

Evaluering af klima-tilpasningsregler for tag- og overfladevand



Klima-, Energi- og
Forsyningsministeriet



Miljø- og
Ligestillingsministeriet

Februar 2025

Indholdsfortegnelse

| | |
|--|-----------|
| 1. Indledning | 1 |
| 2. Sammenfatning | 2 |
| 3. Baggrund | 3 |
| Beskrivelse af reglerne indført i 2021 | 3 |
| Omkostningsbekendtgørelsen | 4 |
| Serviceniveaubekendtgørelsen | 4 |
| Overgangsordningen | 5 |
| 4. Erfaring med anvendelse af klimatilpasningsreglerne | 5 |
| 5. Datagrundlag | 5 |
| Erfaringer fra aktørerne | 5 |
| Antallet af projekter og investeringsniveauer | 6 |
| 6. Evaluering af overgangsordningen | 7 |
| 7. Evaluering af omkostningsbekendtgørelsen | 8 |
| 7.1 Selskabsøkonomisk omkostningseffektivitet | 8 |
| 7.2 Krav om aftaler for projekter omfattet af kapitel 3 | 9 |
| 7.3 Kapitel 3-projekter med nytte for andre parter | 11 |
| 7.4 Kapitel 3-projekter i vandløb og åbne anlæg til tag- og overfladevand på fremmed grund | 11 |
| Delopsamling af ministeriernes overvejelser vedr. omkostningsbekendtgørelsen | 11 |
| 8. Evaluering af serviceniveaubekendtgørelsen | 12 |
| 8.1. Beregning af serviceniveau | 12 |
| 8.2 Oplandsinddeling | 14 |
| 8.3 Beregningskrav til serviceniveauer | 14 |
| 8.4 Tilladte skadesværdityper i beregning af serviceniveauer | 16 |
| 8.5 Genberegning af serviceniveau i spildevandsplanen (§ 6) | 17 |
| Delopsamling af ministeriernes overvejelser vedr. serviceniveaubekendtgørelsen | 17 |

1. Indledning

Den 1. januar 2021 trådte nye regler i kraft på Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets og Miljø- og Ligestillingsministeriets områder om spildevandsselskabernes klimatilpasning m.m. Lovændringen blev gennemført på baggrund af *Aftale om spildevandsselskabernes klimatilpasning fra 2020* (S, RV, SF, EL, DF, V, K, LA). Med lovændringen blev reglerne på området ensrettet og moderniseret med henblik på at skabe gode rammer for håndtering af tag- og overfladevand under hensyntagen til, at vandtaksterne ikke skulle stige unødigt. Som en del af de nye regler skal kommunerne planlægge for håndtering af tag- og overfladevand, evt. ved at videregive opgaven til spildevandsforsyningsselskabet. Herudover fik spildevandsforsyningsselskaberne en større rolle i udførelsen af klimatilpasningsprojekter, de tidligere regler om medfinansiering bortfaldt, og tilsynet omkring spildevandsselskabernes projekter blev styrket. Derudover blev der indført krav om samfundsøkonomisk hensigtsmæssighed samt selskabsøkonomisk omkostningseffektivitet for klimatilpasningsprojekter til håndtering af tag- og overfladevand over en fastsat grænse. Det primære formål med kravene er at understøtte, at der klimatilpasses de rigtige steder til det rette niveau, uden at forbrugerne betaler unødigt meget for det¹. Samtidig blev det besluttet at indføre en overgangsordning for ikke at skabe barrierer for påbegyndte projekter. Ændringsloven introducerede et væsentligt og omfattende skift i det samlede regelsæt omkring spildevandsselskabers klimatilpasning og projekter med andre parter i øvrigt, hvorfor det blev en del af den politiske aftale, at ordningen skulle evalueres tre år efter ikrafttrædelsen.

Denne evaluering er nu gennemført, og har til formål at belyse hvor hensigtsmæssige reglerne, der trådte i kraft den 1. januar 2021, er både ift. deres anvendelighed, den administration de medfører ifm. klimatilpasningsprojekter, og ift. hvilken effekt de kan siges at have haft indtil nu. Det er undersøgt, i hvilket omfang kommunerne og spildevandsforsyningsselskaberne har gjort brug af reglerne, samt hvilke erfaringer de har givet udtryk for med anvendelse af dem.

Samtidig med indførelsen af de nye regler for klimatilpasning blev der foretaget ændringer i den økonomiske regulering af vandselskaberne, således at der fra samme tidspunkt skulle effektiviseres på alle typer af klimatilpasningsprojekter på lige fod med andre projekter, som spildevandsselskaberne står for. Tidligere gjaldt dette ikke for de såkaldte medfinansieringsprojekter, som består af overfladeløsninger, fx grønne bede. Underjordiske klimatilpasningsprojekter var også inden de nye klimatilpasningsreglers indførelse underlagt krav om effektivisering. Mens det ikke kan udelukkes, at dette forhold kan have en indflydelse på, i hvilken grad de nye regler er blevet anvendt, så behandles dette ikke i nærværende evaluering.

Spørgsmålet om fastsættelse og sammensætningen af vandselskabernes økonomiske rammer, herunder krav om effektivisering, behandles i Vandreguleringsudvalget, der skal udarbejde anbefalinger til ny økonomisk regulering af vandsektoren. Udvalgets endelige afrapportering forventes offentliggjort i sommeren 2026, mens delanbefalinger vedr. den økonomiske regulering forventes offentliggjort i sommeren 2025.

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet og Miljø- og Ligestillingsministeriet vil gerne takke alle bidragsydere for deres input til evalueringen.

¹ Aftale om spildevandsselskabernes klimatilpasning, 2020.

2. Sammenfatning

Evalueringen har afsætt i et politisk ønske om løbende at vurdere indsatsen og reglerne samt at skabe grundlag for dialog. Evalueringen fokuserer på den praktiske anvendelse af reglerne for spildevandsselskabernes klimatilpasning, og har fokus på overgangsordningen, omkostningsbekendtgørelsen og serviceniveaubekendtgørelsen. Evalueringen beskriver først (afsnit 3) de nye klimatilpasningsregler, hvorefter erfaringer med anvendelse af reglerne følger fra afsnit 4. Evalueringen af erfaringerne med reglerne tager afsætt i en opgørelse af antal projekter anmeldt under de nye regler samt overgangsordningen i afsnit 5 og 6. Herefter følger evalueringens struktur i afsnit 7 og 8 opdelingen af reglerne om spildevandsselskabernes klimatilpasning.

Overordnet er tilbagemeldingen fra branchen, at det grundlæggende princip om samfundsøkonomisk hensigtsmæssighed er fornuftigt. Selskaber og kommuner oplever dog en række udfordringer ved anvendelsen af reglerne, herunder fortolkning af hvad der kan siges at være det samfundsøkonomisk hensigtsmæssige niveau, som forsyningerne kan finansiere over spildevandstaksterne, hvor omfattende beregninger der skal udføres for at sandsynliggøre dette niveau, og om dokumentationen står mål med de usikkerheder, der knytter sig til beregningerne. Derudover er der en række krav til indgåelse af aftaler mellem privat grundejer og spildevandsforsyningsselskabet om løsninger på privat grund, som branchen mener bør justeres eller i nogle tilfælde droppes samt et ønske om at forlænge overgangsordningen.

En forlængelse af overgangsordningen vil medføre risiko for, at der i en periode investeres til et niveau, der overstiger det samfundsøkonomisk hensigtsmæssige niveau, som fremkommer ved brug af serviceniveaubekendtgørelsen. Kravet om samfundsøkonomi blev indført for at sikre, at der tilpasses de rigtige steder til det rette niveau, uden at forbrugerne betaler unødigt meget for det. Dog vil en forlængelse af overgangsordningen kunne bidrage til, at den fulde kapacitet af allerede igangsatte og gennemførte projekter udnyttes.

