

NORDKYSTENS FREMTID – ORGANISERING

1. INDLEDNING OG OPDRAG

Halsnæs, Gribskov og Helsingør Kommuner (herefter "Kommunerne") samarbejder om et fælles projekt for strandfodring af Sjællands nordkyst, projekt "Nordkystens Fremtid".

Kommunerne har truffet afgørelse om, at kystbeskyttelsesprojektet skal fremmes, og har fastlagt den overordnede finansieringsmodel for projektet for hver af Kommunerne.

I de tre kommuner er vedtaget følgende overordnede modeller for finansiering af projektet:

- 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 % af initialfodringen, og grundejerne i første række finansierer 25 % af initialfodringen. Vedligeholdelsesfodringen finansieres af grundejerne i første række.

Horten har tidligere udarbejdet notat af 29. juni 2015, 27. april 2016 og 11. september 2019 vedrørende bidragsfordelingen for Nordkystens Fremtid, og har ved notat af 7. april 2021 vurderet lovligheden af de finansieringsmodeller, der er vedtaget i Kommunerne.

Dette notat indeholder en beskrivelse af, hvordan kystbeskyttelsesprojektet kan organiseres, idet styregruppen for Nordkystens Fremtid har ønsket en vurdering af følgende modeller:

- Model, hvor Kommunerne selv står for kystbeskyttelsesprojektet uden oprettelsen af lag
- Model, hvor kystbeskyttelsen varetages helt eller delvist i en lagstruktur, herunder forslag til strukturen
- Model, hvor organiseringen af initialfodringen er forskellig i Kommunerne, fx således at initialfodringen i Halsnæs varetages af et lag og af kommunerne i de to øvrige kommuner.

2. RAMMERNE FOR ORGANISERING AF FÆLLES KYSTBESKYTTELSESPROJEKTER

Der er ikke efter kystbeskyttelsesloven fastlagt krav til organiseringen af fælles kystbeskyttelsesprojekter efter kystbeskyttelseslovens kap 1a.

Kommunerne kan beslutte, at der under kommunens tilsyn oprettes et kystbeskyttelseslag, hvor medlemmerne af laget er de bidragspligtige i kystbeskyttelsesprojektet. Laget oprettes som en forening og udgør en selvstændig juridisk enhed. Lagstrukturen er den sædvanlige organisering for kystbeskyttelse og har en række fordele i forhold til at sikre medlemmerne klare rammer for finansiering, udgiftsfordeling og indflydelse samt en organisering, der kan løfte opgaven med vedligeholdelse af kystbeskyttelsen.

Indtil kystbeskyttelsesprojektet overdrages til et oprettet lag, er det kommunen, der står for at drive projektet og eventuelt etablere selve kystbeskyttelsen.

Der er ikke krav om oprettelsen af et lag, og kystbeskyttelsesprojektet kan derfor godt varetages af kommunerne uden oprettelsen af lag på strækningerne.

Men hvis der oprettes lag, er det efter kystbeskyttelsesloven overladt til kommunalbestyrelsens skøn at tage stilling til, hvornår det er rigtigt i henhold til loven at oprette et lag med de retsvirkninger, der følger deraf. Ofte er det hensigtsmæssigt at vente med at overdrage driften af et konkret projekt til et lag af hensyn til at sikre fremdrift i projektets tidlige faser.

Ved en model med oprettelse af lag kan varetagelse af opgaven med etablering af initialfodringen for Nordkystens Fremtid således ske enten før eller efter, at projektet overdrages til de lag, der oprettes for kyststrækningen.

Det betyder at varetagelsen af initialfodringen kan ske af Kommunerne hver for sig inden for egen kommunegrænse eller i et samarbejde, fx inden for den nuværende projektstruktur, der er etableret mellem Kommunerne vedrørende kystbeskyttelsesprojektet. Alternativt kan initialfodringen varetages af de lag, der oprettes på de enkelte strækninger.

I de følgende afsnit er foretaget en nærmere beskrivelse af organiseringen ved en model, hvor kystbeskyttelsen fuldt ud varetages af Kommunerne, og en model, hvor kystbeskyttelsesprojektet enten før eller efter gennemførelse af initialfodring overdrages til kystbeskyttelseslag. Herudover er foretaget en vurdering af en model, hvor organiseringen af initialfodringen er forskellig i Kommunerne.

3. MODEL HVOR KOMMUNERNE FULDT UD VARETAGER KYSTBESKYTTELSEN UDEN OPRETTELSE AF LAG

3.1 Beskrivelse af modellen

Modellen indebærer, at det er Kommunerne, der fuldt ud varetager kystbeskyttelsesprojektet. Det vil sige, at det er Kommunerne, der står for både initialfodringen og de efterfølgende vedligeholdelsesfodringer samt drift og vedligeholdelse af de foranstaltninger, der i øvrigt er omfattet af projektet.

