

Baggrundsrapport om klimaændringer og fysisk planlægning

**Skov- og Naturstyrelsen
Landsplanområdet
20. januar 2006**

Baggrundsrapport om klimaændringer og fysisk planlægning¹.

Indledning.

Planlovens formål

Planloven skal sikre at den sammenfattende planlægning forener de samfundsmæssige interesser i arealanvendelsen og medvirker til at værne landets natur og miljø, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag i respekt for menneskets livsvilkår og for bevarelsen af dyre- og plantelivet.

Planlægningen skal især sikre

- at der ud fra en planmæssig og samfundsøkonomisk helhedsvurdering sker en hensigtsmæssig udvikling i hele landet og i de enkelte amtskommuner og kommuner,
- at der skabes og bevares værdifulde bebyggelser, bymiljøer og landskaber,
- at de åbne kyster fortsat udgør en væsentlig natur- og landskabsressource,
- at forurening af luft, vand og jord samt støjlempere forebygges, og
- at offentligheden i videst muligt omfang inddrages i planlægningsarbejdet.

Hele Danmark er opdelt i byzone, sommerhusområder og landzone.

Landzoneområderne omfatter det åbne land og en stor del af landsbyerne. Hovedformålet med landzonebestemmelserne er at forhindre ukontrolleret bebyggelse og anlæg i det åbne land og at bevare værdifulde landskaber. Som hovedregel kræves der en landzonetilladelse fra kommunalbestyrelsen, hvis man ønsker at udstykke, opføre ny bebyggelse eller ændre anvendelsen af eksisterende bygninger og ubebyggede arealer. Tilladelse kan gives, når det ansøgte efter en konkret vurdering af de lokale forhold er foreneligt med de hensyn som landzonebestemmelserne skal varetage. Der gælder dog visse undtagelser fra tilladelseskravet. Der kræves således ikke tilladelse til byggeri, der er erhvervsmæssigt nødvendigt for driften af en landbrugs- eller skovbrugsejendom.

I byzone og sommerhusområder gælder, at ny bebyggelse, ændret anvendelse mv. skal ske i overensstemmelse med gældende lokalplaner – eller tilsvarende planer efter tidligere lovgivning.

Planloven bygger på et princip om rammestyling. Lokalplaner må således ikke stride mod den overordnede planlægning, dvs. mod kommuneplanen, mod regionplanen (indtil denne efter de nye regler som følge af strukturreformen er erstattet af bestemmelser i en kommuneplan) eller mod bindende statslige forskrifter for planlægningen (landsplandirektiver). Hvis den overordnede planlægning mv. ændres, må den øvrige planlægning rettes til, når den revideres.

Kommuneplanerne skal revideres hvert 4. år.

Kommunalbestyrelserne har ansvaret for den sammenfattende kommuneplanlægning og for tilladelse til bebyggelse og ændret anvendelse i landzonen.

Miljøministeren kan foruden gennem landsplandirektiver påvirke den decentrale planlægning gennem redegørelser – først og fremmest landsplanredegørelsen, der skal udsendes efter nyvalg til Folketinget, redegørelse for miljøtilstanden i Danmark samt for natur- og miljøpolitikken, som

¹ I beskrivelsen er der taget udgangspunkt i reglerne efter 1. januar 2007 uden amtskommuner.

udgives mindst hver 4. år (planlovens § 2), og "oversigt over statslige interesser i kommuneplanlægningen", der skal udsendes til kommunalbestyrelserne hvert 4. år – forud for kommunernes revision af kommuneplanerne, jf. lovens § 2 a, samt gennem vejledninger og information. Hertil kommer ministerens konkrete beføjelser til at gribe ind i den lokale planlægning for at sikre nationale interesser. Beføjelserne har form af påbud, om at kommuner udarbejder planer med bestemt indhold, samt af mulighed for call in af eller veto mod kommunernes planforslag.

Tilpasning af ny arealanvendelse til en klimatilpasningsstrategi falder ind under begrebet national interesse.

Karakteristisk for den fysiske planlægning efter planloven er det, at man kun kan regulere fremtidige forhold. Eksisterende lovlig bebyggelse og anvendelse kan fortsætte som hidtil.