Ministerierne vurderer, at de udfordringer der peges på vedr. omkostningsbekendtgørelsen, relaterer sig til anvendelsen af et nyt og mere udførligt regelsæt, og at disse kan afhjælpes via vejledning, øget erfaring og mere ensartet praksis. Særligt behovet for en mere ensartet praksis blandt selskaberne og forventningsafstemning ift. omfang og detaljering af dokumentationskrav, kan med fordel udbores i samarbejde med branchen. Der er herunder behov for yderligere dialog med branchen om beregningerne til dokumentation af selskabsøkonomisk omkostningseffektivitet, således at der kan findes et passende dokumentationsniveau, samtidig med at de bagvedliggende hensyn stadig tilgodeses. Det anerkendes derudover at kravet om, at selskaberne skal vurdere flere løsninger til opnåelse af et givent serviceniveau i nogle tilfælde ikke er meningsfuldt, da de mulige løsninger i et givent område kan være begrænsede.

Endeligt er det med hensyn til serviceniveaubekendtgørelsen ministeriernes vurdering, at de påpegede udfordringer forbundet med anvendelsen heraf, bl.a. relaterer sig til antallet af projekter beregnet på grundlag af reglerne i serviceniveaubekendtgørelsen. Dog vurderer ministerierne, at de påpegede usikkerheder giver anledning til at overveje, om der evt. er behov for at justere i den tilladte fleksibilitet i valg af serviceniveauer, og om der er behov for nye eller forbedrede screeningsværktøjer. Endvidere vurderes det, at øget vejledning vil kunne bidrage til at tydeliggøre det hensigtsmæssige niveau for beregninger og dokumentation for at bidrage til at mindske unødige beregninger og administrative byrder.

3. Baggrund

Beskrivelse af reglerne indført i 2021

For at sikre danskerne mod konsekvenserne af øget nedbør i fremtiden er det afgørende, at der er gode rammer for samarbejdet mellem kommuner og vandselskaber, og at der klimatilpasses til det rette niveau, uden at forbrugerne betaler unødigt meget for det. Formålet med reglerne, der blev indført i 2021, er at understøtte, at der klimatilpasses de rigtige steder til det rigtige samfundsøkonomiske niveau². En grundpræmis for reglerne er, at klimatilpasning i byerne foregår i tæt dialog mellem kommuner og spildevandsselskaber. Kommunerne planlægger niveauet for klimatilpasning, herunder ved enten selv at beregne det samfundsøkonomisk hensigtsmæssige serviceniveau eller ved at pålægge spildevandsselskaberne at beregne det i de kloakerede områder. Spildevandsselskaberne gennemfører efterfølgende den faktiske klimatilpasning. Aftalepartierne besluttede, at reglerne skulle ensrettes og moderniseres med henblik på at skabe gode rammer for håndtering af tag- og overfladevand og samtidig sikre mest klimatilpasning for pengene³.

Af aftaleteksten fremgår det, *"at der skal udvikles en model, der bidrager til, at den klimatilpasning, som vandselskaberne udfører og får tillæg til i deres indtægtsramme, sker til et niveau, der er samfundsøkonomisk hensigtsmæssigt. Modellen skal bidrage til, at der foretages den nødvendige klimatilpasning, samtidig med at det sikres, at forbrugerne ikke finansierer klimatilpasning, der ikke er samfundsøkonomisk fornuftigt."*

Før reglerne trådte i kraft d. 1. januar 2021, blev en mindre del af spildevandsselskabernes klimatilpasning i perioden 2014 til 2021 gennemført via muligheden for at medfinansiere kommunale og private overfladeprojekter vedrørende tag- og overfladevand med 75 pct. af de samlede investeringsomkostninger pba. *Bekendtgørelse om spildevandsselskabers medfinansiering af kommunale- og private projekter vedrørende tag- og overfladevand*. Disse regler blev erstattet af reglerne om spildevandsselskabernes klimatilpasning, bl.a. da kravet om kommunal medfinansiering på 25 pct. i praksis betød at mange projekter ikke blev realiseret.

Aftalen førte i 2021 til en ændring af lov om betalingsregler for spildevandsselskaber m.v., lov om miljøbeskyttelse, vandsektorloven og lov om vandløb.

Lovændringen førte på Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets område endvidere til udarbejdelse af omkostningsbekendtgørelsen (ny bekendtgørelse om spildevandsselskabers omkostninger til klimatilpasning i forhold til tag- og overfladevand og omkostninger til projekter uden for selskabernes egne spildevandsanlæg og med andre parter i øvrigt), til revidering af ØR-bekendtgørelsen (bekendtgørelse om økonomiske rammer for vandselskaber) samt ændring af bekendtgørelse om vandselskabernes deltagelse i tilknyttet virksomhed.

På Miljø- og Ligestillingsministeriets område førte lovændringen til udarbejdelse af serviceniveaubekendtgørelsen (ny bekendtgørelse om fastsættelse af serviceniveau m.v. for

² L 98 Forslag til lov om ændring af lov om betalingsregler for spildevandsselskaber m.v., lov om miljøbeskyttelse, vandsektorloven, lov om vandløb og lov om vandforsyning m.v., <https://www.ft.dk/samling/20201/lovforslag/l98/index.htm>

³ Aftale om spildevandsselskabernes klimatilpasning, 2020.

håndtering af tag- og overfladevand) samt revidering af spildevandsbekendtgørelsen (bekendtgørelse om spildevandstilladelser).

I det følgende vil reglerne under omkostningsbekendtgørelsen og serviceniveaubekendtgørelsen blive beskrevet, da disse udgør de centrale dele af regelgrundlaget for spildevandselskabernes klimatilpasning. Derudover beskrives den overgangsordning, der blev indført for at sikre, at der med overgangen til de nye regler i et vist omfang blev taget højde for allerede investerede midler, og at de nye regler fandt anvendelse så hurtigt som muligt.

Omkostningsbekendtgørelsen

Omkostningsbekendtgørelsen trådte i kraft d. 1. januar 2021, og fastsætter bl.a. betingelserne, som skal være opfyldt for, at selskaberne kan takstfinansiere udgifter til klimatilpasning i forhold til håndtering af tag- og overfladevand og udgifter til projekter uden for deres egne spildevandsanlæg og med andre parter i øvrigt.

Omkostningerne forbundet med klimatilpasningsprojekter kan deles med andre parter såsom kommuner eller private. Selskabet kan takstfinansiere den del af projektet, som er nødvendigt for at håndtere det spildevand, selskabet har ansvar for. I tilfælde af at andre parter også har nytte af projektet, skal der aftales en omkostningsfordeling mellem selskabet og andre parter for de dele, der har fælles nytte. Hvis andre parter ønsker et højere serviceniveau end det samfundsøkonomisk hensigtsmæssige eller en dyrere type løsning end den selskabsøkonomisk omkostningseffektive skal meromkostningerne bæres af andre parter end selskabet. Reglerne rummer dermed fx mulighed for, at spildevandsforsyningsselskabet kan gennemføre projekter med et højere serviceniveau, hvis finansiering fra anden part (fx kommunen) muliggør dette. Dette skal sikre, at vandforbrugerne ikke betaler mere end nødvendigt for klimatilpasning.

Serviceniveaubekendtgørelsen

Serviceniveaubekendtgørelsen trådte i kraft d. 1. januar 2021 og regulerer, hvordan fastsættelsen af det samfundsøkonomisk hensigtsmæssige serviceniveau for håndtering af tag- og overfladevand skal ske. Serviceniveauerne bestemmer, hvor meget tag- og overfladevand der skal kunne håndteres i givne områder, idet de angiver, hvor ofte vand fra hhv. regnvandskloakker og fælleskloakker må forekomme på terræn i skadevoldende mængder, opgivet som det gennemsnitlige forventede antal år mellem hver hændelse. Det fremgår af bekendtgørelsen, hvordan der skal foretages beregninger for at dokumentere, at et serviceniveau er det samfundsøkonomisk hensigtsmæssige.

