

NOTAT OM FINANSIERING AF KYSTBESKYTTELSE

VURDERING AF KOMMUNERNES FINANSIERINGSMODELLER

1. INDLEDNING OG OPDRAG

Halsnæs, Gribskov og Helsingør Kommuner (herefter "Kommunerne") samarbejder om et fælles projekt for strandfodring af nordkysten af Sjælland. Projektet hedder "Nordkystens Fremtid".

I de 3 kommuner er vedtaget følgende modeller for finansiering af projektet i de enkelte kommuner:

- Halsnæs Kommune: Grundejerne i første række finansierer initialfodring og vedligeholdelsesfodring.
- Helsingør Kommune: Helsingør Kommune finansierer initialfodringen mens vedligeholdelsesfodringen finansieres af grundejerne i første række.
- Gribskov Kommune: Gribskov Kommune finansierer 75 pct. af initialfodringen og grundejerne i første række finansierer 25 pct. af initialfodringen. Vedligeholdelsesfodringen finansieres af grundejerne i første række.

Horten har tidligere for Kommunerne udarbejdet notater af 29. juni 2015, 27. april 2016 samt 11. september 2019 vedrørende bidragsfordelingen for Nordkystens Fremtid. Herudover har Horten ved notat af 28. oktober 2019 for Helsingør Kommune vurderet lovligheden af en model med fuld eller delvis kommunal finansiering. Der henvises til notaterne.

Kommunerne har på den baggrund anmodet Horten om en vurdering af lovligheden af de finansieringsmodeller, som er vedtaget i de 3 kommuner.

Herudover har Kommunerne anmodet om en vurdering af lovligheden af, at der i de 3 kommuner er vedtaget forskellige finansieringsmodeller indenfor samme kystbeskyttelsesprojekt.

2. **REGELGRUNDLAG**

Finansieringen af et fælles kystbeskyttelsesprojekt efter kystbeskyttelseslovens kapitel 1a kan ske ved bidrag fra de beskyttede grundejere og andre, som opnår en fordel ved projektet.

Der er ikke i kystbeskyttelseslovens § 9a, stk. 1, om bidrag foretaget en nærmere afgrænsning af, hvordan bidraget skal fordeles mellem de berørte grundejere.

Af forarbejderne til den tidligere tilsvarende bestemmelse (kystbeskyttelsesloven 1994 og 2007, § 3, stk. 5), fremgår følgende vedrørende bidragsfordelingen:

"Hvad kredsen af bidragspligtige angår, forudsætter lovforslaget, at ejerne af de direkte beskyttede ejendomme fortsat er den kreds, der primært kan være tale om at pålægge bidragspligt. Som hidtil kan det meget vel tænkes, at der kun er grund til at pålægge denne kreds bidragspligt.

Lovforslaget begrænser imidlertid ikke kredsen af private ejendomsbesiddere, der kan pålægges bidragspligt, til ejerne af de direkte beskyttede ejendomme, men medtager ejendomme, som i øvrigt opnår en fordel ved foranstaltningen. Herved tænkes bl.a. på, at en nærliggende strand i velplejet stand i kraft af dens rekreative værdi kan være af direkte økonomisk værdi for ejendomme, der ikke som sådanne er truet fra havet.

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. Det er videre klart, at et amtsråd kan pålægge en primærkommune bidrag uden særlige begrænsninger, hvis primærkommunen er ejendomsbesidder."

Af uddraget fra forarbejderne fremgår det således, at det primært er de grundejere, der opnår en beskyttelse ved den pågældende foranstaltning, som kan pålægges bidragspligt. Men også den værdi, som vurderes at være forbundet med at have adgang til en strand, kan være begrundelse for en bidragsfastsættelse. Denne værdi kaldes for nytteværdi og vil særligt kunne være relevant i de situationer, hvor en erosionstruet kyststrækning sikres ved strandfodring.

Kommunerne selv kan bidrage, hvis der er en lovlig kommunal interesse i projektet, og i det omfang Kommunerne opnår beskyttelse af kommunalt ejet ejendom, hvorved der således fastsættes bidrag for Kommunerne på lige fod med andre grundejere i området.

Kommunerne skal træffe deres afgørelser om bidragsfordeling efter kystbeskyttelseslovens § 9a under iagttagelse af grundlæggende principper for lovlig forvaltning.

Afgørelserne skal således være saglige og proportionale samt respektere lighedsgrundsætningen.

