

BADEBROER OG KYSTSIKRING

EKSISTERENDE BADEBROER PÅ STRÆKNINGER, DER STRANDFODRES

1. OPDRAG OG BAGGRUND

Halsnæs Kommune, Gribskov Kommune og Helsingør Kommune samarbejder om et fælles projekt om strandfodring af nordkysten af Sjælland, benævnt "Nordkystens Fremtid". Helsingør Kommune har i den forbindelse bedt Horten vurdere, hvordan eksisterende badebroer langs kysten skal behandles i forbindelse med strandfodringen.

På de strækninger i Helsingør Kommune, hvor der skal strandfodres, er der i dag og efter det for os oplyste over 40 eksisterende badebroer. En del af disse badebroer er af høj kvalitet og værdi.

Ved strandfodringsprojektet tilføjes der sand til kysten i op til to meters højde og 20-30 meter ud på stranden. Det vil medføre, at alle – eller i hvert fald de fleste – af de eksisterende badebroer vil blive helt eller delvist dækket af sand, ligesom badebroerne som følge af strandens forlængelse ikke længere vil nå ud i vandet.

Badebroerne vil således enten forsvinde (for en tid), miste deres funktion eller stå i vejen for færdsel langs den nye strand. Herudover vil nogle af badebroerne være i vejen for anlægsarbejdet i forbindelse med selve projektets gennemførelse.

Konkret ønsker Helsingør Kommune en vurdering af følgende spørgsmål

- 1) Hvilke muligheder har Helsingør Kommune, hvis kystsikringsprojektet *nødvendiggør*, at en badebro fjernes?

- 2) Har ejerne af badebroerne krav på erstatning, når kystsikringsprojektet ikke nødvendiggør, at en badebro fjernes, men dog medfører, at badebroen mister sin funktion?

Ved besvarelsen af ovenstående spørgsmål lægges det til grund, at de pågældende badebroer er lovligt opført.

Til brug for dette notat har vi modtaget to eksempler på, hvordan en tilladelse til etablering af en badebro typisk er udformet i Helsingør Kommune.

2. RETSGRUNDLAG

2.1 Bekendtgørelse om bade- og bådebroer

Efter § 1 i bekendtgørelse nr. 232 af 12. marts 2007 om bade- og bådebroer må bade- og bådebroer ikke anbringes på søterritoriet uden tilladelse, jf. lov om kystbeskyttelse, § 16 a, stk. 1, nr. 2.

Det er som udgangspunkt kommunalbestyrelsen, der behandler ansøgninger om bade- og bådebroer, jf. bekendtgørelsens § 2, stk. 1, ligesom kommunalbestyrelsen fastsætter nærmere vilkår i tilladelsen efter bekendtgørelsens § 3.

Bekendtgørelsen indeholder ikke regulering af, hvornår en badebro kan eller skal fjernes, eller hvornår en tilladelse til etablering af en badebro kan tilbagekaldes.

2.2 Kystbeskyttelsesloven

Efter § 6 i kystbeskyttelsesloven (lovbekendtgørelse 2019-01-21 nr. 57 af 21. januar 2019 om kystbeskyttelse m.v.) kan kommunalbestyrelsen træffe afgørelse om ekspropriation til gennemførelse af kystbeskyttelsesforanstaltninger ved projekter igangsat efter lovens kapitel 1a.

Det er en betingelse for ekspropriation efter denne bestemmelse, at projektet er igangsat efter lovens kapitel 1a. Derudover er det en betingelse, at ekspropriationen skal ske til gennemførelse af kystbeskyttelsesforanstaltninger i projektet. Ekspropriationen skal således være nødvendig for gennemførelsen af det pågældende kystbeskyttelsesprojekt.

Efter grundlovens § 73 gælder en række særlige krav, hvis der skal kunne ske ekspropriation. Det er således et krav, at ekspropriationen har hjemmel i lov, at ekspropriationen skal være nødvendig og aktuel, og at der skal ydes fuld erstatning i forbindelse med ekspropriationen.

3. PROJEKTET NØDVENDIGGØR FJERNELSE AF BADEBRO

I dette afsnit behandles de tilfælde, hvor kystbeskyttelsesprojekt nødvendiggør, at badebroerne fjernes, fordi de er i vejen for anlægsprojektet eller på anden måde er uforenelige med projektets gennemførelse.

Helsingør Kommune har i den forbindelse anmodet om en vurdering af, om der for disse badebroer kan meddeles påbud om fjernelse af badebroerne eller tilbagekaldelse af de oprindelige tilladelser til badebroerne. Dette samt mulighederne for ekspropriation er vurderet neden for.