Metoden anvendes til at vurdere gevinsterne ved at klimasikre et område op til et givent serviceniveau (i form af sparede skadesomkostninger) over for omkostningerne forbundet med klimasikringen. Herved fastsættes et samfundsøkonomisk hensigtsmæssigt serviceniveau. Serviceniveauet fastsættes for et geografisk afgrænset område ud fra vandoplande og kloakeringsområder.

Metoden følger en række trin, hvor der først skal ske en kortlægning af faren for oversvømmelse, som skal sammenholdes med kortlægning af de værdier, der bliver skadet ved en oversvømmelse. På grundlag heraf dannes et kort, der viser risikoen ved oversvømmelse. Herefter beregnes de årlige omkostninger for en række mulige serviceniveauer og dernæst fastlægges omkostninger ved

klimatilpasning til de forskellige serviceniveauer. Til sidst opgøres gevinsten som sparede skadesomkostninger, og der udregnes en nettonutidsværdi, som kan sammenlignes for forskellige serviceniveauer, så det samfundsøkonomisk hensigtsmæssige niveau kan findes.

Overgangsordningen

Sammen med de nye regler blev der indført en overgangsordning med mulighed for, at et selskabs omkostninger til et projekt kan takstfinansieres efter de tidligere regler, hvis projektet blev anmeldt ordningen inden d. 15. april 2021, og anlæggelsen af projektet påbegyndes inden d. 1. januar 2027. Overgangsordningen blev udformet, så den balancerer to væsentlige hensyn: 1) at sikre, at de nye regler fandt anvendelse hurtigst muligt for at sikre samfundsøkonomisk hensigtsmæssig klimatilpasning, samtidig med, 2) at væsentlige irreversible omkostninger, som spildevandsforsyningsselskaberne eller projekterne i medfinansieringsprojekter allerede havde betalt eller forpligtet sig til at betale, ikke skulle gå tabt, fordi selskabet helt eller delvist ikke måtte gennemføre eller betale for det pågældende projekt efter de nye regler.

4. Erfaring med anvendelse af klimatilpasningsreglerne

Til brug for evalueringen er en række interessenter og myndigheder blevet inddraget. Der har været afholdt møder med KL og DANVA, som også har leveret skriftligt input til evalueringen. Herudover har der været afholdt møder med hhv. Spildevandskomiteens ekspertgruppe for samfundsøkonomiske analyser (SVK), Vandsektortilsynet (VST) samt Det Nationale Netværk for Klimatilpasning (DNNK). Endelig er der afholdt et møde med Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune, Frederiksberg Forsyning og HOFOR.

I grundlaget for evalueringen indgår derudover data fra Spildevandskomiteen, der i foråret 2024 gennemførte en spørgeskemaundersøgelse om erfaringerne med klimatilpasningsreglerne. Undersøgelsen henvendte sig til kommuner og spildevandsforsyningsselskaber, og der er modtaget 103 besvarelser fra 59 kommuner og 44 spildevandsforsyningsselskaber. Spørgeskemaundersøgelsen er ikke et udtryk for Spildevandskomiteens faglige vurdering, men en gengivelse af de udfordringer, som selskaber og kommuner har givet udtryk for.

Der indgår også udgivelser fra VST i vidensgrundlaget for denne evaluering, som bl.a. er med til at belyse investeringsniveauer på klimatilpasningsområdet, siden de nye regler trådte i kraft⁴.

5. Datagrundlag

Erfaringer fra aktørerne

Som det fremgår ovenfor, har omkring halvdelen af landets kommuner og spildevandsselskaber besvaret SVKs spørgeskemaundersøgelse, og heraf har ca. en fjerdedel af både kommunerne og spildevandsselskaber konkret arbejdet med de nye regler i hhv. omkostningsbekendtgørelsen og serviceniveaubekendtgørelsen. Selvom dette kun udgør en mindre del af landets kommuner og

⁴ Monitorering af spildevandsselskabers (årlige) klimatilpasningsindsats (<https://kfst.dk/vandtilsyn/klimatilpasning>)

selskaber, så er det ministeriernes vurdering, at vidensgrundlaget er validt til at evaluere, hvordan reguleringen er anvendt på en række parametre.

Der har i tillæg hertil været afholdt møder med et repræsentativt udsnit af kommuner og selskaber, hvilket betyder at erfaringerne vurderes at være dækkende på tværs af geografi, større og mindre kommuner hhv. selskaber samt på tværs af områder med forskelligartede konkrete udfordringer fsva. klimatilpasningsopgaven.

Aktørernes bidrag til vidensgrundlaget giver et billede af den praktiske erfaring med anvendelsen af reglerne, hvordan reglerne tolkes, og hvilke beregninger der ud fra dette, er blevet gennemført.

Antallet af projekter og investeringsniveauer

VST oplyser, at de medio 2024 har modtaget to ansøgninger om forhåndsgodkendelse af tillæg, hvori der indgår fastlæggelse af serviceniveau efter serviceniveaubekendtgørelsen samt 15 anmodninger om forhåndsgodkendelse af tillæg til omkostninger omfattet af omkostningsbekendtgørelsen. Det er således ikke muligt at udtrække egentlige erfaringer alene baseret på ansøgningerne. Flere kommuner og selskaber har dog arbejdet yderligere med reglerne og de beregningsmetoder, som er fastsat heri. En del af disse kommuner og selskaber, samt de rådgivere der mange steder laver beregningsarbejdet, har deltaget på de møder, som har været afholdt ifm. denne evaluering.

Det bemærkes i denne sammenhæng, at det er ministeriernes vurdering, at én af årsagerne til, at der er få projekter anmeldt efter det nye regelsæt, er, at overgangsordningen, der blev vedtaget sammen med de nye regler, omfatter mange projekter. De ca. 1.000 projekter anmeldt til overgangsordningen vil sandsynligvis udgøre en meget stor andel af de klimatilpasningsprojekter, som gennemføres i de kommende år. Overgangsordningen indebærer, at *"spildevandsforsyningsselskaberne skal have mulighed for at færdiggøre projekter efter de hidtil gældende regler, hvis der er truffet afgørelse om tillæg til projekterne, eller foretaget væsentlige irreversible investeringer, herunder indgået bindende aftaler om projektering eller etablering af de konkrete anlæg eller bindende medfinansieringsaftaler eller samarbejdsaftaler."*⁵

Projekter kunne anmeldes til overgangsordningen frem til d. 15. april 2021 jf. omkostningsbekendtgørelsen § 13, stk. 2 (tidligere § 12, stk. 3). De projekter, der var anmeldt inden denne dato, kan udføres efter de tidligere gældende regler, forudsat at anlæggelsen af det pågældende projekt er påbegyndt inden d. 1. januar 2027.

Overgangsordningen har således en væsentlig indflydelse på mulighederne for at evaluere de nye regler, idet den er med til at forsinke anvendelsen af de nye regler i de kommuner og selskaber, der har projekter på overgangsordningen, da igangværende projekter i et vist omfang skal gennemføres, før nye igangsættes.

Det understøttes af den årlige afrapportering af nøgletal for spildevandsselskabers klimatilpasning, udgivet af VST d. 12. december 2024, hvor det fremgår, at det stigende investeringsniveau i klimatilpasning skyldes projekter på overgangsordningen. Opgørelsen viser, at der fra 2021 til 2023 er sket en stigning i spildevandsselskabernes investeringsniveau. Anlægsinvesteringer forbundet med klimatilpasningsprojekter er mere end fordoblet fra 312 mio. kr. i 2021 til 665 mio. kr. i 2023

⁵ Vejledning til overgangsordning for nye regler for spildevandsselskabers klimatilpasning m.v., 2021

(opgjort i 2022-priser). I 2023 blev 78 pct. af anlægsinvesteringerne brugt til projekter med et serviceniveau på 100 år, mens 20 pct. gik til projekter med serviceniveau på 5 år. Det skyldes, at der i 2023 er sat enkelte projekter i drift i København med meget højde anlægsinvesteringer og et serviceniveau på 100 år. Det fremgår desuden, at klimatilpasningen primært foregår i København og Aarhus, hvor 50 ud af 72 projekter er idriftsat i perioden 2021 til 2023. De 50 projekter udgør anlægsinvesteringer for 1,2 mia. kr. ud af de samlede anlægsinvesteringer på ca. 1,4 mia. kr. i perioden 2021 til 2023, svarende til 87 pct. af investeringerne. De 50 projekter er alle anmeldt på overgangsordningen, og har således ikke været omfattet af de nye regler på området⁶.

