

Nicolai Eigtveds Gade 34,
st. tv.
1402 København K

Telefon 40504464
ph@poulheidmann.dk
www.poulheidmann.dk

23. november 2017

Solrød Kommune – kystsikring

Nærværende notat er en samleudgave af mine notater af 1. november 2016 og 12. juli 2017 samt mit bidrag til Solrød Kommunes notat ”Principper for fordeling af udgifter til kystbeskyttelse”.

Notatets indholdsfortegnelse er:

Solrød Kommune – Kystsikring

1. Kystbeskyttelsesloven

1.1 Projekt og bidragsfordeling

1.1.1 Projekt

1.2 Anvendelse af kommunale midler ud over kommunens forpligtigelser som grundejer

1.3 Kommende beslutningsproces

1.4 Kystbeskyttelselaug etableret af kommunen efter Kystbeskyttelseslovens bestemmelser

1.5 Anlægsfasen og finansiering

1.6 Driftsfasen

1.7 Privat kystbeskyttelselaug

2. Anden Lovgivning

Bilag 1: Miljø- og fædevareklagenævnets afgørelser

Bilag 2: Eksempler på konkrete bidragsfastsættelser

1. Kystbeskyttelsesloven

Loven fastsætter de centrale bestemmelser om kystbeskyttelsesprojekter.

1.1 Projekt og bidragsfordeling

1.1.1 Projekt

Kommunen arbejder med et kystbeskyttelsesprojekt senest beskrevet i Niras rapport ”Stormflodssikring, Solrød Kommune, Skitseprojekt, 6. september 2017.

Kommunen har inddelt de beskyttelsesrelevante områder i 4 delområder, områderne 1-4. Områderne 1-3 ligger øst for Strandvejen mens område 4 ligger vest for strandvejen. Område 4 og udgør et større samlet område.

1.1.2 Bidragsfordeling

Miljø- og Fødevareklagenævnets praksis

I foråret 2017 har nævnet truffet nogle konkrete afgørelser – navnlig en af 25. april 2017 og to af 6. juni 2017.

Fælles er, at Miljø- og Fødevareklagenævnet har lagt den linje, at udtrykket i kystbeskyttelseslovens § 9a ”... pålægge ejere af fast ejendom, som opnår en beskyttelse eller anden fordel ved foranstaltningen, en bidragspligt...”, skal fortolkes således, at bidraget skal fordeles i forhold til ejendommenes behov for kystbeskyttelse, dvs. oversvømmelsesrisiko og omfang. Der er ikke noget nyt i dette, men der er nok tale om en lidt skærpet konkret vurdering af nytten for den enkelte ejendom. Kommunen har fortsat et vidt skøn, men nævnet efterprøver, om der er grundlag for kommunens bidragsfordeling, når den sammenholdes med de foreliggende oplysninger om den konkrete oversvømmelsesrisiko for enkeltejendomme eller grupper af ejendomme beliggende på lokaliteter, hvor risikoen f.eks. varierer indbyrdes mellem lokaliteterne.

I en af afgørelserne nåede Nævnet frem til at acceptere en ligelig fordeling, men først efter en konkret gennemgang af de faktiske forhold som beskrevet i materialet.

Jeg har indsat et resume med bemærkninger i dette notats **bilag 1**.

Forslag til kommunens bidragsfastsættelse og finansiering

Bidrag kan ifølge lovens § 3, stk. 5, pålægges ”grundejere, der opnår beskyttelse ved foranstaltningen, eller som i øvrigt opnår fordel herved”.

Direkte beskyttede ejendomme vil typisk være truede ejendomme, der ligger ud mod havet, eller lavtliggende ejendomme, som uden beskyttelse vil blive oversvømmede.

Også ejendomme, der i øvrigt opnår en fordel ved foranstaltningen, kan pålægges bidrag.

Kommunalbestyrelsen fastsætter kriterierne for bidragsfordelingen.

Inspiration til bidragsfordelingen kan bl.a. findes i Kystdirektoratets vejledning om kystbeskyttelse. Jeg har medtaget eksempler i **bilag 1** til dette notat.

På grundlag af det foreliggende projekt, er det min vurdering, at ejendommenes areal som udgangspunkt vil være et hensigtsmæssigt og let administrerbart kriterium. Men efter Nævnets praksis må der anvendes en nærmere opstilling af kriterier og overvejelser over hvorfor en ligelig fordeling differentieret på areal er velbegrundet i de faktiske omstændigheder, ligesom der må anvendes kriterier, der i et vist omfang muliggør en differentiering ud over arealstørrelser.

På denne baggrund kunne en samlet model se således ud:

Alle borgere og kommunen, der ejer fast ejendom inden for de respektive fire nævnte områder med en interesse i beskyttelse mod direkte oversvømmelse eller som opnår anden fordel af sikringen, deltager i udgifterne til kystsikringen.

Kriterierne for fordelingen af bidragspligten er:

1. Den enkelte ejendoms areal.
2. Beliggenheden i de beskyttede områder 1-4, herunder opnået beskyttelse og opnåelse af andre fordele.
3. Ejendommenes anvendelse og værdi.
4. Afstand til stranden og rekreative værdier.
5. Naturbeskyttelse, installationer, fællesfunktioner mv.