Sammenfattende fysisk planlægning er således i relation til klimatilpasning et styringsmiddel, der kan bidrage til at begrænse nogle negative effekter af klimatilpasning – og som på længere sigt formentlig også kan bidrage til udnyttelse af positive effekter.

Fysiske effekter af klimaændringer

Effekt.

Risiko for oversvømmelse i kystnære områder og forhøjet grundvandstand.

Risiko for oversvømmelse vil have den konsekvens, at de påvirkede områder kan blive uegnede til såvel ny bebyggelse som byudvikling, jordbrug, rekreative formål mv., medmindre der ofres betydelige beløb på kystsikring og eller andre foranstaltninger, der kan sikre såvel bebyggede arealer som friarealer.

For så vidt angår eksisterende anvendelse, vil foranstaltningerne til afhjælpning skulle ske efter anden lovgivning (som kystsikring, konstruktive krav til bebyggelse mv., kloakering, pumpning osv.). Planloven kan som nævnt i indledningen kun regulere fremtidig anvendelse.

Tiltag.

For så vidt angår tiltag, der kan begrænse virkningerne af oversvømmelser på bebyggelse, kan man sondre mellem nye områder til byudvikling, områder der i dag er bebygget eller udlagt til by- og fritidsformål, og områder i det åbne land.

1. Nye områder til byudvikling mv., dvs. områder der i dag ligger hen som "bar mark".

For så vidt angår ny byudvikling i de kystnære områder, indeholder planloven i dag konkrete bestemmelser, der giver en udstrakt mulighed for at friholde kystområderne for bebyggelse og anlæg, som ikke er afhængige af en placering tæt på kysten (planlovens § 5 a). Bestemmelsen tilsigter, at kystlandskabet skal beskyttes, og at kysterne benyttes til de funktioner, der kun kan placeres i tilknytning til kysten samt til rekreativ udnyttelse, der ikke strider mod formålet. De nødvendige arealer til nye byområder, tekniske anlæg og ferie- og fritidsformål i kystområderne kan udlægges gennem planlægning.

Inden for den i princippet 3 km brede kystnærhedszone kan der kun inddrages nye arealer i byzone eller planlægges for anlæg i landzone, hvis der er en særlig planlægningsmæssig eller funktionel begrundelse for kystnær lokalisering (planlovens § 5 b). Bestemmelsen pålægger de planlæggende myndigheder at godtgøre behovet for en kystnær beliggenhed, herunder at belyse mulighederne for placeringer uden for kystnærhedszonen. Planlægningen skal tage udgangspunkt i, at nye arealer til byzone og anlæg i landzone skal lokaliseres i størst mulig afstand fra kystlinjen og fortrinsvis bag eksisterende bebyggelse.

Der må desuden - bortset fra trafikhavn anlæg og andre overordnede infrastrukturanlæg – kun i ganske særlige tilfælde planlægges for bebyggelse og anlæg på land, som forudsætter inddragelse af arealer på søterritoriet eller særlig kystbeskyttelse.

Lovens § 5 b indeholder desuden et forbud mod udlægning af nye sommerhusområder² i kystnærhedszonen.

Ferie- og fritidsanlæg skal efter § 5 b lokaliseres i forbindelse med eksisterende bysamfund eller større ferie- og fritidsbebyggelser.

Strandbeskyttelses- og klitfredningslinjen. Der må efter naturbeskyttelseslovens §§ 8 og 15 ikke foretages ændringer i tilstanden af strandbredder og andre kyststrækninger, der ligger inden for en afstand af 300 m fra begyndelsen af den sammenhængende landvegetation langs kysten. I sommerhusområder er den 100 m. Beskyttelseszonen er dog mindre på en række kyststrækninger, hvor der er bebyggelse.

Det er ikke tilladt at ændre tilstanden af de arealer, der ligger inden for strandbeskyttelseszonen. Der må blandt andet ikke placeres bebyggelse såsom bygninger, skure, campingvogne og master, foretages ændringer i terrænet, tilplantning eller hegning.

Strandbeskyttelses- og klitfredningslinjen administreres særdeles restriktivt, og der meddeles kun undtagelsesvist dispensation.