Med afsæt i det data- og vidensgrundlag der jf. ovenstående er indsamlet til brug for denne evaluering, vil der i det efterfølgende blive gennemgået en række delelementer i reguleringen. For hvert delemne vil det blive beskrevet, hvilke erfaringer aktørerne (især kommuner og selskaber) har gjort sig, og hvad deres væsentlige input til evalueringen har været. Under hvert ministerierne efterfølgende aktørernes bidrag i lys af bl.a. de beskrevne erfaringer.

6. Evaluering af overgangsordningen

Det primære kritikpunkt fra interessenterne (i dette tilfælde kommuner og selskaber), som vedrører overgangsordningen, relaterer sig til ovenstående skæringsdato d. 1. januar 2027, hvor anlæggelsen af projekter skal være igangsat for at være omfattet af de gamle regler. Flere kommuner og selskaber (særligt i hovedstadsområdet) konstaterer ifm. evalueringen, at det ikke er realistisk at påbegynde alle projekter på overgangsordningen inden ordningens udløb d. 31. december 2026. Dette skyldes flere ting. For nogle projekter har der været et reelt behov for at kvalificere projekterne yderligere, men primært drejer det sig om mængden af projekter, og at detailprojektering, myndighedsbehandling og udbud af den mængde projekter er tidskrævende.

Overgangsordningen påvirker i højere grad de selskaber og kommuner, som var nået længst med deres klimatilpasningsindsats, inden reglerne trådte i kraft d. 1. januar 2021. Hvis overgangsordningen ikke forlænges, er det København og Frederiksberg Kommunes vurdering, at kapaciteten af de eksisterende allerede anlagte eller påbegyndte projekter ikke kan udnyttes til fulde. Eksempelvis peger Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune på, at der er bygget en række anlæg, som er dimensioneret ud fra andre forudsætninger end hvad der ifølge dem er mulighed for med det nye regelsæt. Derfor ønsker flere kommuner og selskaber i hovedstadsområdet, at overgangsordningen forlænges, herunder også for at stille borgerne i hele kommunen ens. Københavns Kommune begrundes desuden ønsket med, at kommunen i 2012 vedtog en skybrudsplan som opfølgning på skybruddet d. 2. juli 2011, hvori der også indgik overordnede samfundsøkonomiske beregninger, og som i øvrigt var i overensstemmelse med statens daværende opfordringer til kommunal planlægning. Denne plan har dannet grundlag for den efterfølgende dimensionering af klimatilpasningsløsninger i hovedstaden lige siden.

Vurdering: *Formålet med indførelsen af overgangsordningen var bl.a. at sikre, at de nye regler fandt anvendelse hurtigst muligt, samtidig med at væsentlige irreversible omkostninger som spildevandsforsyningsselskaberne eller projekterne i medfinansieringsprojekter allerede havde betalt*

⁶ Spildevandsselskabers klimatilpasning 2021-2023, 2024

eller forpligtet sig til at betale, ikke skulle være spildt. Det har i en efterfølgende analyse udført for Københavns og Frederiksberg Kommune vist sig, at forudsætningerne for beregningerne i skybrudsplanen fra 2012 har ændret sig. Bl.a. har anlægsomkostningerne vist sig større end antaget i 2012 pga. de stigende omkostninger på anlægsområdet og gennem et bedre vidensgrundlag for de nødvendige projekter. Dertil har man fået bedre data og opdaterede forudsætninger for beregningerne, som viser, at skadesomkostningerne ved skybrud er lavere end antaget i 2012, samt at man i de nye beregninger har taget de allerede anlagte projekter med i betragtning, hvilket sænker de tilhørende skader, og derfor også det niveau man kan investere samfundsøkonomisk hensigtsmæssigt til.

Det vurderes, at en forlængelse af overgangsordningen vil medføre, at der i en periode investeres til et niveau, der overstiger det samfundsøkonomisk hensigtsmæssige niveau, som fremkommer ved brug af serviceniveaubekendtgørelsen. De opdaterede beregningsforudsætninger, som giver anledning til lavere serviceniveauer i København og Frederiksberg Kommuner, kommer for størstedelens vedkommende ikke som en konsekvens af regler fastsat i serviceniveaubekendtgørelsen, men som et resultat af bedre vidensgrundlag. En forlængelse af overgangsordningen vil kunne bidrage til at den fulde kapacitet af allerede igangsatte og gennemførte projekter kan udnyttes.

7. Evaluering af omkostningsbekendtgørelsen

Resultaterne fra Spildevandskomiteens spørgeskemaundersøgelse, input fra DANVA, KL samt en række selskaber og kommuner peger overordnet på, at kravene til dokumentation i omkostningsbekendtgørelsen ikke anses for meningsfulde ift. formålet. Det fremhæves bl.a., at værdien ved at lave alternativberegningen af projekter i forhold til selskabsøkonomisk omkostningseffektivitet ikke står mål med den ekstra administration og de ekstra omkostninger, disse beregninger giver anledning til. Kritikpunkterne er adresseret i de efterfølgende afsnit.

7.1 Selskabsøkonomisk omkostningseffektivitet

Med omkostningsbekendtgørelsen blev der for en række projekttyper indført et krav om selskabsøkonomisk omkostningseffektivitet. Det skal dokumenteres gennem et overslag over omkostninger ved opnåelse af det pågældende serviceniveau, eller den investering, som følger af et statsligt eller kommunalt fastsat eller godkendt mål, ved at sammenligne med mindst en anden relevant type af løsningstiltag jf. omkostningsbekendtgørelsens § 5. I omkostningsbekendtgørelsen bilag 1 beskrives, at:

"Det alternative løsningstiltag, som den valgte løsning sammenlignes med, skal være en anden type af relevante løsningstiltag, som afviger væsentligt fra den, som selskabet ønsker at anvende. Hvis der ikke findes et realistisk alternativ, som afviger væsentligt fra den valgte løsning, skal der redegøres herfor og sammenlignes med et realistisk alternativ, som afviger mest muligt fra den valgte løsning".

Hvis de faktiske omkostninger til projektet på grund af uforudsete, udefrakommende forhold afviger fra de omkostninger, der er lagt til grund for vurderingen af omkostningseffektiviteten, påvirker det ikke vurderingen af, om dokumentationskravet er opfyldt. Det følger af hvile i sig selv-princippet, som er lovfæstet i spildevandsbetalingslovens § 1, stk. 4, at spildevandsforsynings-selskabet kun må afholde nødvendige omkostninger til at løse deres opgaver, og således har en generel pligt til at sørge for, at opgaverne løses selskabsøkonomisk omkostningseffektivt. Formålet med

dokumentationskravet er at understøtte denne generelle pligt, der har til formål at sikre forbrugerbeskyttelsen ved at selskaberne vælger mellem løsningsalternativer på et oplyst grundlag. Kravet er en videreudvikling af kravet om dokumentation for omkostningseffektivitet i medfinansieringsreglerne, og skal bl.a. også understøtte en lovlig fordeling mellem skattefinansiering og takstfinansiering, herunder sikre overholdelse af grundlovens § 43, hvorefter skat kun kan pålægges ved lov.

Størstedelen af de adspurgte kommuner og spildevandsforsyningsselskaber i SVKs spørgeskemaundersøgelse, og på møde med DANVA og KL bemærker, at de opfatter det som en "skrivebordsøvelse", da der i praksis oftest kun vil være én løsning. Derudover opfattes det som en omfattende beregningsøvelse at regne på to løsningstyper blot for at dokumentere, at den valgte løsning er omkostningseffektiv.