3.1 **Påbud om fjernelse af badebro**

Efter kystbeskyttelseslovens § 19, stk. 1, skal kommunalbestyrelsen påse overholdelsen af kystbeskyttelsesloven og de regler, der er udstedt efter loven.

Kommunalbestyrelsen skal som tilsynsmyndighed foranledige et ulovligt forhold lovliggjort, medmindre forholdet har underordnet betydning, jf. lovens § 19, stk. 5. Dette kan ske ved udstedelse af påbud om fysisk lovliggørelse, eksempelvis hvis en badebro er opført i strid med vilkårene i tilladelsen.

Det lægges som nævnt til grund, at alle badebroerne er lovligt opført.

På den baggrund vurderer vi, at Helsingør Kommune ikke kan udstede et påbud om fjernelse af badebroerne, da badebroerne er lovligt opført, og der således ikke er tale om en lovliggørelse af ulovlige forhold.

3.2 **Tilbagekaldelse af tilladelser**

Ved vurderingen af om tilladelserne til etablering af badebroer kan tilbagekaldes, lægges det til grund, at ejerne af badebroerne ønsker tilladelserne opretholdt, og at tilladelserne allerede er udnyttet.

En tilladelse til etablering af en badebro på nærmere bestemte vilkår er en begunstigende forvaltningsakt. Hvis en sådan tilladelse tilbagekaldes, er retsvirkningen, at badebroen herefter ikke er lovligt opført, og at ejeren derfor vil skulle fjerne den.

På enkelte sagsområder er mulighederne for tilbagekaldelse af meddelte tilladelser lovreguleret. Dette er ikke tilfældet i kystbeskyttelsesloven eller bekendtgørelsen om bade- og bådebroer.

En forvaltningsakt kan i visse situationer tilbagekaldes uden udtrykkelig lov-hjemmel på baggrund af almindelige forvaltningsretlige principper om tilbagekaldelse af begunstigende forvaltningsakter. Betingelserne herfor er dog forholdsvis strenge, når adressaten ønsker forvaltningsakten opretholdt.

Det er en helt overordnet betingelse for tilbagekaldelsen, at denne er båret af saglige grunde, som nødvendiggør tilbagekaldelsen. Udførelsen af et fælles kystsikringsprojekt vil være en sådan saglig grund.

Vurderingen af om tilladelserne til etablering af de pågældende badebroer kan tilbagekaldes, beror herefter på en helhedsvurdering af sagen. Vurderingen skal foretages ud fra to hovedhensyn 1) hensynet til adressatens berettigede for-

ventning om, at den begunstigende forvaltningsakt står ved magt og 2) hensynet til modstående offentlige interesser i en ophævelse eller ændring af forvaltningsakten.

Hensynet til adressatens berettigede forventninger vejer i den forbindelse tungt, idet adressaten ofte vil have indrettet sig og disponeret i overensstemmelse med den begunstigende forvaltningsakt. Dette betyder, at en tilladelse, der allerede er udnyttet, kun kan tilbagekaldes, hvis meget tungtvejende grunde kræver det.

Det forhold, at badebroerne allerede er opført i tillid til den af kommunen meddelte tilladelse, taler således afgørende imod en mulighed for tilbagekaldelse. Vi er ikke bekendt med badebroernes værdi, men det er oplyst af kommunen, at – i hvert fald nogle af badebroerne – har en høj værdi og kvalitet.

Henset til, at tilladelserne til opførelse allerede er udnyttet – og i enkelte tilfælde også badebroernes høje værdi – er der ikke tvivl om, at tilbagekaldelsen af tilladelserne vil udgøre et intensivt indgreb i ejernes forhold, da ejerne vil være forpligtet til at fjerne badebroerne ved tilladelsernes tilbagekaldelse.

I den forvaltningsretlige litteratur fremhæves hensynet til menneskers liv, sundhed og velfærd samt statens sikkerhed som en tungtvejende offentlig interesse, der kan begrunde tilbagekaldelse af en ellers lovlig begunstigende forvaltningsakt. Vi har i den forbindelse overvejet, om gennemførslen af et kystbeskyttelsesprojekt ligeledes udgør en så væsentlig offentlig interesse, at hensynet hertil vejer tungere end hensynet til adressaternes berettigede forventninger i de konkrete sager.

Henset til, at tilladelserne allerede er udnyttet og badebroerne etableret, vurderer vi, at hensynet til kystbeskyttelse ikke i sig selv kan begrunde en tilbagekaldelse af allerede meddelte og udnyttede tilladelser til etablering af badebroer. Vi har i den forbindelse lagt vægt på, at adgangen til tilbagekaldelse af begunstigende forvaltningsakter er meget snæver.