Kriterium 1 og 2 bør veje tungest, mens de øvrige kriterier i højere grad inddrages og vægtes efter de konkrete forhold.

I relation til arealkriteriet kan der benyttes en udregnet enhedspris (pr. m²).

Disse kriterier kan godkendes af kommunalbestyrelsen, og efterfølgende udmøntes af administrationen i konkret udmålte beløb fastsat pr. ejendom.

Kommunalbestyrelsen kan godkende den administrative praksis, som der ønskes anvendt. Det kan evt. formuleres således:

I område 1 (Trylleskoven), er kun kommunen grundejer. Der er naturbeskyttelsesinteresser og rekreative interesser, idet området er fredet og har en varieret natur med lyngbakker, strandoverdrev, en gammel fyrretræsplantage samt en børnevenlig strand. Kommunen pålægges her et arealbaseret bidrag.

I område 2 sigtes mod, at alle ejendomme pålægges samme arealbaserede bidrag (differentieret efter arealstørrelse). Alle ejendomme i området mellem Strandvejen og kystlinjen vil få betydelig gavn af sikringsforanstaltningerne – enten som en beskyttelse mod direkte oversvømmelse eller mod risikoen herfor. Kommunen har oplyst, at Niras har bekræftet, at de udarbejdede oversvømmelseskort rummer en grad af usikkerhed om vandets udbredelse i dette relativt flade område. Niras vil skrive til kommunen om dette. I dette område er der som hovedregel tale om relativt værdifulde ejendomme, hvor kystsikringen vil medvirke til at beskytte ejendomsværdierne – også for de ejendomme, der ligger fjernest fra kystlinjen. For alle ejendomme kommer tillige beskyttelsen af de rekreative interesser forbundet med en bevarelse af stranden og klitterne ind i billedet. En del af vejene i område 1,2 og 3 er udlagt som

redningsveje, jf. vedlagte bilag 3. Endelig har grundejerforeningerne langs med kysten udtrykt enighed om, at der skal betales solidarisk for kystbeskyttelsen.

I område 3 (nord og syd) gælder de samme overvejelser som for område 2.

Område 4 er væsentligt større. Det ligger vest for Strandvejen og strækker sig fra kommunens sydgrænse til nordgrænsen. Her er der tale om en mere sammensat arealanvendelse, der ud over boliger omfatter institutioner, virksomheder, fælles byfunktioner mv. Ved afgrænsningen af de ejendomme, der skal omfattes af bidragspligten, tages der udgangspunkt i oversvømmelseskortet. Der vil primært være tale om ejendomme, der har behov for en beskyttelse mod direkte oversvømmelse og disse vil blive pålagt et bidrag baseret på areal. Ikke mindst på grund af den mere sammensat karakter af arealanvendelsen vil der blive taget stilling til de øvrige kriterier for de relevante ejendomme, f.eks. kan bidraget nedsættes ved en mere ekstensiv anvendelse af store arealer.

Modellen bygger som udgangspunkt på et objektivi kriterium om areal sammen med den opnåede beskyttelse og andre fordele, er velegnet i forhold til bebyggelsen omfang og oversvømmelsesrisikoen i kommunens områder. Kriterierne suppleres af muligheden for en korrektion i forhold til enkeltejendomme, der især forventes relevant i det store område 4. Samlet er område 1-4 et stort område med et betydeligt antal berørte ejendomme.

Kommunalbestyrelsen har relativt stor frihed ved fastsættelsen af kriterier til brug for fordelingen af udgifterne i form af bidragsfastsættelse. Der findes en række eksempler, der har været anvendt i praksis, se **bilag 1**.

Ingen af disse er efter min vurdering direkte anvendelige for Solrød Kommune, bl.a. på grund af de omfattende arealer og de mange ejendomme med betydelige differentieringer mellem navnlig områderne vest og øst for Strandvejen. En del af de anvendte modeller indeholder dog samme elementer, som indgår i forslaget oven for.

Finansiering

Efter lovens § 9 bestemmer kommunalbestyrelsen, hvordan finansiering skal ske. Det gælder både forundersøgelser, projektering, hele sagens forberedelse, samt anlægsudgifterne. Kommunen kan beslutte, at den midlertidigt afholder udgifterne.

Kommunalbestyrelsen kan beslutte, om der skal optages lån til hel eller delvis finansiering af foranstaltningen, om kommunen skal garantere for et eventuelt lån, eller om hele projektet skal finansieres ved kontante indskud fra de bidragspligtige.

1.2 Anvendelse af kommunale midler ud over kommunens forpligtelser som grundejer

Finansiering af kystbeskyttelse og kommunernes rolle heri er udtømmende reguleret af kystbeskyttelsesloven. Det betyder, at kommunalfuldmagten ikke spiller en selvstændig rolle, da kommunalfuldmagten kun anvendes, når et spørgsmål ikke er lovreguleret på en udtømmende måde.

Kystbeskyttelsesloven fastsætter i § 3, stk. 5 og 6:

”§ 3.

...

Stk. 5. Bidrag kan pålægges grundejere, der opnår beskyttelse ved foranstaltningen, eller som i øvrigt opnår en fordel derved. Det enkelte bidrags størrelse fastsættes af kommunalbestyrelsen.