DANVA og flere selskaber har foreslået at supplere kravet om dokumentation af selskabsøkonomisk omkostningseffektivitet med muligheden for en redegørelse, såfremt der ikke findes realistiske alternative løsningstyper. Nogle interessenter foreslår, at kravet om dokumentation af selskabsøkonomisk omkostningseffektivitet ophæves, bl.a. med begrundelsen om, at økonomien i de tidlige stadier af et projekt er usikker.

Vurdering: Det bemærkes, at beregningerne til dokumentation af selskabsøkonomisk omkostningseffektivitet bør tage udgangspunkt i overslagsberegninger, hvilket ikke har været tilfældet hos flere af de adspurgte selskaber. Der er derfor behov for yderligere dialog med branchen omkring dette, således at der kan findes et passende dokumentationsniveau, samtidig med at de bagvedliggende hensyn stadig tilgodeses. Det anerkendes derudover, at sammenligningen med en alternativ løsning i nogle tilfælde ikke er meningsfuld, da de mulige løsninger i et givent område kan være begrænsede. Dette skal præciseres ifm. øget vejledningsindsats. Hensynet bag er at understøtte, at en given opgave ikke kunne være løst mere omkostningseffektivt, og at løsningerne derfor vælges på et oplyst grundlag.

7.2 Krav om aftaler for projekter omfattet af kapitel 3

Med omkostningsbekendtgørelsen blev der også indført et krav for spildevandsforsyningsselskaberne om at indgå skriftlige aftaler, når et selskab etablerer projekter uden for selskabernes egne spildevandsanlæg og med andre parter i øvrigt. Kravet om aftaler omfatter følgende projektyper:

- 1) Projekter, der har nytte for en anden part, jf. omkostningsbekendtgørelsens § 4, stk. 2, nr. 1.
- 2) Projekter med forhøjet serviceniveau eller dyrere løsninger, jf. omkostningsbekendtgørelsens § 4, stk. 2, nr. 2.
- 3) Projekter i vandløb og åbne anlæg til håndtering af tag- og overfladevand på fremmed grund, jf. omkostningsbekendtgørelsens § 4, stk. 2, nr. 3.

Aftalerne for disse projektyper er en betingelse for, at spildevandsselskabet lovligt kan takstfinansiere projekterne og evt. kan få hævet deres økonomiske ramme med et tillæg svarende til de afholdte omkostninger. De skriftlige aftaler skal indgås, indsendes til VST og offentliggøres på selskabets hjemmeside *inden* projektet påbegyndes (dvs. den fysiske etablering påbegyndes). VST påser dog først, om aftalerne opfylder kravene i omkostningsbekendtgørelsen, når selskabet søger

om tillæg eller forhåndsgodkendelse af projektet, og der vil i den forbindelse være sædvanlig sagsbehandlingstid for behandling af disse samlede ansøgninger. Kravet om aftaler skal sikre, at selskaberne bl.a. har aftalt ansvar for bevarelse af anlæggets hydrauliske funktion i hele dets levetid, fordeling af risiko ved uforudsete forstyrrelser af projektet, hvad der sker ved ophør af projektet etc.

DANVA bemærker, at de bakker op om den grundlæggende hensigt med dokumentation af aftaler, så midlerne til klimatilpasning bruges målrettet og korrekt. Kritikken fra DANVA, samt flere selskaber og kommuner vedr. aftalekravet deler sig i to primære kategorier:

- a) Samspil med selskabets øvrige aktiviteter og forpligtelser.
- b) Indhold af aftaler er allerede omfattet af eksempelvis deklARATIONER.

Ad a)

Særligt i forbindelse med byggemodninger er tilbagemeldingen fra DANVA og flere selskaber, at det er svært for spildevandsforsyningsselskaberne at argumentere over for udviklere eller kommuner, at det er nødvendigt for spildevandsforsyningsselskabet at indgå særlige skriftlige aftaler pga. en statslig regulering, som omhandler økonomisk regulering af spildevandsforsyningsselskabet. Før selskabet kan være sikker på efterfølgende at få dækket deres omkostninger til et projekt, er det nødvendigt, at der indgås en aftale. Såfremt selskabet vælger ikke at få en forhåndsgodkendelse pga. skepsis fra udviklere eller kommuner, løber selskabet en økonomisk risiko.

Derudover fremfører DANVA og flere selskaber, at lange sagsbehandlingstider eller korrespondance med det statslige tilsyn gør det svært at honorere kommunernes og udviklernes ønsker til fremdrift i projekterne. VST oplyser, at den estimerede sagsbehandlingstid for forhåndsgodkendelser er 8 uger, fra det tidspunkt hvor sagen er fuldt oplyst. Ved gennemgang af indkomne ansøgninger oplyser VST, at der ofte er behov for at anmode om yderligere oplysninger ifm. spildevandsselskabers ansøgning om forhåndsgodkendelse af tillæg, hvilket leder til længere sagsbehandlingstider. VST's anmodning om yderligere oplysninger relaterer sig bl.a. til utilstrækkelig redegørelse for omkostningsfordeling eller mangelfuld beskrivelse af det alternative projekt.

Ad b)

Aftalekravet har bl.a. til formål at sikre spildevandsforsyningsselskabernes adgang til og mulighed for at vedligeholde anlæg samt at afklare eksempelvis driftsfinansieringen, inden et projekt gennemføres. Flere spildevandsforsyningsselskaber påpeger, at disse krav og hensyn allerede håndteres fint i det eksisterende system for tinglysning og deklARATIONER af anlæg, og mener at aftalekravet derfor bør kunne opfyldes ved deklARATIONER eller lignende.

Vurdering: Aftalekravet handler om at sikre, at forsyningerne indgår skriftlige aftaler om bl.a. drift og vedligehold af anlæg med fordeling af de omkostninger, der er i dets levetid, inden et projekt gennemføres. Det vil kræve yderligere analyse, jf. tilbagemeldingen fra flere forsyninger, om dette allerede håndteres tilstrækkeligt i det eksisterende system med tinglysning og deklARATIONER af anlæg. Det bagvedliggende forbrugers hensyn handler om at sikre, at selskaberne får den fulde værdi ud af deres investeringer, dvs. både ift. hydraulisk funktion gennem hele anlæggets levetid og ift. at selskabet får dækket sig tilstrækkeligt ind ift. økonomiske risici.

7.3 Kapitel 3-projekter med nytte for andre parter

Jf. omkostningsbekendtgørelsens § 7, stk. 3 kan spildevandsforsyningsselskaber ikke afholde omkostninger ud over det, der er nødvendigt af hensyn til selskabets håndtering af spildevand (herunder tag- og overfladevand). For det enkelte projekt skal selskaberne udarbejde en redegørelse for omkostningsfordelingen, som specificerer, hvilke dele af projektet der kun har nytte for en enkelt part, hvilke dele der har fælles nytte, og begrunde omkostningsfordelingen for de dele, der har fælles nytte. Det skal sikre, at selskabet ikke finansierer løsninger (eller dele heraf) for takstmidler, som primært kommer en anden part i projektet til gavn.

Nogle selskaber påpeger, at det er uklart, hvordan "nytte" og "fælles nytte" defineres, og hvordan der redegøres for, hvorvidt en anden part har nytte eller ej. Selskaberne efterspørger en præcisering af disse begreber, da der kan opstå tvivl hos selskabet om hvorvidt projekterne falder under omkostningsbekendtgørelsens kapitel 3.

Vurdering: Det bemærkes, at nytte-begrebet knytter sig til parterne i et projekt. Hvis der ikke er andre parter i et projekt, er det derfor ikke nødvendigt at redegøre for, om andre har nytte af et projekt. Der kan dog stadig være behov for yderligere præciseringer ift. den gældende vejledning jf. tilbagemeldingerne fra nogle selskaber.