Vi vurderer således, at der ikke er grundlag for at tilbagekalde de meddelte tilladelser. Det kan ikke udelukkes, at der for de enkelte badebroer kan være konkrete omstændigheder, der kan begrunde en tilbagekaldelse, men hensynet til kystbeskyttelsesprojektets gennemførelse vil ikke alene kunne berettige en tilbagekaldelse.

De to fremsendte eksempler på tilladelser til etablering af badebroerne indeholder ikke direkte forbehold for tilbagekaldelse i tilfælde af kystbeskyttelsesprojekter eller lignende, og det er ikke vurderet, om det generelt ville være lovligt at indsætte et sådant forbehold. Hvis der i en tilladelse til etablering af en badebro er taget et tilbagekaldelsesforbehold, der præcist angiver, under hvilke omstændigheder tilbagekaldelse vil kunne ske, og nærværende situation falder inden for denne beskrivelse, må adgangen for tilbagekaldelse anses for at være udvidet i overensstemmelse med et sådant vilkår.

3.3 Ekspropriation

Badebroerne er beliggende på offentlig strand. Det er således ikke det areal, som badebroerne er beliggende på, der skal eksproprieres, men derimod selve badebroerne.

Efter kystbeskyttelseslovens § 6, stk. 1, er det først og fremmest en betingelse for ekspropriation, at projektet er igangsat efter lovens kapitel 1a. Projektet gennemføres som et fælles kystbeskyttelsesprojekt efter lovens kapitel 1a og falder derved inden for ekspropriationsbestemmelsens anvendelsesområde.

Ud over denne betingelse, der fremgår direkte af kystbeskyttelseslovens § 6, stk. 1, gælder grundlovens § 73. Det er således en betingelse for, at der kan ske ekspropriation, at ekspropriationen er nødvendig og aktuel.

Helsingør Kommune har oplyst, at det for en række af badebroerne vil være nødvendigt for kystbeskyttelsesprojektets gennemførelse, at disse fjernes. Eksempelvis hvis broerne er i vejen for anlægsarbejdet, eller efter strandfodringen vil være i vejen for færdsel på stranden. Det lægges således til grund, at ekspropriationen er nødvendig.

Kravet om aktualitet indebærer, at der skal være en aktuel anledning til ekspropriationen. Gennemføres ekspropriationen i forbindelse med kystbeskyttelsesprojektets gennemførelse, anses dette krav for at være opfyldt.

Efter grundlovens § 73 er det yderligere et krav, at der ydes erstatning ved ekspropriationen. Udgangspunktet er, at ekspropriationen kun kan finde sted mod *fuldstændig erstatning*. Erstatningen skal fastsættes ud fra de almindelige erstatningsregler. Dette indebærer, at ejerne af badebroerne først og fremmest skal have erstattet deres dokumenterede økonomiske tab som følge af ekspropriationen. Herudover *kan* ekspropriationen medføre ulemper, der også skal erstattes.

Ved ekspropriation efter kystbeskyttelseslovens § 6, stk. 1, finder §§ 98-122 i lov om offentlige veje anvendelse. Disse indeholder blandt andet regler om fastsættelse af erstatning ved ekspropriation. Hvis det ikke er muligt at blive enige om erstatningsfastsættelsen, skal kommunen anmode Taksationskommissionen om at fastsætte erstatningen, jf. vejlovens § 112, stk. 1 og 2. Det er således i sidste ende Taksationskommissionen, der fastsætter ekspropriationserstatningen.

Der henvises til afsnit 5 neden for, hvor spørgsmålet om fastsættelse af erstatning er behandlet.

4. PROJEKTET NØDVENDIGGØR IKKE FJERNELSE AF BADEBRO

I dette afsnit behandles de tilfælde, hvor det ikke som følge af kystbeskyttelsesprojektet er nødvendigt at fjerne badebroerne.

De pågældende badebroer vil således kunne blive stående på trods af kystbeskyttelsesprojektet, men vil som følge af strandfodringen eksempelvis være helt eller delvist dækket af sand eller i øvrigt miste deres funktion som badebro, eksempelvis fordi broen ikke længere når helt ud i vandet.

4.1 **Har ejerne krav på erstatning?**

En ejer af et anlæg er efter almindelige erstatningsretlige regler ansvarlig for de skader, som anlægget måtte påføre tredjemand, herunder i forbindelse med etableringsfasen. Dette gælder også i forbindelse med etablering af et kystbeskyttelsesprojekt, hvor projektet påfører skade på eksisterende anlæg.