Det betyder, at der til brug for afgørelserne om bidragsfordeling skal tilvejebringes relevante objektive, faktiske og faglige oplysninger, som kan medvirke til opstillingen af de saglige kriterier, der skal danne baggrund for bidragsfordelingen. Kriterierne skal være egnede til at muliggøre en fordeling, der sikrer en ensartet behandling af alle ejendomme i deres indbyrdes relation.

Kommunal finansiering udover bidrag for beskyttelse af kommunale ejendomme, der beskyttes ved projektet, forudsætter, at der er en særlig kommunal interesse i finansieringen, ligesom en kommune alene kan finansiere foranstaltninger, der har sammenhæng med det kommunale fællesskabs behov, og som kommer alle kommunens borgere eller en sagligt afgrænset kreds af kommunens borgere til gode.

En kommunal finansiering skal således være begrundet i en kommunal interesse i modsætning til interesser af privat karakter, som eksempelvis en privat borgers interesse i at beskytte eget hus mod oversvømmelse fra havet.

En kommunal interesse i finansiering kan fx foreligge, hvis der ved projektet sikres bedre adgangsforhold langs med kysten. Sådanne foranstaltninger vil ligesom ved sikring af rekreative værdier langs kysten komme offentligheden generelt til gode i og med, at færdsel langs med kysten bliver lettere, og der derfor er større mulighed for, at offentligheden generelt og kommunens borgere i særdeleshed kan have gavn af herlighedsværdierne ved en kyststrækning.

Etableres der særlige foranstaltninger i forbindelse med kystbeskyttelsesprojektet, som alene har til hensigt at øge benyttelsen af kysten, fx offentlige toiletfaciliteter, udsigtspunkter med bænke, cykel- og gangstier eller lignende, vil disse udgifter ikke kunne finansieres af de beskyttede grundejere, da kystbeskyttelsesloven alene giver mulighed for at pålægge bidrag for selve beskyttelsesforanstaltningen. Sådanne udgifter må derfor i stedet finansieres af den pågældende kommune med hjemmel i kommunalfuldmagten, eller der må opnås finansiering af foranstaltningerne ved anden vis.

I det omfang, kystbeskyttelsesprojektet indebærer beskyttelse af kommunal infrastruktur, vil dette kunne begrunde en kommunal finansiering. Ved fastsæt-

telse af størrelsen af kommunens bidragsandel som følge af beskyttelse af infrastruktur må foretages en vurdering af omfanget af den infrastruktur, som beskyttes ved foranstaltningen.

3. VURDERING AF FINANSIERINGSMODELLER I DE 3 KOMMUNER

3.1 Generelt vedrørende rammerne for bidragsfastsættelsen og konklusioner fra tidligere notat af 11. september 2019

Alle 3 kommuner har vedtaget en bidragsmodel, hvor der ikke pålægges bidrag i baglandet, men alene for ejendomme i første række.

Vi vurderer, at dette er i overensstemmelse med udgangspunktet i kystbeskyttelsesloven § 9a, stk. 1 samt forarbejderne til bestemmelsen, hvorefter det primært er de grundejere, der opnår en direkte beskyttelse ved kystbeskyttelsen, som pålægges bidrag.

Vi vurderer, at der ikke er en pligt til at fastsætte bidrag for ejendomme i baglandet, uanset om disse kunne anses for at opnå en anden fordel ved projektet end direkte beskyttelse. Der er således ikke efter kystbeskyttelsesloven en pligt til at bidragspålægge ejendomme, der opnår en sådan anden fordel ved projektet.

En model for bidragsfordeling, hvor der alene foretages bidragspåligning af de ejendomme, der opnår en direkte beskyttelse ved projektet, dvs. ejendomme i første række, der har et beskyttelsesbehov, er således i overensstemmelse med kystbeskyttelseslovens § 9a, stk. 1.

Ved det samlede myndighedsprojekt for Nordkystens Fremtid opereres overordnet med otte strandfodringsstrækninger. På de enkelte strækninger og også inden for disse otte strækninger er der variationer i behovet for strandfodring.

Som redegjort for ved tidligere notat af 11. september 2019 kan en ensartet bidragsfordeling af ejendomme i 1. række rumme variationer i strandfodringsbehovet og således i udgiftsniveauet til kystsikringen. Der er således ikke et krav om millimeterretfærdighed i bidragsmodellen.

Forskellene i strandfodringsbehovet og udgiftsniveauet kan dog blive så store, at de forvaltningsretlige principper om proportionalitet og lighed indebærer, at der vil være en pligt til differentiering. I Miljø- og Fødevarerklagenævnets praksis er dette udtrykt ved, at det tildelte bidrag skal afspejle den beskyttelse eller anden fordel, som grundejeren opnår.