Konklusion: Når det drejer sig om nye aktiviteter i det åbne land i kystnærhedszonen, er der udstrakte muligheder for at forhindre nyanlæg til byudvikling i sårbare områder. Strandbeskyttelses- og klitfredningslinjen indeholder forbud mod tilstandsændringer (etablering af bebyggelse, campingvogne, hegn, udstykning m.v.), mens kystnærhedszonen er en planlægningszone.

Hvis der udlægges ny områder til bebyggelse med risiko for oversvømmelse eller genevirkninger som følge af forhøjet grundvandsstand, indeholder planloven i øvrigt hjemmel til at kommunerne gennem lokalplaner eller landzonetilladelser kan stille krav om at bebyggelse opføres i en mindste sokkelkote.

De gældende bestemmelser kan highlightes gennem information/vejledning, oversigten over statslige interesser og/eller bindende forskrifter.

En hensigtsmæssig fremgangsmåde vil være at starte med information om risikoområdernes beliggenhed baseret på detaljerede kort, der viser områder der ikke er egnet til ny bebyggelsesudvikling, eller hvor bebyggelsesudvikling forudsætter nærmere beskrevne foranstaltninger til afhjælpning. Tanken hermed vil være, at viden om at der er tale om risikoområder, på den ene side vil afholde kommunerne fra at planlægge for sådanne områder til bebyggelsesformål og på den anden side vil formindske eller fjerne efterspørgselen efter disse arealer til bebyggelse.

Næste fase kan være den koordinerede statslige udmelding i "oversigt over statslige interesser i kommuneplanlægningen" der som nævnt udsendes hvert 4. år. Efterhånden som det afklares hvilke områder der på grund af afhjælpning foranstaltninger (kystsikring, digebyggeri mm.) fortsat kan anvendes til byudvikling og eller ny bebyggelse, henholdsvis hvilke områder, der ikke bør

² Efter en særlig bestemmelse i planloven udlagde miljøministeren dog i 2005 ca. 5000 sommerhusgrunde bagved eksisterende sommerhusområder. Bestemmelsen åbner mulighed for yderligere 3000 ved et nyt landsplandirektiv.

bebygges, kan det meldes ud her. En yderligere mulighed er at henstille til kommunerne, at de i kommuneplanrevisionen redegør for, hvordan planen forholder sig til klimatilpasning.

Hvis de ovenfor nævnte tiltag viser sig ikke at have den ønskede virkning, kan de senere suppleres med bindende forskrifter.

2. Bebyggelse i områder, der i dag er planlagt til bebyggelse, herunder eksisterende byzone og sommerhusområder og områder til feriehoteller og lign. – i de mange byer, sommerhusområder mv., der ligger ved de danske kyster og fjorde.

Her indeholder planloven i dag en hjemmel til, at kommunalbestyrelsen i en lokalplan kan fastsætte bestemmelser om "friholdelse af et område for ny bebyggelse, når en bebyggelse kan blive udsat for sammenstyrtning, oversvømmelse eller anden skade, der kan medføre fare for brugernes liv, helbred eller ejendom" (§ 15, stk. 2, nr.15). Bestemmelsen – der aldrig har været brugt – har ikke tilknyttet nogen erstatningsbestemmelse.

Kommunerne kan altså – hvis de ønsker det – fx anvende bestemmelsen mod byggeri på ledigtblevne havnearealer, hvis der er risiko for bebyggelseskader med fare for brugernes liv, helbred eller ejendom (det er ikke nok, at der er fare for bebyggelsen i sig selv). Tilsvarende kan kommunerne benytte en hjemmel i planlovens lokalplankatalog til at stille krav om, at bebyggelse opføres i en mindste sokkelkote.

Som ved ny byudvikling på "bar" mark gælder, at staten kan påvirke kommunernes planlægning i den ønskede retning ved i første fase at informere om risikoområdernes beliggenhed baseret på detaljerede kort, der viser områder, der ikke er egnet til ny bebyggelse, eller hvor bebyggelse forudsætter nærmere beskrevne foranstaltninger til afhjælpning.

I den koordinerede statslige udmelding i "oversigt over statslige interesser i kommuneplanlægningen" kan kommunerne opfordres til at vurdere deres planlægning i lyset af foreliggende viden om klimatilpasning.

