilpasningsprojekter kan derfor være højere, end analysen viser.



Figur 2. Klimatilpasningsprojekternes geografiske placering.

Kilde: NIRAS' rapport Omkostningsfordeling for medfinansieringsprojekter. Opgørelse er lavet på baggrund af Forsyningssekretariatets prisloftsafgørelser 2013-16.

* Projekterne angiver på kortet herover omfatter alene projekter hvor projektejer er kommune.



Figur 3. Samlede anlægsomkostninger fordelt på kommuner

Kilde: NIRAS' rapport Omkostningsfordeling for medfinansieringsprojekter. Opgørelse er lavet på baggrund af Forsyningssekretariatets prisloftsafgørelser 2013-16.

* Projekterne angiver på kortet herover omfatter alene projekter hvor projektejer er kommune.

NIRAS analyse viser endvidere, at hovedparten (81 ud af 104 projekter) af medfinansieringsprojekterne er beliggende i byzone, og dermed er nødvendighedsprincippet det mest anvendte (projekter i vandløb i byzone samt veje). Ifølge NIRAS' analyse har der været nogen forvirring blandt kommunerne i forhold til forskellen på de to udgiftsfordelingsregler, jf. meromkostningsprincippet og nødvendighedsprincippet i medfinansieringsbekendtgørelsens §§ 3-4. Endvidere viser analysen, at der ikke er den store økonomiske forskel på, om det ene eller det andet princip anvendes.

I interview-delen, der er gennemført af COWI A/S, er der spurgt til fordele og ulemper ved 75 % - reglen. 11 af de 18 interviewede kommuner besvarer ikke spørgsmålet. 1 kommune sva-

rer, at der hverken er fordele eller ulemper, og ser en fordel i, at der også kommer kommunale kompetencer i spil og ikke kun kompetencer fra spildevandsselskabets side. 6 kommuner svarer, at 75 % - reglen er en ulempe. De 6 kommuner, der har svaret på spørgsmålet til kravet om 25 % medfinansiering, mener, at kravet har den ulempe, at det vil reducere antallet af kommunale projekter, fordi kommunerne skal prioritere klimatilpasning sammen med en række andre opgaver i kommunen.

For spildevandsselskabernes vedkommende ses et lidt andet billede. Flere selskaber finder, at det er en fordel, at kommunerne bliver økonomisk medansvarlige, idet de finder, at kommunerne derved vil blive mere skarpe på de økonomiske prioriteringer. Stort set alle spildevandsselskaber påpeger dog - i lighed med kommunerne - at medfinansieringsprojekter ikke vil blive gennemført.

Konklusionerne indikerer dermed, at kommunerne i en tværgående prioritering mellem klimatilpasningsløsninger og velfærdsløsninger vil prioritere de økonomiske ressourcer til andre opgaver.

Der er få synspunkter om private medfinansieringsprojekter, dvs. medfinansieringsprojekter, hvor det er en privat aktør og ikke kommunen, der er projektejer, men de få synspunkter, der er, mener at 75 % - reglen vil være en barriere for privates engagement i klimatilpasning og vil ramme bl.a. projekter i og på private veje. Klimatilpasningsprojekter efter medfinansieringsreglerne er mest udbredt blandt kommunerne, idet kun ni af de godkendte projekter er indgået med private lodsejere.

4.2.2.4 Dokumentation for omkostningseffektivitet

I interview-delen har særligt vandselskaberne påpeget, at det er svært at finde sædvanlige projekter at sammenligne med, når omkostninger for sådanne projekter skal opgøres for at dokumentere et medfinansieringsprojekts omkostningseffektivitet.

4.2.2.5 Sammenhæng med den kommunale risikokortlægning

I interview-delen har hovedparten af kommunerne fremført, at det i nyudlagte byudviklingsområder skal være muligt at gennemføre medfinansieringsprojekter, uden at den kommunale risikokortlægning i klimatilpasningsplanerne har påvist et behov for afhjælpning. Begrundelsen er, at det skal være muligt at tænke klimatilpasning ind i udviklingen af et nyt område. Blandt spildevandsselskaberne er der delvis opbakning til dette synspunkt, mens nogle selskaber dog mener, at det er vanskeligt at retfærdiggøre takststigninger overfor kunderne, hvis det ikke kan dokumenteres i en risikokortlægning.