Om der er en pligt til at foretage en differentiering, afhænger derfor af, hvor store forskelle der er i strandfodringsbehovet og udgiftsniveauet. Hvilke forskelligheder i udgiftsniveauet, der kan rummes inden for en ens bidragsfordeling, vil bero på en konkret vurdering af det enkelte projekt.

Ved notat af 19. august 2019 har Niras foretaget en beskrivelse af de tekniske undersøgelser og vurderinger, som ligger til grund for det samlede kystbeskyttelsesprojekt Nordkystens Fremtid.

Niras vurderer, at der vil være betydelig forskel i udgifterne til initialfodring på de enkelte delstrækninger, således at udgifterne på den dyreste strækning vil være ca. tre gange højere pr. meter end på den billigste strækning.

Som redegjort for i tidligere notat af 11. september 2019 vurderer vi på den baggrund, at de anslåede forskelle i udgifterne til initialfodring vil være for store til, at de vil kunne rummes inden for en ens bidragsfordeling for hele Nordkystens Fremtid. Der vil således være et behov for at fastsætte en differentieret bidragsmodel for initialfodringen, hvor der tages hensyn til det overordnede udgiftsniveau for strandfodring af den enkelte fodringsstrækning.

Denne vurdering er som angivet i notat af 11. september 2019 foretaget på baggrund af oplysninger fra Niras om, at de otte fodringsstrækninger i forhold til initialfodring er indbyrdes uafhængige, forstået på den måde, at fodringsbehovet for de enkelte strækninger vil være det samme, uanset om strækningerne fodres i et samlet projekt eller enkeltvis. Inden for den enkelte fodringsstrækning er det omvendt lagt til grund, at der er en sådan sammenhæng i projektet, at strandfodring på den samlede strækning er nødvendig for den samlede kystbeskyttelse på strækningen.

I forhold til vedligeholdelsesfodringen er der som beskrevet i tidligere notat af 11. september 2019, så store forskelle i vedligeholdelsesbehovet på de to sider af Gilleleje Havn, at en ens bidragsmodel for hele strækningen vil være forbundet med en høj grad af risiko for at blive underkendt i en klagesag. En bidragsmodel for vedligeholdelsesfodring, hvor strækningen deles op vest og øst for Gilleleje, vil dog formentlig kunne holde til en klagesagsprøvelse, idet vedligeholdelsesfodringerne og sammenhængen i disse – efter det for os oplyste – teknisk og økonomisk er tilstrækkeligt ensartet på hver side af havnen til, at de vil kunne danne baggrund for en ensartet bidragspåligning på hver af disse strækninger.

Som vurderet ved tidligere notat af 11. september 2019 kan bidragsmodellen fastsættes ens for alle typer af ejendomme i første række. Der er således ikke en pligt til at differentiere bidragsmodellen i forhold til, om der fx er tale om en bebygget eller ubebygget ejendom eller at foretage en differentiering på baggrund af ejendomsværdien for de ejendomme, der opnår beskyttelse og bidragspålægges ved projektet.

Vurderingerne i afsnit 3.2-3.4 af de bidragsmodeller, der er vedtaget i de tre kommuner, udgør på den baggrund en vurdering af den overordnede model for bidrag, hvor der ved bidragenes størrelse kan tages højde for de forskelle i beskyttelsesbehov og udgiftsniveau, som måtte gøre sig gældende for de enkelte fodringsstrækninger.

3.2 Halsnæs Kommune

Model: Grundejerne i første række finansierer initialfodring og vedligeholdelsesfodring.

Ved denne model er det grundejerne i første række, der afholder alle udgifter til såvel initialfodring som vedligeholdelsesfodring.

Som angivet ovenfor under afsnit 3.1. er det i overensstemmelse med kystbeskyttelseslovens § 9a, stk. 1 alene at bidragspålægge ejendomme, der opnår en direkte beskyttelse ved et kystbeskyttelsesprojekt.

Som angivet ovenfor under afsnit 3 kan en kommune yde et bidrag til finansieringen, hvis der vurderes at være en kommunal interesse i en sådan finansiering. Der er dog ikke nogen pligt til kommunal finansiering.

Er der foranstaltninger ved projektet, som ikke er begrundet i kystbeskyttelse, men i stedet er begrundet rekreativt, fx ved foranstaltninger, der sikrer bedre adgangsforhold langs kysten eller andre rekreative tiltag, der ikke har en kystbeskyttelsesmæssig funktion, må disse udgifter imidlertid afholdes af kommunen eller på anden vis uden om bidragsmodellen, da der ikke er hjemmel til at opkræve sådanne udgifter hos de enkelte grundejere.