Hvis de ovenfor nævnte tiltag viser sig ikke at have den ønskede virkning, kan de senere suppleres med bindende forskrifter, herunder fx pålæg om, at kommunerne anvender den ovenfor nævnte hjemmel til i lokalplaner at forbyde ny bebyggelse "der kan medføre fare for brugernes liv, helbred eller ejendom".

Beskyttelsen af allerede bebyggede områder i eksisterende byzone og sommerhusområder må i øvrigt som nævnt ovenfor ske gennem foranstaltninger efter anden lovgivning (som kystsikring, konstruktive krav til bebyggelse mv., kloakering, pumpning osv.).

Valg af tiltag må ske i et samarbejde mellem planlægningsmyndighederne og de myndigheder, der har ansvaret for foranstaltninger som kystsikring, konstruktive krav til bebyggelse mv., kloakering, pumpning osv.

3. Områder, der i dag anvendes til traditionelle åbent-land formål: Jordbrug, skovbrug, mv.

Hvad angår erhvervsinteresser i det åbne land, skal kommuneplanerne udlægge arealer til skovrejsning og udpege områder, hvor skovrejsning er uønsket, og de skal indeholde retningslinjer for varetagelse af jordbrugsmæssige interesser, herunder udpegning og sikring af særligt værdifulde landbrugsområder. Desuden skal planerne indeholde retningslinjer til varetagelse af natur- og landskabsværdier, geologiske værdier, kulturhistoriske værdier mm.

Klimaændringer vil ændre forudsætningerne for denne planlægning, men der kan næppe nu siges noget nærmere om hvordan og i hvilket omfang.

Særligt for lavbundsarealer skal dog fremhæves, at de udgør et vigtigt potentiale for at kunne afbøde virkningerne af et ændret klima og for at kunne forebygge voldsomme oversvømmelser i bebyggede områder og af højere liggende arealer. Lavbundsarealerne kan "holde vandet på land" i længere perioder, og medvirke til en jævn afstrømning.

I den udstrækning lavbundsarealer ligger sådan, at de kan fungere som reservoirer i tilfælde af meget voldsomme nedbørssituationer, opstuvninger af vandmasser ved stormsituationer m.m. kan staten fx gennem "oversigt over statslige interesser i kommuneplanlægningen" lægge op til at kommunerne gennem planlægningen sikrer dem friholdt for byggeri og anlæg, der kan hindre denne funktion.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Et væsentligt sigte med statslige tiltag efter planlovgivningen vil være at begrænse bymæssig udvikling i risikoområder, hvor de ville udløse betydelige ekstrainvesteringer i form af ekstraudgifter til afhjælpning som kystsikring/digebyggeri, infrastruktur mm. Virkningen vil således blive mindre samfundsøkonomiske konsekvenser end uden sådanne tiltag.

Hvad angår planlægningsmæssige tiltag i forhold til dispositioner i det åbne land, er det som nævnt for tidligt at give et bud på initiativer og dermed også på samfundsøkonomiske konsekvenser.

De beskrevne planlægningsinitiativer afskærer ikke grundejere m.fl. fra at fortsætte den hidtidige, lovlige anvendelse og vil derfor være erstatningsfri.

Behov for yderligere viden

En væsentlig forudsætning for at man kan få gennemført de forskellige tiltag er, at man i en klar og overskuelig form kan vise, hvilke områder, der er truet af oversvømmelse, hævet vandstand mv. Det kan ske ved at tilvejebringe detaljerede kort, hvor risikoområderne er tegnet ind sammen med nærmere beskrivelser af, hvad det er for risici, der er tale om.

Sammenfatning

De gældende planlægningsbestemmelser – først og fremmest bestemmelserne om kystnærhedszonen og strandbeskyttelses- og klitfredningslinjen – giver udstrakte muligheder for at hindre uønsket bebyggelsesudvikling langs vore kyster.

Det forekommer derfor rimeligt, for så vidt angår fysisk planlægning, at lægge en strategi, hvor man med udgangspunkt i information, herunder kortmateriale der viser sandsynlige risikoområder, lægger op til en frivillig tilpasning til klimaændringerne.

Efterhånden som viden om effekter af klimaændringer øges, og i den udstrækning den tilstrækkelige tilpasning ikke sker frivilligt, kan man supplere med tilkendegivelser af mere bindende og egentlige forskrifter.