4.2.2.6 Delopsamling

Sammenfattende viser projektgennemgangen af samtlige medfinansieringsprojekter i Danmark, at de ansøgte projekter i den undersøgte periode vurderes at ville være knap fire gange billigere at gennemføre end sædvanlige projekter med tilsvarende serviceniveau, når den årlige annuitet sammenlignes.

De samlede budgetterede anlægsomkostninger til medfinansieringsprojekter i perioden er 1,1 mia. kr. Til sammenligning er det anslået, at de samlede anlægsomkostninger til klimatilpasning ved den billigst mulige traditionelle løsning ved kloakering og bassiner med tilsvarende serviceniveau ville have været 4,4 mia. kr. i anlægsomkostninger.

Der er dermed potentielt mulighed for, at spildevandsselskaberne kan høste besparelser på deres omkostninger ved at vælge medfinansieringsløsninger og samtidigt opnå tillæg. Det skal derfor vurderes nærmere, om dette er hensigtsmæssigt i forhold til spildevandsselskabernes samlede økonomiske rammer.

Hvis 75 % - reglen havde været gældende vurderes det, at spildevandsselskabernes andel af investeringerne for alle årene ville have været 116 mio. kr. lavere, svarende til ca. 10 % af de budgetterede investeringer.

Det er den generelle vurdering blandt de 7 kommuner og de spildevandsselskaber, der har svaret, at 75 % - reglen vil føre til en opbremsning i etableringen af medfinansieringsprojekter – også på private veje.

Det indikerer dermed, at kommunerne i en tværgående prioritering mellem klimatilpasningsløsninger og velfærdsløsninger vil prioritere de økonomiske ressourcer til andre opgaver.

Samtidig ser nogle spildevandsselskaber dog også en fordel i, at kommunerne bliver økonomisk medansvarlige.

4.2.3 Ansvarsfordeling – herunder ejerskabsbestemmelserne

På baggrund af de gennemførte interviews af kommuner og spildevandsselskaber er det søgt at belyse opfattelserne af fordele og ulemper ved de gældende bestemmelser om ejerskab og ansvarsfordeling mellem spildevandsselskabet og projektejer. Der er fremkommet en række synspunkter, som ikke nødvendigvis knytter sig snævert til ejerskab og ansvarsfordelingen, men f.eks. vedrører dokumentations- og sagsbehandlingsforhold. Disse synspunkter er medtaget under dette punkt.

De gennemførte interviews har vist, at der er et ønske fra navnlig spildevandsselskaberne om, at projektmodellen gentænkes. Både kommuner og spildevandsselskaber foreslår, at det skal være muligt for spildevandsselskaberne at eje et medfinansieringsprojekt. Enkelte spildevandsselskaber peger i interviewene på, at medfinansieringsprojekter ofte er drevet af den ene part – kommunen, og det efterlader spildevandsselskabet "blot" som betaler til projektet til trods for, at spildevandsselskabet har en betydelig kompetence til både projektering og anlæg. Når arbejdet med medfinansieringsprojekter er sat i gang, kan der opstå usikkerheder forbundet med arbejdsdeling og ansvar. Endvidere oplever flere selskaber og kommuner, at der kan være kompetencemæssige udfordringer i at køre et projekt. Flere af de interviewede peger på, at der opbygges de samme kompetencer i både kommunen og spildevandsselskabet, hvilket undertiden opleves som unødvendigt. Spildevandsselskabet oplever desuden ind imellem, at projektejer ikke altid har de fornødne kompetencer til at udføre medfinansieringsprojektet. CONCITO har peget på tilsvarende problemstillinger og foreslår ligeledes, at projektejerskabet også kunne ligge hos spildevandsselskabet.

De gennemførte interviews har ikke afklaret, i hvilken udstrækning de nye regler om tilknyttede aktiviteter, der er gennemført pr. den 1. marts 2016 vurderes at have forbedret projektmodellen. Reglerne giver spildevandsselskabet mulighed for at drive et medfinansieringsprojekt som en del af selskabets hovedaktivitet. Reglerne er beskrevet i afsnit 4.1.5. Baggrunden herfor er muligvis, at der endnu ikke er indhentet erfaringer med denne mulighed, og at flere af de interviewede ikke er bekendt med muligheden.

4.2.3.1 Administrative forhold

Et stort flertal af de interviewede kommuner og spildevandsselskaber er af den opfattelse, at de gældende regler for medfinansieringsprojekter er uklare, eller mener at administrationen, der er forbundet med medfinansieringsreglerne, er administrativt tung og langsommelig.