I forhold til de situationer, hvor badebroerne kan opretholdes på trods af strandfodringen, er spørgsmålet, om badebroerne påføres en skade ved at blive helt eller delvist dækket af sand eller miste deres funktion som badebro ved ikke længere at nå ud i havet, og i forlængelse heraf om ejerne af badebroerne lider et erstatningsberettiget tab som følge heraf.

I de eksempler på tilladelser til etablering af badebroer, som vi har gennemgået, er der givet tilladelse til etablering af badebroerne på en bestemt placering. Der kan således ikke med hjemmel i tilladelserne foretages en flytning af badebroen – hverken til siden, bagud eller længere frem på stranden. Dette vil kræve en ny tilladelse. Vi lægger i det følgende til grund, at dette også gør sig gældende i forhold til tilladelsesgrundlaget for de øvrige badebroer.

Efter en strandfodring, hvor badebroen helt eller delvist dækkes af sand eller ikke længere når ud til havet, har badebroen fortsat den i tilladelsen forudsatte beliggenhed. Dette ændrer strandfodringsprojektet ikke ved.

Det kunne derfor hævdes, at så længe badebroen kan opretholdes på den tilladte placering, indebærer kystsikringsprojektet ikke en skade på broen eller et tab for ejeren, som skal erstattes, idet broen stadig består og er placeret, hvor den hidtil har været placeret, men er midlertidigt uanvendelig.

Vi vurderer dog, at det afgørende for vurderingen af, om der sker en skade på badebroen, som derved påfører anlægsejerne af broen et tab, er, om badebroerne efter strandfodringen fortsat kan benyttes som badebroer. Hvis en badebro bliver dækket til med sand, og ejerne derved ikke længere kan komme til anlægget, kan badebroen ikke længere benyttes efter sit formål, og der vil i en sådan situation være tale om en skade og et tab for ejerne af badebroen, i hvert fald midlertidigt.

Tilsvarende vurderer vi, at en udvidelse af stranden i bredden, som indebærer, at der ikke længere er adgang til havet fra den pågældende badebro, vil udgøre en skade på anlægget som følge af kystbeskyttelsesprojektet, da broens funktion – bro med adgang til vandet – herved er mistet.

Det er vores vurdering, at strandfodringen i de tilfælde, hvor badebroerne mister deres funktion som badebro, påfører broerne skade med deraf følgende

tab for den eller de enkelte ejere af broen. Der kan være situationer, hvor badebroens funktion ikke mistes, men alene begrænses, hvor der kan være en grænsedragning i forhold til, om der er tale om en skade på broen. Det afgørende vil efter vores vurdering være, om broen mister sin funktion som badebro.

Vi vurderer således, at erstatningsvurderingen er ens i de tilfælde, hvor projektet nødvendiggør, at broen bliver fjernet, og i de tilfælde, hvor projektet ikke nødvendiggør, at badebroen fjernes, men hvor resultatet af strandfordringen reelt er, at broen mister sin funktion af badebro.

Selve vurderingen af, hvad der er krav på i erstatning, foretages derfor samlet i afsnit 5 neden for.

5. ERSTATNINGSAFSTÆTTELSEN – HVAD ER DER KRAV PÅ I ERSTATNING

Ejerne af badebroerne har ret til erstatning for de tab, de påføres som følge af de skader, kystbeskyttelsesprojektet påfører broerne eller som følge af, at kystbeskyttelsesprojektet nødvendiggør en fjernelse af enkelte broer.

Det betyder først og fremmest, at ejeren eller ejerne af den enkelte badebro skal have dækket et tab svarende til værdien af det anlæg, der enten eksproprieres eller ikke længere kan benyttes efter sin funktion som badebro. Det vil sige en erstatning for selve anlægsværdien.

Erstatningen for anlægsværdien udgør alene en erstatning for selve anlægskonstruktionen – og ikke fx en genopførelsesværdi.

Hvilken værdi, de enkelte badebroer har, vil i høj grad afhænge af broens alder og stand. Vi anbefaler, at der i videst muligt omfang søges fastsat ensartede og standardiserede priser på erstatningen for anlæggets værdi ud fra parametre som anlæggets alder og vedligeholdelsesstand. Alternativt, at kommunen fx anvender samme vurderingsmand til at foretage et skøn over de enkelte anlægsværdier.

Ud over erstatning for selve den enkelte badebros anlægsværdi må det overvejes, om broejerne tillige kan kræve erstatning for det tab, de påføres ved ikke længere at have adgang til vandet via egen badebro. Det kan eksempelvis tænkes, at adgangen til en badebro for en enkelt ejendom eller en flerhed af ejendomme via en grundejerforening vil have en økonomisk værdi for de enkelte grundejere. Den helt afgørende værdi af en badebro vil således i langt de fleste tilfælde ikke være selve anlægsværdien af broen, men i stedet den værdi, der består i at have adgang til havet via egen badebro.