Stk. 6. Hvis en kommune bidrager med et beløb ud over, hvad der måtte være pålagt kommunen i henhold til stk. 5, kan miljø- og fødevareministeren efter indstilling fra kommunen pålægge en anden kommune, der er berørt af kystbeskyttelsesforanstaltningen, at bidrage med indtil samme beløb. Bestemmelsen i 1. pkt. finder anvendelse på både anlægsudgifter, driftsudgifter og andre udgifter.”

Ordlyden af stk. 6 viser, at kommunen kan gå videre end blot deltagelse med et bidrag som grundejer i kystbeskyttelsesområdet.

I bemærkningerne til den oprindelige bestemmelse i kystsikringsloven fra 1988 anføres bl.a.:

”Betragtningen om en strands økonomiske betydning for ejendomme, der ikke er truet fra havet, kan imidlertid føres videre derhen, at kredsen af ejendomme, der har en sådan interesse i stranden, er meget vid og ubestemt. Dette fører til, at der kan være begrundelse for, at amtskommunen eller primærkommunen bidrager til strandens beskyttelse og bevaring. På denne baggrund skal bestemmelsen i stk. 3 ses.

Bestemmelsen forudsætter, at amtskommune eller primærkommune frivilligt kan beslutte at bidrage til eller helt at afholde udgifterne ved et anlæg eller en foranstaltning, herunder til drift og vedligeholdelse, hvis noget sådant findes begrundet.”

Der skal med andre ord foreligge en begrundelse for anvendelse af kommunale midler.

Folketingets Miljøudvalg har i brev af 18. juli 2014 stillet spørgsmål nr. 519 til Miljøministeren:

”Spørgsmål nr. 519 (alm. del)

Kan ministeren bekræfte, at selvom Roskilde kommune har afsat 44 mio. kr. til sikring af udsatte områder i Roskilde Kommune, herunder Jyllinge Normark, mod en ny stormflod, så pålægger kommunalfuldmagten kommunen, at den ikke må dække mere end en tredjedel af omkostningerne til etablering af diger m.m.

Svar

Jeg kan oplyse, at der i kystbeskyttelsesloven er lovhjemmel til at kommunerne kan yde et bidrag til etablering af kystbeskyttelse. Det er op til kommunerne, hvorvidt de ønsker at yde et bidrag og i givet fald hvor stort et bidrag. Kystbeskyttelsesloven begrænser ikke bidragets størrelse.

Økonomi- og Indenrigsministeriet har oplyst, at i det omfang spørgsmålet om en kommunes adgang til at varetage en opgave, herunder yde støtte til et formål, er reguleret i den skrevne lovgivning, skal spørgsmålet ikke vurderes efter almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse, de såkaldte kommunalfuldmagtsregler. Idet kommunerne således har hjemmel i kystbeskyttelsesloven til at yde støtte til kystsikring, skal spørgsmålet ikke vurderes efter kommunalfuldmagtsregler.”

På denne baggrund er det klart, at kommunen kan deltage i udgifterne til kystbeskyttelse ud over hvad kommunens konkrete ejendomme måtte forpligte til.

Som det anføres begrænser loven ikke bidragets størrelse. Det må imidlertid antages, at de almindelige regler om kommunal interesse i en udgift sammenholdt med lovforarbejdernes krav om en begrundelse samt lovens regler om, at den der har interesse i kystsikringen skal bidrage, betyder, at kommunen *ikke har fri adgang til at afholde en hvilken som helst udgift til dette formål*. Der skal således foreligge en kommunal interesse svarende til beløbets størrelse. Den kommunale interesse skal bedømmes konkret, f.eks. en naturbeskyttelsesinteresse i bevarelse af landskabet, rekreative interesser, beskyttelse af offentlige anlæg som veje og stier mv.

Dette følger tillige af det almindelige saglighedsprincip for kommunal (og offentlig) forvaltning.

Jeg har drøftet dette med Kystdirektoratet, der har bekræftet min opfattelse.

Om vejledningens formulering ”...kan en kommunalbestyrelse vælge at lade kommunen bidrage i dens egenskab af offentlig myndighed inden for rammerne af kommunalfuldmagten og de regler, der i øvrigt gælder for kommunale bidrag”, har Kystdirektoratet oplyst, at referencen til kommunalfuldmagten forventes at udgå, men det er alene en teknisk overvejelse, idet kystbeskyttelsesloven i forhold til kommuner er udtømmende. Reelt er retsstillingen imidlertid fortsat den samme.

1.3 Kommende beslutningsproces

En beslutning efter ovenstående forslag til bidragsfordeling via ejendommenes areal, vil i første omgang indebære en anbefaling fra byråds side og ikke en endelig beslutning. Ønskes anbefalingen i en offentlighedsproces, kan der f.eks. anvendes en 8 ugers offentlighedsperiode.

Parallelt hermed kan administrationen indhente en udtalelse fra Kystdirektoratet efter kystbeskyttelseslovens § 2 om den løsning, som byrådet anbefaler. Når udtalelsen foreligger sammen med eventuelle tilkendegivelser fra offentlighedsperioden, træffer byrådet beslutning om, hvilket projekt, der skal fremmes. Denne beslutning skal alle berørte grundejere underrettes om.