Der peges på, at godkendelsesprocessen i Forsyningssekretariatet er omfattende. Forsyningssekretariatet har i 2015 godkendt 17 medfinansieringsprojekter og har oplyst, at sekretariatet i 2015 har anvendt ca. 500 timer på behandling af medfinansieringsprojekter. Det svarer således til gennemsnitligt ca. 30 timer pr. projekt.

Efter de ændrede vandsektorlovsregler, der er trådt i kraft pr. 1. marts 2016, skal Forsyningssekretariatet ikke længere godkende et medfinansieringsprojekt forud for igangsættelse af projektet. Da interviewene imidlertid er gennemført på et tidspunkt, hvor kommuner og vandselskaber endnu ikke har haft erfaringer med de nye regler, kan der ikke med sikkerhed siges noget om, hvorvidt regelsættet medfører smidigere processer for kommuner og vandselskaber. Det lægges derfor til grund, at de bemærkninger, som kommuner og vandselskaber har fremført i forbindelse med de gennemførte interviews, knytter sig til reglerne, der var gældende før den 1. marts 2016.

4.2.3.2 Koordinering af medfinansieringsprojekter og sædvanlige projekter

Der er i de gennemførte interviews fremkommet få synspunkter om udfordringer ved at samordne medfinansieringsprojekter og sædvanlige projekter, f.eks. i relation til udbud mv. Spildevandsselskaberne peger på, at der bruges meget tid til koordinering, hvis kommune og forsyning har forskellige rådgivere til det samme projekt. Endvidere vurderer Energistyrelsen, at de ovenfor nævnte synspunkter om et administrativt tungt set-up også kan vedrøre udfordringer ved at samordne projekter med forskellige projektejere. Denne vurdering bygger styrelsen bl.a. på egne erfaringer ud fra dialog med interessenterne.

4.2.3.3 Fremtidssikring af medfinansieringsprojekters kapacitet

Flere spildevandsselskaber peger på, at deres betaling til medfinansieringsprojekter ikke i tilstrækkelig grad sikrer anlæggenes funktion og kapacitet (dvs. brugen af eksempelvis kantstenen eller en udposning på et vandløb), som medfinansieringsprojektet var tiltænkt, da der i dag ingen sikringsmuligheder er i form af eksempelvis tinglysning. Det medfører, at funktionen kan mindskes og i værste fald forsvinde med årene, hvis vej- eller vandløbsmyndigheden har foretaget ændringer i vejen eller vandløbet. Fx kan en ombygning eller flere lag asfalt på en klimavej reducere den oprindelige kapacitet, som måske først bliver nødvendig om 30 år, når 100 års regnhændelsen indtræffer.

Institut for Geovidenskab og CONCITO peger på, at der ved store anlægsprojekter opstår en udfordring i forhold til at sikre, at den hydrauliske funktionalitet bliver fastholdt over mange år. F.eks. bør det sikres, at veje fastholdes med den klimatilpasningsfunktion, som de blev anlagt med. I modsat fald er der risiko for, at fremtidige renoveringer af f.eks. en skybrudsvej vil reducere den regnmængde, som skybrudsvejen var forudsat at bortlede. Problemstillingen er også rejst af spildevandsselskaber ved Energistytrelsens dialogmøder med branchen.

4.2.3.4 Delopsamling

Der er blandt de interviewede bred enighed om, at de gældende regler for ejerskabsformer og ansvarsfordeling ikke er hensigtsmæssige. Der er således et udbredt ønske om, at spildvandselskabet får mulighed for at blive projektejer for medfinansieringsprojekterne.

Endvidere er der et ønske fra spildevandsselskaberne, at de administrative processer lettes. Det skal dog bemærkes, at spørgeskemaundersøgelsen er gennemført inden de seneste administrative lettelser blev gennemført 1. marts 2016.

5. Afgrænsningen af aktiviteter, der kan takstfinansieres (Kommissoriets punkt 2)

Kommissorium

Evalueringen skal afdække, om der er skabt en klar afgrænsning af, hvilke aktiviteter og udgifter, der kan takstfinansieres som led i klimatilpasning. På baggrund af eventuelt rapporterede uklarheder foretages en afklaring af, hvad der er årsag til uklarhederne (f.eks. manglende definitioner i lovgivningen, uhensigtsmæssige regler, mangelfuld vejledning eller lign.).