Vi vurderer, at ejerne af badebroerne med overvejende sandsynlighed ikke vil kunne kræve erstatning for et sådant tab ved ikke længere at have adgang til havet via egen badebro. Dette uanset om erstatningen fastsættes ud fra parametre som herlighedsværdi eller som et kapitaliseret økonomisk tab for de ejendomme, som ud fra de eksisterende forhold har brugsret til badebroen.

Til støtte herfor henvises til en dom afsagt af Højesteret i 1936 (U.1936.87H), hvor Højesteret fandt, at en række kystgrundejere ikke skulle have erstatning for, at deres ejendomme ved ekspropriation mistede den hidtidige adgang til havet i forbindelse med anlæg af en ny ydre strandvej mellem de enkelte ejendomme og kysten. Vejen blev anlagt ved opfyld på søterritoriet ud for de enkelte ejendomme. Det forhold, at de enkelte ejendomme mistede deres hidtidige adgang til havet, var ikke et erstatningsberettiget tab.

På samme måde vurderes det, at en grundejer, der ved strandfodring mister sin direkte adgang til havet via en badebro, ikke vil have krav på erstatning i den forbindelse.

De enkelte badebroejere har således ikke et generelt krav på at have adgang til havet via en badebro, og værdien af en sådan adgang skal derfor ikke erstattes. Tilsvarende vurderes det, at ejerne af badebroerne ikke har krav på erstatning til genopførelse af de enkelte badebroer på en ny – mere fremskudt – placering eller udgifter til opmagasinering mv. i de tilfælde, hvor ejerne meddeles tilladelse til opførelse af den pågældende badebro på en ny placering efter gennemførelsen af strandfodringsprojektet, jf. nærmere herom i afsnit 6.

Det bemærkes dog, at ovenstående vurdering af erstatningen ikke er udtryk for en sikker konklusion, og at det ikke kan udelukkes, at der vil være grundlag for erstatning i videre omfang end den rene anlægsværdi af den enkelte badebro. Vi vurderer dog, at der vil være overvejende sandsynlighed for, at det alene vil være selve anlægsværdien, som skal erstattes.

Herudover kan der være individuelle forhold ved de enkelte anlæg, som indebærer, at særlige tabsposter vil være relevante, ligesom forskelle i de vilkår og betingelser, som badebroen er tilladt på, kan ændre ved de krav, som ejerne kan kræve erstattet.

Erstatning til de enkelte badebroejere må betragtes som en projektomkostning i forbindelse med kystbeskyttelsesprojektet, og der vil derfor være tale om en udgift, som påhviler projektet og ikke Helsingør Kommune som myndighed.

6. SAMLET ANBEFALING

Samlet set anbefales det, at der for de tilfælde, hvor projektet nødvendiggør, at badebroerne fjernes, foretages en ekspropriation af badebroerne i henhold til vejlovens regler herom.

Ligeledes anbefales det, at ejerne af badebroerne, i de tilfælde, hvor projektet ikke nødvendiggør, at badebroerne fjernes, men hvor virkningen af strandfodringen reelt kan sidestilles hermed, oplyses om kystbeskyttelsesprojektets konsekvens for broerne, så ejerne af badebroerne kan varetage deres interesser, herunder i forhold til om muligt at nedtage badebroen, så den eventuelt vil kunne genopstilles i forbindelse med tilladelse til en ny placering.

I forhold til erstatningsfastsættelsen anbefales det, at erstatningen fastsættes til badebroens anlægsværdi om muligt efter en ensartet og standardiseret vurdering af konstruktionernes værdi, afhængigt af broens størrelse, tidspunktet for opførelse og lignende kriterier.

Det anbefales i øvrigt, at Helsingør Kommune beslutter en overordnet administrationspraksis, hvorefter kommunen i udgangspunktet vil betragte en ny ansøgning om opførelse af samme/tilsvarende badebro på en ny fremskudt placering efter gennemførelsen af strandfodringen som en genopførelse, hvis ansøgning modtages inden for en nærmere angivet, kort tidshorisont. Ejerne af badebroerne vil herved i udgangspunktet få tilladelse til en genopførelse af badebroen på den "nye" strand, medmindre særlige miljømæssige, kystsikringsmæssige eller andre tungtvejende forhold gør sig gældende, ligesom de opfordres til at begrænse deres tab.

Horten, 7. maj 2019



Henriette Soja