Skønnes der behov for det, kan der herefter holdes offentlige møder.

Når det konkrete projekt herefter beslutes, skal det efter lovens § 4 i mindst 4 ugers høring hos alle, som kan blive pålagt bidragspligt eller som er interessenter, f.eks. Danmarks Naturfredningsforening, jf. lovens § 18 a.

Projektet skal offentliggøres – digital offentliggørelse er tilstrækkelig. Projektet skal indeholde en redegørelse for foranstaltningerne, deres udførelse, og hvorledes udgifterne skal afholdes og fordeles. Det gælder udgifterne til forberedelse, forundersøgelser, projektering, udførelse og tilsyn, drift, vedligeholdelse og andre løbende foranstaltninger samt evt. ekspropriation og finansiering.

Herefter træffer kommunalbestyrelsen afgørelse om det konkrete kystbeskyttelsesprojekt. Der kan uden fornyet høring kun foretages mindre ændringer i det projekt, der har været sendt i høring.

1.4 Kystbeskyttelseslag etableret af kommunen efter kystbeskyttelseslovens regler

Kommunalbestyrelsen kan varetage både anlæg og drift af kystbeskyttelsesforanstaltninger. Fordelen er, at det giver kommunens tekniske forvaltning det direkte ansvar for aktiviteterne.

Dette er især relevant, hvis der er tale om foranstaltninger, som har et bredere rekreativt formål, hvor det ikke er oplagt, hvilke private, der kan påtage sig et ansvar gennem et lag.

I dette tilfælde er det let at identificere medlemmerne af et lag, og derfor nærliggende at vælge denne løsning.

Efter kystbeskyttelseslovens § 7 kan der oprettes et kystbeskyttelseslag - bestemmelsen lyder:

”§ 7. Kommunalbestyrelsen kan beslutte, at der under kommunalbestyrelsens tilsyn oprettes et digelag, kystsikringslag eller kystbeskyttelseslag, som de bidragsydende ejere skal være medlem af.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen udfærdiger en vedtægt for laget. Den skal indeholde regler for lagets styrelse og udførelsen af lagets opgaver, herunder vedligeholdelse af udførte anlæg og udførelse af løbende foranstaltninger.

Stk. 3. Forslag til vedtægt sendes til lagets medlemmer. Beslutning om vedtægtens endelige indhold kan tidligst træffes 4 uger efter, at forslaget er afsendt.”

Kommunalbestyrelsen kan på et skønsmæssigt grundlag tage stilling til, om der skal oprettes et lag i henhold til loven. Sker det i henhold til loven, opnås en række virkninger, der gør administrationen mere effektiv.

Efter lovens § 7, stk. 1, skal laget undergives kommunalbestyrelsens tilsyn. Der er tale om både et teknisk og et økonomisk tilsyn.

Det tekniske tilsyn skal sikre, at anlæggene hele tiden holdes i forskriftsmæssig

stand, og at lagets bestyrelse varetager de opgaver, som det påhviler laget at løse. Kommunalbestyrelsen kan konsultere Kystdirektoratet om tekniske spørgsmål.

Det økonomiske tilsyn er nødvendigt, bl.a. fordi kommunalbestyrelsen skal fastsætte størrelsen af de bidrag, der skal dække lagets udgifter, jf. lovens § 13, stk. 1.

Kommunalbestyrelsen skal derfor have et godt kendskab til lagets regnskabsføring.

Kommunalbestyrelsen kan pålægge lagets bestyrelse at realisere bestemte foranstaltninger, som det påhviler laget at udføre. Hvis pålægget ikke efterkommes, kan kommunen udføre arbejdet for lagets regning.

Laget (eller et medlem af laget) kan forelægge kommunalbestyrelsen spørgsmål om fortolkning af lagets vedtægt eller spørgsmål om den måde, hvorpå laget forvaltes.

Vedtægten tinglyses på de bidragspligtige ejendomme i henhold til lovens § 8.

Lagets bestyrelse skal efter Kystdirektoratets modelvedtægt bestå af 5 medlemmer, der vælges af generalforsamlingen. Generalforsamlingen består af lagets medlemmer, som er de involverede grundejere.

Kommunen har skitseret en model, hvor de 4 medlemmer er repræsentanter for de 4 involverede grundejerforeninger. Det rejser spørgsmål om, hvordan disse vælges. Det er nok mindre hensigtsmæssigt, hvis det er de 4 foreninger, der er medlemmer, og dermed disse, der udpeger de fire bestyrelsesmedlemmer. Det skyldes, at de forpligtede efter loven er den enkelte grundejer, og ikke en indirekte forpligtelse gennem en (anden) forening. Lovens regler om bidragsfastsættelse giver således hjemmel til at fastsætte et bidrag over for de "bidragspligtige ejendomme", - indkrævning og udpantningsret er også rettet mod de enkelte grundejere.

Såfremt man i grundejerforeningerne f.eks. er enige om at opstille de respektive formænd til bestyrelsesvalget, er der ikke noget til hinder for, at de vælges af generalforsamlingen.

1.5 Anlægsfasen og finansiering

Der bør træffes beslutning om etablering af en projektorganisation, der kan påtage sig ansvaret for opgavens udførelse.