Inden for rammerne af ovenstående bemærkninger vurderes det, at en overordnet bidragsmodel, hvor grundejerne i første række finansierer initialfodring og vedligeholdelsesfodring fuldt ud er i overensstemmelse med kystbeskyttelsesloven.

3.3 Helsingør Kommune

Model: Helsingør Kommune finansierer initialfodringen mens vedligeholdelsesfodringen finansieres af grundejerne i første række.

Som angivet i notat af 28. oktober 2019 til Helsingør Kommune vurderer vi, at projektet Nordkystens Fremtid har en oplagt almennytte, som kan begrunde en kommunal finansiering.

Der er ikke med kommunalfuldmagtsreglerne eller kystbeskyttelsesloven foretaget en direkte præcisering af, hvor stor en andel af et fælles kystbeskyttelsesprojekt en kommune kan finansiere under henvisning til den almennytte, som projektet indebærer.

Vi vurderer, at der vil være et bredt skøn for kommunerne ved vurdering af omfanget af den almennytte, som kan begrunde kommunal finansiering af Nordkystens Fremtid

I forhold til beslutning om fuld kommunal finansiering af et fælles kystbeskyttelsesprojekt kan det dog hævdes, at udgangspunktet i kystbeskyttelsesloven om finansiering af kystbeskyttelsesforanstaltningerne blandt de ejendomme,

der opnår en beskyttelse ved foranstaltningen, samt det kommunalretlige forbud mod begunstiggelse af enkeltpersoner, indebærer, at der alene kan blive tale om en kommunal medfinansiering af projektet og altså ikke en total finansiering fra kommunens side.

Grænserne for den kommunale medfinansiering i et projekt af en karakter som det foreliggende, med så bred en samfundsmæssig betydning for kommunens kyststrækning, har imidlertid ikke været prøvet.

Som angivet i notat af 28. oktober 2019 vurderer vi, at en model som den, der er vedtaget af byrådet i Helsingør Kommune, hvorefter kommunen kun yder fuld finansiering af initialfodringen, men overlader den efterfølgende vedligeholdelse til bidragsfinansiering blandt ejendomme i første række, i højere grad end en helt fuld finansiering sikrer den bidragspåligning blandt de beskyttede ejendomme, som forudsættes efter kystbeskyttelsesloven.

Det bemærkes i øvrigt, at Miljøministeriet og Kystdirektoratet i forskellige sammenhænge har udtalt, at kystbeskyttelsesloven giver mulighed for en fuld kommunal finansiering af fælles kystbeskyttelsesprojekter vedtaget efter kystbeskyttelsesloven.

Der henvises således til Miljøministerens skriftlige svar af 28. august 2014 på et spørgsmål fra Folketingets Miljøudvalg, hvor ministeren blev spurgt, om kommunalfuldmagten i forhold til et konkret kystbeskyttelsesprojekt i Roskilde var begrænset til at finansiere projektet med en tredjedel. Hertil svarende daværende miljøministeren Kirsten Brosbøl:

"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."

Det er således muligt, at kystbeskyttelsesloven skal forstås således, at den giver adgang til fuld kommunal finansiering af kystbeskyttelsesprojekter efter loven, og at en sådan finansiering sker med hjemmel i loven og ikke kommunalfuldmagten.

Forståelsen af regelgrundlaget, sådan som dette er udtrykt i den ovenfor citerede udtalelse fra den daværende miljøminister, er dog i direkte modstrid med

Kystdirektoratets vejledning til kystbeskyttelsesloven fra 2009, hvor det vedrørende mulighederne for kommunalfinansiering er angivet følgende:

"Udover at yde bidrag som grundejer kan en kommunalbestyrelse vælge at lade kommunen bidrage i den egenskab af offentlig myndighed inden for rammerne af kommunalfuldmagten og de regler, der i øvrigt gælder for kommunale bidrag"

Herudover fremgår det videre af vejledningen:

"Det kan være velbegrunder, at det offentlige bidrager til et anlægs tilvejebringelse og igangsætning af visse foranstaltninger, selv om der ikke efterfølgende gives bidrag til fremtidige udgifter."

Uden en afklaring eller præcisering af lovgrundlaget fra ministeriets side, vurderes det dog, at en kommunal finansiering af fælles kystbeskyttelsesprojekter efter kystbeskyttelsesloven må ydes inden for rammerne af kommunalfuldmagten.