7.4 Kapitel 3-projekter i vandløb og åbne anlæg til tag- og overfladevand på fremmed grund

Med omkostningsbekendtgørelsen blev der indført et krav om dokumentation af selskabsøkonomisk omkostningseffektivitet, krav om omkostningsfordeling og krav om skriftlige aftaler, for åbne anlæg til tag- og overfladevand på fremmed grund (Kapitel 3, type 3). Det bagvedliggende forbrugerhensyn er, at de løsninger, der anlægges, er omkostningseffektive, og at takstmidler kun anvendes til at løse selskabets opgave med håndtering af tag- og overfladevand. Denne definition af projekter omfatter dermed også vejbede og åbne regnvandsbassiner, når disse er placeret på fremmed grund, hvilket oftest er tilfældet.

Flere kommuner og forsyninger anser disse typer anlæg for at være standardløsninger (åbne regnvandsbassiner og vejbede), og mener derfor at dokumentationskravene til denne type anlæg ikke er proportionelle med de bagvedliggende forbrugerhensyn, da de anlægger mange af disse løsninger, og derfor er det en standardvare, dvs. omkostningseffektive på samme måde som rørledninger er det (op til et vist niveau).

Vurdering: Det bemærkes, at selskaberne anlægger mange åbne regnvandsbassiner og vejbede, og det dermed er løsningstyper, som er velafprøvede og oftest omkostningseffektive. Flere af disse anlæg har dog også nogle gange karakter af mere rekreative elementer, og kravene om omkostningsfordeling, skriftlige aftaler og omkostningseffektivitet er til for at sikre, at selskabet ikke betaler mere for de givne løsninger end nødvendigt.

Delopsamling af ministeriernes overvejelser vedr. omkostningsbekendtgørelsen

Omkostningsbekendtgørelsen fastsætter de betingelser, der skal være opfyldt for, at selskaberne kan takstfinansiere udgifter til klimatilpasning, samt til projekter uden for deres egne spildevandsanlæg og med andre parter i øvrigt. Omkostningsbekendtgørelsen går derfor videre end blot

klimatilpasningsprojekter, og en del af kritikken er vedr. andre projekttyper, fx. i forbindelse med byudvikling eller når der etableres anlæg på fremmed grund.

De udfordringer der peges på, herunder omfanget af dokumentationskrav om selskabsøkonomisk omkostningseffektivitet, krav til indgåelse af aftaler mellem privat grundejer og spildevandsforsyningsselskabet, samt fortolkning af nytte-begrebet ved indgåelse af aftaler med andre parter, vurderes at kræve øget vejledning og erfaringsudveksling. Særligt behovet for en mere ensartet praksis blandt selskaberne, og forventningsafstemning ift. omfang og detaljering af dokumentationskrav kan med fordel udbygges i samarbejde med branchen.

8. Evaluering af serviceniveaubekendtgørelsen

Resultaterne fra Spildevandskomiteens spørgeskemaundersøgelse og input fra DANVA, KL og SVK peger overordnet set på, at de nuværende beregnings- og dokumentationskrav til serviceniveauer er ressourcekrævende og komplicerede. Yderligere peger erfaringerne med serviceniveaubekendtgørelsen på, at der er udfordringer ved at fastlægge serviceniveauer på oplandsniveau samt, at de tilladte skadesværdityper i beregninger af serviceniveauer er for snævre. Kritikpunkterne er adresseret i de efterfølgende afsnit.

8.1. Beregning af serviceniveau

Det fremgår af serviceniveaubekendtgørelsen, at der skal fastsættes et serviceniveau for håndtering af tag- og overfladevand ud fra den samfundsøkonomiske metode. Dog kan der altid fastsættes et serviceniveau svarende til en 5-års regnhændelse i separatkloakerede områder og en 10-års regnhændelse i fælleskloakerede områder, også uden, at der er foretaget samfundsøkonomiske begninger, da dette anses for at være det laveste acceptable serviceniveau, bl.a. af sundhedsmæssige årsager.

SVK's spørgeskemaundersøgelse viser, at lovgivningens nye krav om anvendelse af beregningsmetoder, der skal sikre samfundsøkonomisk hensigtsmæssig klimatilpasning, i flere kommuner betyder, at klimatilpasningsindsatsen nedjusteres fra det kommunalt besluttede niveau – særligt i de store byer. Syv kommuner fremhæver i SVK's spørgeskemaundersøgelse, at de med beregningerne ikke kommer over minimumserviceniveauet. Kommunerne mener ikke, at det stemmer overens med kommunernes mål, de nationale politiske ønsker eller behovet for klimatilpasning.

KL bakker op om kommunernes erfaringer og gør opmærksom på, at det med den politiske aftale fra 2020 netop var hensigten at sætte skub i klimatilpasningen med ny lovgivning. Det har ifølge KL vist sig at have den modsatte virkning for nogle kommuner. KL påpeger ligeledes, at loven strider mod de politiske intentioner om at styrke spildevandsforsyningsselskabernes investeringer i klimatilpasningen.

KL oplyser, at fastsættelse af et specifikt serviceniveau, der udviser den største nettogevinst, kan medføre så lave serviceniveauer, at grundejere i højere grad ser sig nødsaget til at sikre sig mod skybrud. KL mener, at grundejerne pålægges urimelige og ikke forventelige omkostninger til at sikre egne ejendomme, hvilket KL vurderer, påvirker borgere med ejendomme i udsatte områder. KL

bemærker, at det medfører en risiko for, at de økonomisk mest trængte borgere ikke kan sikre deres ejendom, samt at ejendomme der ligger udsat ift. oversvømmelser, ikke kan genforsikres.

KL, DANVA og eksperterne i spildevandskomiteen efterspørger større fleksibilitet ift. valg af serviceniveauer. Der ønskes mulighed for større fleksibilitet i valget af serviceniveau end de mulige 5-10 pct. lavere nettogevinster, som serviceniveaubekendtgørelsen giver mulighed for. De foreslår at ændre reglerne, så det er tilstrækkeligt at dokumentere positiv nettonutidsværdi i stedet for at søge efter et "optimalt" niveau, som er forbundet med usikkerhed. KL bemærker desuden, at en mere fleksibel håndtering af regnvand også kan sikre, at vandselskaberne i højere grad fremover kan medtage fx grundvandsproblematikker i løsningerne.

Københavns og Frederiksberg Kommune, HOFOR og Frederiksberg Forsyning oplyser, at de inden reglerne blev vedtaget havde beregnet det samfundsøkonomisk hensigtsmæssige niveau til en 100-års hændelse, mens de med reglerne i medfør af serviceniveaubekendtgørelsen kun kan sikre til en 10-års hændelse, bortset fra indre by hvor der kan sikres til en 30-års hændelse. Som tidligere beskrevet skyldes forskellen mellem beregningerne bag kommunernes 2012-klimaplan og dem de laver i dag følgende opdaterede beregningsforudsætninger, 1) større anlægsomkostninger end antaget i 2012, 2) skadesomkostningerne er mindre, 3) hyppige skadesomkostninger beskrives mere detaljeret i nye beregninger (mange skader afhjælpes ved lavere serviceniveau), og 4) allerede anlagte projekter og tilhørende skader er taget ud af beregningerne.

Af rapport udarbejdet af DTU⁷ for Forsikring & Pension og CIP-fonden om økonomiske konsekvenser af oversvømmelser fremgår, at en 100-års skybrudshændelse i 2024 vil svare til en 50-års hændelse i 2050 og en 20-års hændelse i 2124. Det fremgår endvidere af rapporten, at der i 2024 er en gennemsnitlig positiv nettogevinst ved at klimasikre op til en 50-års hændelse i det nuværende klima, mens omkostningerne versus skadesreduktion ikke fører til nettogevinster ved større hændelser. Det kan tyde på, at forventningerne i hovedstadsområdet er, at der skal kunne tilpasses til et højere niveau, end det samfundsøkonomisk hensigtsmæssige. Til sammenligning klimasikres der aktuelt i hovedstadsområdet til en 100-års hændelse om 100 år, hvilket svarer til omkring en 600-års hændelse i dag.