Ansvarer kan tildeles laget, såfremt det er stiftet og funktionsdygtigt, men da der foreligger et nyt anlæg, som kommunen har truffet beslutning om gennemførelse af, er det mest hensigtsmæssigt, at kommunen beslutter selv at varetage opgaven, f.eks. med bistand af en ekstern rådgiver. Kommunalbestyrelsen kan frit beslutte dette.

Som anført, er det efter lovens § 9 kommunalbestyrelsen, der bestemmer, hvorledes midlerne til projektet skal tilvejebringes, herunder, om der skal optages lån, om lån skal garanteres af kommunen, og om kommunen midlertidigt skal afholde udgiften, der herefter pålægges laget.

1.6 Driftsfasen

Kommunen kan overlade driften til laget – forudsat, at kommunen fører det lovbestemte tilsyn.

Efter lovens § 13, fastsætter kommunalbestyrelsen hvert år inden den 1. oktober, hvilke bidrag de enkelte bidragspligtige ejendomme skal udrede til laget.

Efter bestemmelsen indkræver kommunalbestyrelsen bidragene. Bidragene tillægges udpantningsret. Der er pante- og fortrinsret i ejendommen svarende til kommunale ejendomsskatter.

De pålignede beløb indbetales til kommunen efter reglerne for kommunal grundskyld og dækningsafgift, jf. lov om beskatning til kommunerne af faste ejendomme.

1.7 Privat kystbeskyttelseslag

Kommunen har bedt om en redegørelse for:

- Hvordan organiseringen vil være, hvis det er et privat kystbeskyttelseslag, og hvad kommunens rolle i så fald kan og vil være?
- Er der mulighed for at starte kystbeskyttelseslaget på kommunal foranledning, men når kystsikringen er etableret, overdrage arbejdet til et privat kystbeskyttelseslag, der varetager driften?

Generelt bemærkes, at anvendelse af private lag og disses forhold til kystbeskyttelsesloven ikke er særligt klart reguleret, og heller ikke omtalt i Kystdirektoratets vejledning, hvorfor gennemgangen i et vist omfang er udtryk for en fortolkning af loven på en række punkter.

Oprettelse af et privat lag kan støde på udfordringer i form af uenighed mellem grundejerne og modvilje mod deltagelse, hvilket kan aktualisere kommunens mulighed for at etablere laget efter lovens § 7, der fastsætter pligt til medlemskab for alle omfattede grundejere.

Et privat lag og kommunens rolle

Jeg forudsætter i dette afsnit, at det private lag etableres på nuværende tidspunkt. Beskrivelsen omfatter således en ”ren privat-lags model”.

Det er en mulighed, at grundejerne frit uden det offentliges medvirken opretter et lag.

Et sådant lag vil være en ren privatretlig organisation, der som udgangspunkt falder uden for kommunalbestyrelsens kompetence.

Kompetencen vil helt overgå til laget, der skal påtage sig det fulde ansvar for etablering af anlæg, drift, bidragsfastsættelse, opkrævning, mv. Faserne kan beskrives således:

Laget kan kun etablere et projekt med kommunalbestyrelsens godkendelse. Kommunalbestyrelsens opgave er således at fungere som godkendelsesmyndighed.

Laget indgiver en begrundet ansøgning efter lovens § 1 a, stk. 2, med en angivelse af de omfattede ejendomme.

Kommunalbestyrelsen kan pålægge ansøgeren (det private lag) at iværksætte forundersøgelser og udarbejdelse af et foreløbigt skitseprojekt.

Efter § 2 indhenter kommunalbestyrelsen en udtalelse over ansøgerens skitseprojekt hos Kystdirektoratet og hos de grundejere, der forventes pålagt bidrag (ved private initiativer kan der f.eks. være uenigheder i grundejerkredsen).

Kommunalbestyrelsen beslutter, om sagen kan fremmes. Er det tilfældet, skal der udarbejdes et egentligt projektforslag med udgiftsoverslag og bidragsfordeling. Ansøgeren kan pålægges udførelsen heraf.

Der afholdes møde med grundejerne, hvorefter kommunen beslutter, om projektet kan gennemføres. I givet fald kan kommunalbestyrelsen beslutte, at ansøgeren skal udføre arbejdet samt fastsætte hvordan udgifterne skal finansieres og bidragene fastsættes.

Desuden bestemmer kommunalbestyrelsen, hvordan anlægget frem over skal vedligeholdes og kan fastsætte, at dette skal udføres af grundejerne. Hvis grundejerne på eget initiativ opretter et privat lag, der skal tage sig af vedligeholdelsen, kan dette lag ikke drage nytte af de bestemmelser, som loven indeholder om pante- og fortrinsret for bidrag, bidrags opkrævning mv.

Kommunen skal som myndighed føre tilsyn med, om vilkårene for tilladelsen overholdes.

Ud over dette kan kommunen kun gøre sin indflydelse gældende som grundejer på generalforsamlingerne.

Sammenfattende kan det anføres, at reglerne for projektets gennemførelse i vidt omfang er sammenfaldende med de regler, der gælder, hvor kommunen tager initiativet og sigter mod et lag, der oprettes ved kommunens foranstaltning efter lovens § 7. I det her beskrevne forløb er forskellen, at det private lag har initiativet og ansvaret som ansøger og udførende organ, både af anlæg og drift. Se yderligere om kommunens rolle neden for.