5.1 Rammebetingelser

Rammebetingelserne for medfinansierungsreglerne er beskrevet i afsnit 4.1. Det fremgår heraf, at der findes to forskellige principper for fordeling af omkostninger mellem projekter og spildevandsselskabet ved medfinansierungsprojekter. For projekter i vandløb i landzone og i sommerhusområder samt i rekreative områder fordeles omkostningerne efter et meromkostningsprincip, jf. § 3. Dvs. at alle de nødvendige omkostninger, der gør et kommunalt eller privat anlæg dyrere, end det ellers ville have været, hvis det ikke skulle håndtere tag- og overfladevand, dækkes af spildevandsselskabet. For projekter i vandløb i byzone samt i og på veje, jf. § 4, fordeles omkostningerne således, at alle omkostninger, der er nødvendige for håndteringen af tag- og overfladevandet dækkes af spildevandsselskabet. Forskellen på de to fordelingsregler er, at spildevandsforsyningsselskabet efter § 4 kan betale for de levetidsforbedringer, som projektet medfører på kommunens eller den privates ejendom. Det kan f.eks. være tilfældet, hvor det er nødvendigt at lægge ny asfalt på en vej.

Udgangspunktet for medfinansierungsprojekterne er i øvrigt, at spildevandsselskabet alene betaler alle nødvendige omkostninger, der går til at håndtere det regnvand, som selskabet har ansvaret for. Omkostninger forbundet med f.eks. forbedring af trafiksikkerhedsmæssige forhold, belysninger, beplantning mv. vil således skulle afholdes af projekter og altså ikke spildevandsselskabet.

Endvidere fremgår det af afsnit 4.1, at spildevandsselskabet for projekter i vandløb i byzone samt i veje, der er indgået aftale om efter 1. januar 2016, dog højst kan betale 75 % af de samlede investeringsomkostninger, der er nødvendige for at håndtere den del af regnvandet, som spildevandsselskabet ellers har ansvaret for.

5.2 Resultater af analyser

Vurderingen af om der er skabt en klar afgrænsning af, hvilke aktiviteter og udgifter, der kan takstfinansieres, er primært foretaget kvalitativt på baggrund af de gennemførte interviews, som er gennemført af COWI A/S.

De gennemførte interviews viser, at nogle kommuner og spildevandsselskaber mener, at der har været problemer i forbindelse med omkostningsfordelingen mellem spildevandsselskabet og kommunen. Endvidere nævner nogle kommuner og spildevandsselskaber, at medfinansieringsreglerne efter deres opfattelse er uklare.

NIRAS' analyse har, som det fremgår af afsnit 4.2.2.3, vist, at der har været nogen forvirring blandt kommunerne i forhold til forskellen på de to udgiftsfordelingsregler, jf. meromkostningsprincippet og nødvendighedsprincippet i medfinansieringsbekendtgørelsens §§ 3-4.

I rapporten fra Institut for Geovidenskab peges der på, at den lovgivningsmæssige ramme kan opleves som upræcis fx i forhold til ansvarsfordelingen mellem kommunerne og spildevandsselskaberne.

5.3 Delopsamling

For nogle kommuner og spildevandsselskaber har der i samarbejdet om klimamedfinansieringsprojekter været problemer vedrørende fordelingen af udgifter. Endvidere nævner nogle kommuner og spildevandsselskaber, at medfinansieringsreglerne efter deres opfattelse er uklare.

6. Opsamling (kommissoriets punkt 4)

Det 4. og sidste punkt i kommissoriet har karakter af en opsamling på de øvrige punkter og input til besvarelse heraf hentes derfor primært fra den øvrige rapport.

Kommissoriets pkt. 4:

Evalueringen skal på et overordnet plan vurdere, om den gældende regulering understøtter, at kommunerne kan yde en samfundsøkonomisk hensigtsmæssig indsats for klimatilpasning og skal endvidere afdække eventuelle barrierer for udmøntning af kommunernes klimatilpasningsplaner i konkrete indsatser og forventninger til behov for fremtidige opdateringer.

Evalueringen viser, at alle kommuner har udarbejdet en klimatilpasningsplan.

Kommunernes prioritering af klimatilpasningsindsatsen bygger på oversvømmelsesrisikoen. De fleste kommuner har, som aftalt i henhold til ØA13, foretaget en prioritering af indsatsen, mens under halvdelen har en handlingsplan. Mange kommuner har benyttet muligheden for via retningslinje i kommuneplanen at forbyde byggeri i risikoområder. I 39 kommuner er det fortsat muligt.