Blandt eksperterne i Spildevandskomiteen er der varierende meldinger fsva. kompleksiteten af beregningsmetoderne for samfundsøkonomisk hensigtsmæssighed. Endvidere påpeges, at særligt udviklingen af understøttende værktøjer til gennemførelse af beregningerne har rykket sig positivt siden indførelsen af reglerne. De fleste af eksperterne oplever således, at gennemførelse af beregningerne som følge af erfaringer, vejledning og nye værktøjer er nemmere i dag, end da reglerne blev indført.

Vurdering: Det bemærkes, at usikkerhederne i de samfundsøkonomiske beregninger kan danne grundlag for at overveje, om der evt. er behov for at justere i den tilladte fleksibilitet i valg af serviceniveauer. Forskellen i det beregnede serviceniveau mellem Københavns Kommunes beregninger i 2012 og niveauet beregnet på baggrund af serviceniveaubekendtgørelsen vurderes at have baggrund

⁷ Økonomiske konsekvenser af oversvømmelser, DTU, november 2024, https://www.dtu.dk/-/media/dtudk/nyheder/webnyheder/2024/11/rapport_nationale_skadesberegninger.pdf

i, at data er blevet bedre, og at allerede gennemførte projekter og tilhørende skader ikke indgår i de nye beregninger.

Det bemærkes derudover, at serviceniveauerne beregnes til hændelser i et klimafremskrevet scenarie om 100 år, hvorfor anlæg, der i dag bygges til et 10-års eller 30-års serviceniveau efter reglerne i serviceniveaubekendtgørelsen svarer til at kunne håndtere en hhv. 25-års hændelse og ca. 120-års i nutidens klima.

8.2 Oplandsinddeling

En afgørende del af processen ved fastsættelse af det samfundsøkonomisk hensigtsmæssige serviceniveau er afgrænsning af de områder, der skal foretages samfundsøkonomiske beregninger for, også kaldet oplande. Ifølge serviceniveaubekendtgørelsens bilag 1 (pkt. 2.1) skal inddelingen i oplande tage udgangspunkt i hydrologi og/eller i spildevandsplanens fastlagte kloakoplande. Hertil gives mulighed for at afgrænse således, at fx. et boligområde ikke opdeles i to forskellige vandoplande og dermed potentielt får forskellige sikringsniveauer.

Nogle interessenter, herunder DANVA, italesætter udfordringen ved at fastlægge serviceniveauer på oplandsniveau. DANVA bemærker, at afgrænsning af oplandet er svær og ændrer sig afhængig af gentagelsesperioden, der angiver hvor ofte, der kommer vand på terræn. Det kan medføre forskelsbehandling, der ikke er begrundet i samfundsøkonomi. For eksempel påpeges det, at et opland til en 10-års hændelse kan afvige fra et opland til en 100-års hændelse i praksis.

Fastsættelse af serviceniveau på oplandsniveau giver i nogle tilfælde anledning til en ubalance, idet mange skader i bunden af et skrående opland, kan resultere i at dele af oplandet får et lavere serviceniveau, end hvis der blev regnet på samfundsøkonomien helt lokalt. Derfor mener bl.a. DANVA, at inddelingen skal baseres på lokal viden i større grad end bekendtgørelsen tillader.

Vurdering: *Det bemærkes, at det primære hensyn bag afgrænsningen af oplande er, at beregningerne af et serviceniveau skal ske ud fra objektive kriterier. For det første skal der sikres en hydraulisk sammenhæng. Dernæst er det muligt at opdele, så sammenhængende arealanvendelse fx. et boligområde, får samme sikringsniveau. Tilgangen søger at sikre, at alle forbrugere behandles ens inden for metodens rammer. Hvis der gives mulighed for at regne helt lokalt på samfundsøkonomien, er der risiko for, at enkelte borgere eller virksomheder tilgodeses særligt meget mere, end hvad der ud fra en vandtakstfinansieret løsning kan synes rimeligt.*

8.3 Beregningskrav til serviceniveauer

Med serviceniveaubekendtgørelsen blev der indført krav til beregninger og dokumentation, som skal indgå i fastsættelsen af det samfundsøkonomisk hensigtsmæssige niveau.

Både KL, DANVA og SVK fremhæver, at de nuværende krav er for komplicerede og vanskelige at anvende i praksis, samt at dokumentationsbyrden er øget, hvilket de oplever medfører øgede omkostninger og forsinkelser i klimatilpasningsprojekter i praksis. DANVA peger desuden på, at kravene særligt ift. åbne anlæg til håndtering af tag- og overfladevand ikke står mål med den ekstra administration og omkostning, som de medfører. KL påpeger endvidere, at skadesberegningen i serviceniveaubekendtgørelsens bilag 1 er dyr, kompliceret og tidskrævende.

Desuden peger 15 kommuner i SVKs spørgeskemaundersøgelse på, at der mangler klare retningslinjer for, hvornår et serviceniveau skal hæves eller sænkes. Yderligere fremhæves det i spørgeskemaundersøgelsen, at det ikke altid er klart, hvilke krav der skal opfyldes for at kunne tilpasse serviceniveauet til lokale forhold. Fem kommuner skriver desuden, at bekendtgørelsen ikke fremmer effektivt samarbejde og skaber usikkerhed mellem kommuner og forsyningsselskaber. Enkelte medlemmer af SVKs ekspertgruppe for samfundsøkonomiske analyser påpeger usikkerhed om, hvornår et projekt er et afværgetiltag efter planloven eller et projekt til overholdelse af servicebekendtgørelsen.

I SVKs spørgeskemaundersøgelse rapporterer 19 af de adspurgte kommuner og 27 af de adspurgte spildevandsforsyningsselskaber, at de oplever en stigning i kravet til dokumentation og beregninger. Flere af disse fremhæver endvidere, at det fører til forsinkelser i gennemførelsen af projekter, hvilket vurderes at have en negativ indflydelse på klimatilpasningsindsatsen. 15 af de adspurgte kommuner finder ydermere, at serviceniveaubekendtgørelsen er for kompleks og teoretisk, samt at den er svær at anvende i praksis. Fire kommuner understreger, at de hydrauliske beregninger (estimering af hvor vandet løber), som er nødvendige for fastsættelse af serviceniveauet, er præget af usikkerhed og forudsætter en statisk situation i bybilledet, hvilket gør det svært at opnå præcise resultater. 16 af de adspurgte kommuner, som allerede har foretaget beregninger, har anvendt eksterne rådgivere som hjælp til fastsættelse af serviceniveau, og fem af de adspurgte kommuner forventer at anvende eksterne rådgivere. Mange kommuner påpeger, at de ikke har de nødvendige ressourcer eller ekspertise til rådighed for at håndtere dette.

Af SVKs spørgeskemaundersøgelse fremgår det, at 78 pct. af de kommuner (46 kommuner), der har deltaget i undersøgelsen, ikke har igangsat eller planlagt projekter med udgangspunkt i et serviceniveau fastsat efter serviceniveaubekendtgørelsen. De fleste klimatilpasningsprojekter fsva. tag- og overfladevand gennemføres stadig med udgangspunkt i de gamle regler (pga. overgangsordningen).

Blandt eksperterne i SVKs ekspertgruppe for samfundsøkonomiske analyser fremhæves det, at branchen, og særligt udviklingen af understøttende værktøjer til gennemførelse af beregningerne, har rykket sig positivt siden indførelsen af reglerne. De oplever således, at gennemførelse af beregningerne som følge af erfaringer, vejledning og nye værktøjer er nemmere i dag, end da reglerne blev indført.

Endvidere påpeger KL, at kommunerne kun i meget begrænset omfang vil være i stand til at fastlægge og skattefinansiere et højere serviceniveau, end det forsyningsselskaberne må finansiere over taksterne, samt at det vil kræve nedprioritering af andre kommunale opgaver. Skattefinansiering vil også, ifølge KL og Københavns Kommune, være et brud mod spildevandsbetalingsloven fra 1987, som netop indførte fuld brugerfinansiering.