En blandet model, herunder kommunens spørgsmål om kommunen kan etablere kystbeskyttelseslaget og overdrage anlægget til et privat lag, der varetager driften.

Det er nok en noget ”omvendt” tankegang at starte med oprettelsen af et lag i regi af § 7, herefter man nedlægger det og afventer, at grundejerne selv opretter et privat lag. Det kan potentielt udløse unødvendigt arbejde og konflikter, der kan sætte arbejdet i stå.

Hvis kommunen vil starte med at have ”hånd i hanke” med anlægget, vil det efter lovens ordning være mere nærliggende, at man anvender bestemmelsen i § 1 a, stk. 3, der giver kommunen mulighed for selv at iværksætte ansøgerens projekt. Som gennemgået oven for, kan kommunalbestyrelsen beslutte finansieringsform og

udgiftsfordeling, og kommunen kan beslutte at stå for anlægsarbejdet, herunder om kommunen foreløbig vil afholde omkostningerne med henblik på en senere dækning af udgifterne fra de bidragspligtige eller den ønsker arbejdet løbende finansieret af de bidragspligtige. Kommunen kan på et uformelt grundlag samarbejde med grundejerforeningerne, f.eks. i den arbejdsgruppe, der er oprettet.

Når anlægget er etableret, skal driftsfasen sættes i gang.

En ”overdragelse” som kommunen anfører, giver næppe ejendomsretlig mening, idet anlæggene allerede er etableret på grundejernes arealer, uden at kommunen kan ”forbeholde ejendomsret”. Der kan være særlige tekniske indretninger, som kommunen ønsker at eje, men det vil kræve en servitut / bygning på fremmed grund eller en matrikulering af det nødvendige areal.

Forpligtelsen til at vedligeholde anlægget følger ikke af en ”overdragelse”, men af lovens bestemmelser og af vilkår fastsat i tilladelsen. Endelig kan laget indsætte pligter i sine vedtægter.

Reglerne går ud på, at såfremt kommunen ikke opretter et lag efter lovens § 7, vil vedligeholdelsesforpligtelsen udelukkende hvile på de enkelte grundejere, der er omfattet af projektet. Det vil være nødvendigt at fastsætte nærmere vilkår for vedligeholdelsen, herunder bidragsfordelingen. Forpligtelsen for de enkelte grundejere og bidragsfordelingen skal tinglyses på de enkelte ejendomme.

Af den enkelte grundejers vedligeholdelsespligt følger, at grundejerne kan organisere sig i et privat lag, der varetager opgaven på medlemmernes vegne. Loven er som anført ikke til hinder herfor.

Anlægsændringer i levetiden skal håndteres efter de nævnte anlægsregler, dvs. efter ansøgning til kommunen.

Kommune vil ikke have den samme eksplicite tilsynspligt, som over for et lag efter § 7, men vil have pligt til at sikre, at anlægget vedligeholdes i overensstemmelse med tilladelsens vilkår (samt at øvrige vilkår overholdes).

Lovens Kap 2 omhandler reglerne om kystbeskyttelsens opretholdelse (vedligehold og drift). Det er uafklaret, i hvilket omfang de enkelte bestemmelser kan anvendes direkte over for et privat lag. Som anført kan inddrivelsesreglerne ikke anvendes. Denne manglende afklaring kan gøre det vanskeligere at løse konkrete konflikter, som kommunen ofte ikke vil kunne holde sig ude af – dels i kraft af rollen som grundejer, dels i kraft af myndighedsansvaret for opfyldelsen af tilladelsens vilkår.

På denne baggrund er der næppe vundet meget ved anvendelse af et privat lag.

2. Anden lovgivning – navnlig plan- og naturbeskyttelseslovgivningen

Kommunen skal forholde sig til, hvordan projektet relaterer sig til anden lovgivning, herunder om der kræves dispensation mv.

Jeg kan nævne disse regler:

- Naturbeskyttelseslovens § 3 om beskyttede naturtyper, § 8 om klitfredning, § 15 om strandbeskyttelseslinjen og § 22 om færdselsret på stranden. Desuden er der mulighed for, at områder kan være fredet efter § 51.
- Natura 2000 – habitatsreglerne mv. Konsekvensvurdering.
- Evt. VVM screening / vurdering – ny lov om dette.
- Plangrundlaget.
- Museumslovens § 29a ændring af sten- og jorddiger. Fortidsminder på havbunden.
- Fortrinsret til bundgarnsfiskeri må ikke generes.

Bilag 1

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelser

Roskilde og Egedal kommuner - Jyllinge Nordmark, 25. april 2017:

Kystbeskyttelsesprojektet omfattede et digelag, hvis vedtægter byggede på koter. Nævnet fandt, at ”den lokale terrænkote er en objektiv og målbar størrelse ... der betinger, om ejendommen skal være med til at betale bidrag eller ej”. Det var acceptabelt, at kommunen benyttede Danmarks Højdemodel, men hvis en grundejer konkret gennem en landmålererklæring kunne påvise, at andet var gældende for hans ejendom, var det tilstrækkeligt til afvigelse.