Klimatilpasningens indarbejdelse i kommuneplanlægningen har givet et afsæt for kommunernes koordinering af klimatilpasningen med den øvrige fysiske planlægning, f.eks. i forhold til udvikling af natur og rekreation. Der er skabt et lokalt overblik over oversvømmelsesrisikoen i hele Danmark. Detaljeringsniveauet er dog uensartet, og der er forskel på omfanget af de temaer, der er inddraget i kortlægningen. F.eks. er der i mange kommuner ikke kortlagt for oversvømmelsesrisiko fra vandløb og grundvand. Derfor vil det også være et nyttigt værktøj for kommunerne at anvende fremadrettet, så der er sikkerhed for at investeringer foretages på et opdateret grundlag og et prioriteret behov.

Der er eksempler på samarbejde på tværs af kommunegrænser og tværfaglig indsats er fastlagt som mål i mange kommuner. Af interviews blandt kommuner fremgår, at trods at det gennemgående opleves som vanskeligt at etablere fælles projekter, har seks af de interviewede kommuner lykkedes med dette.

Af ØA13 fremgår det kun, at kommunerne skal udarbejde én klimatilpasningsplan. Det betyder, at der på nuværende tidspunkt ikke er krav om opdatering. Det fremgår af interviewundersøgelsen, at flere af de interviewede kommuner finder det naturligt at arbejde videre med og opdatere klimatilpasningsplanen. 6 af de adspurgte kommuner har udtrykt ønske om et statsligt krav om opdatering.

Kommunerne har mulighed for, via aftaler eller sit ejerskab i selskabet, at bestemme, at serviceniveauet skal forhøjes, uden at dette belaster spildevandsselskabernes økonomiske ramme, idet de får et tillæg til den økonomiske ramme, som godkendes af Forsyningssekretariatet.

Uden kommunal medfinansiering vil øgede investeringer i klimatilpasning heller ikke belaste kommunens økonomi.

Dette indebærer et incitamentsproblem, som kan føre til overinvesteringer, og dermed risiko for ikke at sikre et samfundsøkonomisk optimalt investeringsniveau.

Risikokortlægningen i de kommunale klimatilpasningsplaner vurderes at have givet kommunerne et bedre grundlag for at forebygge oversvømmelser dér, hvor behovet er størst.

NIRAS' opgørelse viser, at de budgetterede sædvanlige klimatilpasningsløsninger gennemsnitligt set vurderes at ville være knap fire gange så dyre som alternative projekter.

Kommuner og spildevandsselskaber har med medfinansieringsprojekterne fået et supplement til traditionel håndtering af klimatilpasning, der muliggør, at klimatilpasning kan gennemføres billigere og dermed sparer spildevandsselskaberne for omkostninger til klimatilpasning. Vurderingen blandt 1/3 af de adspurgte kommuner og spildevandsselskaber er, at medfinansiering med kun 75 % kan føre til en opbremsning i etablering af medfinansieringsprojekter. Det vil således afspejle en samlet tværgående prioritering af ressourcer mellem klimatilpasning og øvrige kommunale ydelser. Samtidig ser nogle spildevandsselskaber dog også en fordel i, at kommunerne bliver økonomisk medansvarlige.

Der er bred enighed blandt både spildevandsselskaberne og kommunerne om, at reglerne for ejerskab og ansvarsfordeling mellem projektejer (oftest kommunen) og spildevandsselskabet på visse punkter ikke er hensigtsmæssige. Det skyldes blandt andet, at spildevandsselskaberne gerne selv vil påtage sig rollen som projektejer, at selskaberne har den fornødne tid og kapacitet til at udføre projekterne, og at der findes de fornødne kompetencer i spildevandsselskaberne. Endvidere har spildevandsselskaberne et stort ønske om sikring af den hydrauliske funktion.

Nogle kommuner og spildevandsselskaber nævner, at medfinansieringsreglerne efter deres opfattelse er uklare. Kommuner og spildevandsselskaber har i spørgeskemaundersøgelsen ikke konkretiseret dette nærmere. For nogle kommuner og spildevandsselskaber har der i samarbejdet om klimamedfinansieringsprojekter været problemer vedrørende fordelingen af udgifter.



Miljøstyrelsen
Haraldsgade 53
2100 København Ø

www.mst.dk