Vurdering: Det bemærkes, at det ikke er hensigten med de nye regler om fastsættelse af serviceniveauer, at der skal udarbejdes unødvendige beregninger og dokumentation. Det vurderes, at det er nødvendigt med øget vejledning og erfaringsudveksling for at gøre det lettere og mindre kompliceret at anvende de nye regler. Miljøstyrelsen udgav i marts 2022 "Vejledning om fastsættelse af serviceniveau for tag- og overfladevand efter den samfundsøkonomiske metode i serviceniveaubekendtgørelsen". Vejledningen gennemgår detaljeret samtlige beregningstrin og

indeholder konkrete beregningseksempler, der illustrerer gennemførslen af beregningerne i praksis. Derudover har Miljøstyrelsen afholdt en lang række oplæg samt besvaret skriftlige henvendelser som en del af vejledningsindsatsen. I forhold til problematikken vedr. takstfinansiering og skattefinansiering, er det vurderingen, at der ikke, som anført af KL, er et brud med princippet om fuld brugerfinansiering. Spildevandsforsyningsselskaberne kan netop finansiere den del af opgaven, der i reglerne angives som deres ansvar. Hvis løsninger af andre hensyn ønskes udvidet eller gennemført som anden teknisk løsning, er det ikke selskabets ansvar og således ikke underlagt princippet om fuld brugerfinansiering.

8.4 Tilladte skadesværdityper i beregning af serviceniveauer

Det fremgår af serviceniveaubekendtgørelsen, at der skal udarbejdes et værdikort, som er en geografisk kortlægning af skadesværdier. Ved skadesværdi forstås hvor stor en omkostning, der vil være forbundet med, at det enkelte aktiv oversvømmes. Skadesværdier skal tage udgangspunkt i de faktiske skadesomkostninger.

KL og DANVA påpeger, at ikke-markedsomsatte værdier bør medregnes som samfundsmæssige gevinster for at give et mere retvisende klimasikringsniveau. De er enige om, at reduktion af CO₂-udledningen bør indgå i de samfundsøkonomiske beregninger, og KL tilføjer, at kulturarv, sundhed og øvrige miljømæssige gevinster bør indgå. Flere kommuner fremhæver i SVK's spørgeskemaundersøgelse, at andre samfundsøkonomiske forhold og parametre som miljø, natur og psykologisk tryghed bør inddrages.

DANVA påpeger, at når de ikke-markedsomsatte værdier udelades, medfører det, at de samfundsøkonomiske gevinster ved klimatilpasninger underestimeres, og serviceniveauet dermed bliver lavere. Et højere serviceniveau kunne give en større samfundsmæssig gevinst.

DANVA oplyser også, at spildevandsselskaberne i mange tilfælde vælger at lave underjordisk, "traditionel" klimatilpasning, selv om det kan føre til mere synergi, bedre samfundsøkonomi, lavere klimabelastning m.v. at lave klimatilpasning på overfladen pga. de underestimerede samfundsøkonomiske gevinster og beregnings- og dokumentationskrav.

KL påpeger, at ikke-markedsomsatte værdier bør kunne medtages for de klimatilpasningsanlæg, som er multifunktionelle, og ikke kun forebygger skader, herunder:

- Sparede investeringsomkostninger i udvidelse af renselanlægskapacitet og nedstrøms forsinkelsesbassiner til reduktion af overløb og bypass.
- Reduktion af udledning af miljøfremmede stoffer ved reduktion af overløb og bypass.
- Reduktion af CO₂. Det vil også bidrage til at efterleve intentionerne i Regeringens Klimahandlingsplan og i overensstemmelse med at reducere klimamæssige aftryk jf. IPCC-anbefalingerne.

I SVK's spørgeskemaundersøgelse påpeger fire kommuner, at det er et problem, at beregningsmodellen baserer sig på lave standardtal for skadesomkostninger. KL foreslår, at staten tilvejebringer hjemmel til, at lokale data fra forsikringsselskaber kan udleveres og benyttes, hvilket ikke er muligt under nuværende GDPR-lovgivning. Udlevering af lokal data fra forsikringsselskaberne kan bidrage til mere viden om lokale skader.

Vurdering: Det vurderes, at der er stor forskel på CO₂-belastningen ved forskellige typer af løsninger, hvilket reglerne ikke tager hensyn til. Dog vurderes øvrige forventede skader ifm. oversvømmelse fra

skybrud at være omfattet af gældende regler, og således i dag inddrages i fastlæggelsen af serviceniveauer. Det understøttes af rapporten fra DTU⁸, hvor det fremgår, at bygnings-skader udgør ca. 75 pct. af de økonomiske tab, mens reducerede indtægter fra turisme og konsekvenser for og helbred hver er ca. 10 pct.

Det er i dag muligt for kommuner eller andre at betale for den ekstra udgift, der er til et projekt, der ikke er det samfundsøkonomisk hensigtsmæssige, fx hvis en dyrere løsning samtidig kan fremme kommunale opgaver med naturbeskyttelse eller lavere CO₂-belastning.

Miljø- og Ligestillingsministeriet er i dialog med Forsikring & Pension om muligheden for bedre skadesdata og afsøgning af muligheden for at tilvejebringe en hjemmel til, at lokale data fra forsikringsselskaber kan udleveres og benyttes i opgørelsen af skadesomkostninger.

8.5 Genberegning af serviceniveau i spildevandsplanen (§ 6)

I serviceniveaubekendtgørelsens § 6, stk. 1 er det præciseret, at den forpligtelse kommunalbestyrelsen allerede har efter § 5, stk. 4 i spildevandsbekendtgørelsen til at ajourføre spildevandsplanen, også omfatter genberegning af et serviceniveau, hvis forudsætningerne for fastsættelsen af serviceniveauet ændrer sig.

KL bemærker, at forudsætninger for projekter ændres undervejs, når løsningstiltag konkretiseres i tætbebyggede byer. For ikke at umuliggøre sammenhængende og helhedsorienteret planlægning bør der være tale om en ændring af væsentlige forudsætninger, før det udløser nye ressourcekrævende beregninger. Samtidigt vil en ajourføring af spildevandsplanen finde sted, når denne alligevel er under revision.

Vurdering: Det vurderes, at dette allerede er gældende i de nuværende regler, at der skal være tale om en væsentlig ændring, før kravet om genberegning udløses. Der kan dog stadig være behov for yderligere præcisering og vejledning herom.

Delopsamling af ministeriernes overvejelser vedr. serviceniveaubekendtgørelsen

Der peges på en række udfordringer forbundet med anvendelsen af serviceniveaubekendtgørelsen til fastsættelse af det samfundsøkonomisk hensigtsmæssige serviceniveau, hvilke beregninger der skal udføres for at sandsynliggøre dette niveau, og om dokumentationen står mål med de usikkerheder, der knytter sig til beregningerne. Overordnet set vurderes det, at usikkerhederne i de samfundsøkonomiske beregninger kan danne grundlag for at overveje, om der evt. er behov for at justere i den tilladte fleksibilitet i valg af serviceniveauer, og om der er behov for nye eller forbedrede screeningsværktøjer. Det kan også overvejes, om flere omkostninger skal inkluderes i skadesomkostningerne under hensyntagen til, at reglerne skal balancere, at der klimatilpasses de rigtige steder til de rette niveauer. Endvidere vurderes det, at øget vejledning vil kunne bidrage til at tydeliggøre det hensigtsmæssige niveau for beregninger og dokumentation og dermed mindske unødige administrative byrder.

⁸ Økonomiske konsekvenser af oversvømmelser, DTU, november 2024, https://www.dtu.dk/-/media/dtudk/nyheder/webnyheder/2024/11/rapport_nationale_skadesberegninger.pdf



**Klima-, Energi- og
Forsyningsministeriet**

Holmens Kanal 20, 1060 København
Tlf.: +45 33 92 28 00
E-mail: kefm@kefm.dk



**Miljø- og
Ligestillingsministeriet**

Frederiksholms Kanal 26, 1220 København K
Tlf.: +45 38 14 21 42
E-mail: mim@mim.dk