Nogle grundejer havde klaget over at de skulle deltage i udgifterne til et dige (”Østdiget”). Nævnet fandt ikke, at kommunen havde godtgjort, at klagerne opnåede en fordel, der kunne betinge et bidrag.

Sagen endte med hjemvisning til kommunen til fornyet behandling af bidragsspørgsmålet.

Fredensborg Kommune, Nivå Havn og Sletten Havn, 6. juni 2017: Grundejerne i områder benævnt 1 og 3 ville ikke bidrage til kystbeskyttelse, der alene blev etableret i et tredje område, område 2. Nævnet fremhævede, at bidrag alene kan pålægges ejendomme, der opnår beskyttelse eller anden fordel af projektet. Der var ikke grundlag for at antage, at projektet gavtede ejendommene i område 1 og 3 bortset fra visse afledte virkninger, men de lå langt ude i fremtiden. Kommunen havde om dette anført, at de ville få fordel ”med tiden”, hvilket ikke var konkretiseret nok. Beskyttelsen af ejendommene i område 1 og 3 var således ikke ”aktuel og tilstrækkeligt konkretiseret”.

Nævnet Ophævede afgørelsen.

Slagelse Kommune, Næsby Strand, 6. juni 2017: Nævnet godkendte en ligelig fordeling, men efter en konkret vurdering. Nævnet anførte: man ”ikke kunne afvise, at behovet for beskyttelse og dermed den opnåede beskyttelse eller anden fordel for de enkelte grundejere, er sammenlignelig”. Nævnet anførte dog, at behovet for kystbeskyttelse ”synes af variere for de enkelte dele af området, herunder parkeringsarealet”. Alligevel fandt nævnet, at alle grundejere vil opnå beskyttelse eller andre fordele.

I afgørelsen anføres bl.a.:

”Eksemplerne på bidragsfordelinger i tidligere gennemførte kapitel 1 a sager i kystbeskyttelsesvejledningens bilag 2 omfatter fordelinger, der navnlig tager udgangspunkt i ejendommens beliggenhed, anvendelse, arealstørrelse og grundværdi samt i en vurdering af risikoen for oversvømmelse.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet konstaterer, at Kystdirektoratet d. 23. februar 2010 har udtalt, at der er behov for beskyttelse inden for projektområdet. Det fremgår videre, at en screening af oversvømmelsesfaren har vist, at vandet først kommer ind i sommerhusområdet fra syd, og at vandet ved meget høje vandstande kan komme ind over hele området. Samme oplysninger fremgår af

den rapport, som kommunens rådgiver har udarbejdet, og som ligger til grund for afgørelsen om 2. fremme efter kystbeskyttelseslovens § 5, stk. 1. Kystdirektoratet har d. 11. september 2014 bl.a. udtalt, at værdien af parkeringspladsen er lille og at potentielle skader ved en oversvømmelse forventes at være små. Som følge af en høj koncentration af forsyningsledninger, der vil være med til at besværliggøre og fordyre projektets realisering, er direktoratet imidlertid indstillet på at meddele tilladelse til kystbeskyttelse af parkeringspladsen også.

Slagelse Kommune oplyser i sit høringssvar af 29. marts 2017 til nævnet, at de bidragspligtige ejendomme er dem, hvor der er en byggeret. Det vil sige at parkeringsarealet, uanset at diget beskytter dette areal samt værdier i form af nedgravede forsyningsledninger, ikke vil være omfattet af bidragspligten. Dette fremgår ikke klart af hverken afgørelsen eller den bagvedliggende projektbeskrivelse.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærker, at en ligelig fordeling af udgifterne til beskyttelse mod oversvømmelse ikke findes at kunne afvises, da behovet for beskyttelse, og dermed den opnåede beskyttelse og/eller anden fordel for de enkelte grundejere, er sammenlignelig.

Af sagens oplysninger fremgår, at der ved oversvømmelse først vil komme vand ind fra syd, herunder ved de ejendomme, hvor ejerne efter den foreliggende bidragsfordeling skal betale et mindre bidrag end de øvrige grundejere. Ved højere vandstande vil der imidlertid komme vand ind over hele området, herunder også det kommunalt ejede parkeringsareal.

Uagtet at behovet for kystbeskyttelse synes at variere for de enkelte dele af området, herunder parkeringsarealet, er det Miljø- og Fødevarerklagenævnet vurdering, at alle grundejere, på hvis ejendomme, der er værdier, der er sårbare overfor oversvømmelse, vil opnå beskyttelse og/eller anden fordel af projektet.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder på den baggrund, at modellen med den ligelige fordeling af udgifterne i det konkrete tilfælde ligger inden for rammerne af kystbeskyttelseslovs § 9 a. Nævnet finder dog samtidig, at en ligelig fordeling bør omfatte alle de grundejere, der opnår beskyttelse og/eller anden fordel af projektet, herunder også Slagelse Kommune, der ejer af parkeringsarealet, hvor værdier i form af bl.a. tekniske installationer vil blive beskyttet eller opnå anden fordel.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har herved lagt vægt på, at der for hele området er en ikke uvæsentlig oversvømmelsesrisiko, samt at Kystdirektoratet er indstillet på at meddele tilladelse til kystbeskyttelse af hele projektområdet, herunder parkeringsarealet. Nævnet har tillige tillagt det betydning, at der blandt grundejerne er udbredt enighed om, at udgifterne ved projektet og dets vedligeholdelse skal fordeles ligeligt blandt de, der opnår beskyttelse eller anden fordel.”