Vi vurderer, at der vil være mindre usikkerhed om lovligheden ved en model med delvis kommunal finansiering end ved en model med fuld kommunal finansiering, og at en model, hvor efterfølgende vedligeholdelsesfodringer finansieres af de beskyttede ejendomsjere formentligt i tilstrækkelig grad sikrer den finansiering fra de beskyttede ejendomsjere, som er forudsat ved kystbeskyttelsesloven.

Det vil dog altid kunne diskutere, hvor grænsen for den kommunale finansiering skal trækkes, men her vil kommunerne traditionelt have et bredt skøn ved vurderingen af omfanget af den almen nytte, som kan begrunde kommunal finansiering af et kystbeskyttelsesprojekt.

3.4 **Gribskov Kommune**

Model: Gribskov Kommune finansierer 75 pct. af initialfodringen og grundejerne i første række finansierer 25 pct. af initialfodringen. Vedligeholdelsesfodringen finansieres af grundejerne i første række.

Som angivet ovenfor under pkt. 4.3, vurderer vi, at projektet Nordkystens Fremtid har en oplagt almen nytte, som kan begrunde en kommunal finansiering, og at der vil være et bredt skøn for kommunerne ved vurdering af omfanget af den almen nytte, som kan begrunde kommunal finansiering af et kystbeskyttelsesprojekt.

En model, som den, der er vedtaget af Gribskov Kommune, med delvis kommunal finansiering i stedet for fuld kommunal finansiering, vil i videre omfang end en model med fuld finansiering være i overensstemmelse med udgangspunktet i kystbeskyttelsesloven om finansiering af kystbeskyttelsesforanstaltningerne blandt de ejendomme, der opnår en beskyttelse ved foranstaltningen.

Ved den model, der er vedtaget af Gribskov Kommune, hvor kommunen finansierer en del – 75 pct. – af udgifterne til initialfodring, vil de ejendomme, der opnår en direkte beskyttelse ved projektet, således blive pålagt bidrag, som skal dække den del af udgifterne ved projektet, som ikke finansieres af kommunen.

Modeller med delvis kommunal finansiering kendes tillige fra flere andre kystbeskyttelsesprojekter.

Vi vurderer på baggrund af ovenstående, at der vil være mindre usikkerhed om lovligheden ved en model som den, der er vedtaget af Gribskov Kommune med delvis kommunal finansiering, end ved en model med fuld kommunal finansiering.

Det vil dog altid kunne diskuteres, hvor grænsen for den kommunale finansiering skal trækkes, men her vil kommunerne traditionelt have et bredt skøn ved vurderingen af omfanget af den almenytte, som kan begrunde kommunal finansiering af et kystbeskyttelsesprojekt.

På den baggrund vurderer vi, at den model, der er vedtaget af Gribskov Kommune med kommunal finansiering af 75 pct. af initialfodringen med overvejende sandsynlighed er forenelig med kystbeskyttelsesloven. Også det forhold, at efterfølgende vedligeholdelsesfodringer finansieres fuldt ud af de beskyttede ejendomme, støtter denne vurdering.

Herudover henvises til bemærkningerne ovenfor under afsnit 3.1, hvorefter der kan være et behov for, at bidragsstrukturen differentieres, således at der ved bidragenes størrelse tages højde for de forskellige beskyttelsesbehov og udgiftsniveauer.

4. ER DET LOVLIGT MED FORSKELLIGE MODELLER I DE 3 KOMMUNER?

Der er principielt ikke noget til hinder for, at bidragspåligningen i de tre kommuner er forskellig ud fra politiske beslutninger om, hvilke ejendomme man ønsker, skal finansiere kystbeskyttelsesprojektet i de enkelte kommuner, og i hvilket omfang man vurderer, at projektet er forbundet med sådanne fordele for kommunens borgere som helhed, at kommunen skal bidrage til finansieringen.

Der er således et bredt element af skøn for kommunerne ved fastsættelse af bidragsmodellen for et kystbeskyttelsesprojekt, og bidragsmodellen behøver derfor ikke at være ens i de tre kommuner.

Som vurderet ved tidligere notat af 27. april 2016 vil det dog ikke være muligt med et fælles kystbeskyttelseslag for hele projektet, hvis der vedtages forskellige bidragsmodeller i de 3 kommuner.

På baggrund af de vedtagne finansieringsmodeller i de 3 kommuner må der således oprettes særskilte kystbeskyttelseslag inden for de enkelte kommuner, ligesom det også vil være muligt med yderligere opdelinger indenfor de enkelte

kommuner, hvis der er væsentlige tekniske og bidragsfordelingsmæssige forskelle indenfor kyststrækningen i den enkelte kommune, som tilsiger en sådan opdeling.

Horten, 7. april 2021



Henriette Soja