Bilag 2

Eksempler på konkrete bidragsfastsættelser

Bidragsfordeling efter ejendommens beliggenhed og anvendelse:

Højvandsbeskyttelse ved Bisserup

For at beskytte et lavtliggende område med helårsbeboelse, sommerhuse og erhverv mod oversvømmelse blev der anlagt et dige.

Udgifterne blev opdelt i parter, og bidrag blev fastsat efter ejendommens anvendelse og gulvkote, dvs. hvor lavt ejendommen er beliggende.

Ejendomme beliggende helt eller delvist under kote +2,0 m, dvs. under 2 m over daglig vande, blev pålagt bidragspligt. For ejendomme med helårsbeboelse beliggende under kote +2,0, bidragedes med 6 parter, og for ejendomme med helårsbeboelse beliggende over kote +2,0 bidragedes med 3 parter. For sommerhuse med en beliggenhed under kote +2,0 bidragedes med 4 parter, og der bidragedes med 2 parter ved beliggenhed over kote +2,0. Ved ubebyggede grunde bidragedes der med 1 part, samt hvilende parter, der udløses ved bebyggelse. For erhvervsjendomme blev parterne fastsat på grundlag af en konkret risikovurdering.

Endelig blev kommunen tildelt et antal parter for sikring af kloak og vej.

Bidragsfordeling efter risikovurdering: Højvandsbeskyttelse ved Aggersund

Ved anlæggelse af dige til beskyttelse af helårsbeboelse ved Aggersund

blev det beskyttede område opdelt i 4 takstklasser efter risiko for oversvømmelse.

Ejendomme med størst risiko blev tildelt 10 parter, mens ejendomme med ubetydelig risiko blev tildelt 3 parter.

Bidragsfordeling efter ejendommens grundværdi: Højvandsbeskyttelse ved Dragør Nordstrand

Projektet omfatter beskyttelse af knap 200 ejendomme mod oversvømmelse fra Øresund ved anlæggelse af et dige langs kysten.

Alle ejendomme beliggende helt eller delvist under kote +1,6 m blev pålagt bidragspligt. Bidraget blev fastsat ud fra den enkelte ejendoms grundværdi.

Ejendomme beliggende under kote +1,35 m, hvor risikoen for oversvømmelse blev beregnet til at være dobbelt så stor som for de øvrige bidragspligtige ejendomme, indgik med fuld grundværdi, mens øvrige ejendomme indgik med halv grundværdi.

Dragør Kommune blev som grundejer inden for det beskyttede område pålignet et fast bidrag på ca. 10 % af den samlede udgift.

Bidragsfordeling efter ejendommens størrelse: Kystbeskyttelse ved

Egå Kystpark

Projektet omfatter et hofdeanlæg til fastholdelse af stranden foran en boligvej langs stranden. På søsiden af vejen findes 5 ubebyggede ejendomme tilhørende grundejerforeninger og private i baglandet. Langs landsiden af vejen ligger 26 private ejendomme.

Bidragsfordelingen blev fastsat således, at halvdelen af udgiften til anlægget fordeltes efter arealstørrelse mellem ejendommene på søsiden. Den anden halvdel af udgiften fordeltes ligeligt mellem de 26 ejendomme på landsiden.

Bidragsfordeling ved projekt *indeholdende rekreativ forbedring*: Kystbeskyttelse ved Handbjerg Strand

Projektet omfatter et høfdeanlæg og skræntbeskyttelse af en knap 400 m lang kyststrækning i Struer Kommune på grænsen til Vinderup Kommune. Høfderne blev næsten helt finansieret af fondsmidler. Skræntbeskyttelsen skulle principielt betales af grundejerne ved en vej langs kysten, men da projektet også indeholdt en oprydning og rekreativ forbedring af stranden, blev også de 2 kommuner og de bagvedliggende ejendomme, som fik fordel af strandforbedringen, pålagt mindre bidrag. Bidragene udgjorde i størrelsesordenen 20.000 kr. for ejendomme i 1. række, 15.000 kr. for øvrige ejendomme langs vejen og 1.200 kr. for de ejendomme, der havde fordel af strandforbedringen.

Bidragsfordeling ved projekt *indeholdende rekreativ forbedring*: Kystbeskyttelse Hundested – Spodsbjerg

Projektet omfattede renovering og udbygning af kystbeskyttelsen på en ca. 2 km lang kyststrækning. På en kort strækning opførtes ny skræntbeskyttelse, de eksisterende høfder blev retableret og forstærket, der anlagdes et antal nye bølgebrydere og udførtes en ralfodring på store dele af stranden.

Skræntbeskyttelsen betaltes af de direkte beskyttede ejendomme. De øvrige foranstaltninger, som medførte en forbedring af strandkvaliteten og den rekreative udnyttelse betaltes med 1/3 af amtet, 1/3 af kommunen og 1/3 af kystgrundejerne. For sidstnævnte fordeltes udgiften principielt efter ejendommenes kystlinjelængde.