Som angivet ovenfor under afsnit 3 er der ikke efter kystbeskyttelsesloven krav om oprettelsen af lag til varetagelsen af fælles kystbeskyttelsesprojekter, der er etableret i henhold til kystbeskyttelseslovens kap. 1a. Kystbeskyttelsesprojektet kan derfor godt etableres og drives af Kommunerne uden oprettelsen af lag på strækningerne.

Hver af Kommunerne er kystbeskyttelsesmyndighed for kyststrækningen indenfor egen kommunegrænse, og hver af Kommunerne skal således inden for egen kommunegrænse træffe beslutning om det projekt, der skal gennemføres på egen kyststrækning.

3.2 Finansiering

I henhold til kystbeskyttelseslovens § 9 er det kommunen, der beslutter, hvordan kystbeskyttelsesprojektet skal finansieres, herunder om det skal ske ved låneoptag, og om kommunen midlertidigt skal afholde udgiften.

Kommunerne har ved vurdering af de momsmæssige aspekter af finansiering af kystbeskyttelsen og opkrævning af bidrag modtaget rådgivning fra BDO, og nærværende notat indeholder ikke en vurdering heraf.

Kommunerne har oplyst, at det til brug for udarbejdelsen af dette notat kan lægges til grund, at Kommunerne som en del af den kommunale momsudligningsordning kan opnå fradrag for den moms, som betales ved etablering af kystbeskyttelsen, således at det bidrag, der opkræves hos de enkelte lodsejere, vil være anlægsudgiften fratrukket den andel af momsen, som Kommunerne kan få dækket via den kommunale momsudligningsordning.

Vi har derfor i det følgende lagt til grund, at der ved en model, hvor Kommunerne forestår initialfodringen spares den del af momsen, som kommunerne får godtgjort ved den kommunale momsudligningsordning.

Vi har tillige lagt til grund for notatet, at tilsvarende ikke gør sig gældende i en situation, hvor det er et kystbeskyttelseslag, der står for etablering af kystbeskyttelsen på baggrund af et låneoptag (eventuelt med kommunal garantistillelse), idet et kystsikringslag ikke har mulighed for at afløfte momsens inden bidragsopkrævning hos de enkelte lodsejere. Er det laget, der står for projektet og optager lånene, vil der således ikke være mulighed for at "spare" en del af momsens.

På den baggrund er det i det følgende lagt til grund, at der alene er mulighed for en momsbesparelse i den situation, hvor kystbeskyttelsen og bidragsopkrævningen gennemføres af Kommunerne.

3.3 Organisering på tværs af Kommunerne

Nordkystens Fremtid udgør et sammenhængende projekt for strandfodringen af kystlinjen i Kommunerne, og de enkelte fodringsstrækninger i Kommunerne og på tværs af Kommunerne er indbyrdes afhængige.

For at sikre at kystbeskyttelsen fremadrettet bibeholder denne sammenhæng med henblik på at sikre en effektiv kystbeskyttelse af strækningen som et hele, er der behov for en koordinering af efterfølgende vedligeholdelse af beskyttelsen, herunder koordinering af efterfølgende strandfodringer.

Denne koordinering udspringer således af en kystteknisk begrundet fælles interesse i en overvågning af kyststrækningen og evaluering af behovet for vedligeholdelsesfodringer og anden vedligeholdelse på de enkelte fodringsstrækninger.

Herudover vil det formentlig være hensigtsmæssigt, at efterfølgende vedligeholdelsesfodringer foretages samlet og af en fælles entreprenør – dels for at sikre de billigste priser på vedligeholdelsesfodringerne og dels for at sikre en hensigtsmæssig opretholdelse af sammenhængen i kystbeskyttelsen.

I en model, hvor kystbeskyttelsen varetages af Kommunerne hver især uden en lagstruktur, bør det overvejes, om den tværgående koordinering af vedligeholdelsesfodringer og overvågning af kystbeskyttelsen kan løftes i et mere eller mindre uformelt samarbejde mellem Kommunerne, eller om der er behov for en egentlig juridisk struktur på et sådant samarbejde Kommunerne imellem. Kystbeskyttelsesloven indeholder ikke regler herom.

En koordinering uden etablering af en selvstændig juridisk enhed kunne ske ved en opretholdelse af det projektsekretariat og den styregruppe kommunerne imellem, som allerede findes for projektet i dag.

En sådan struktur sikrer, at der sker en koordinering af fremtidige indsatser i projektet.

Det vil imidlertid fortsat være de enkelte kommuner, der beslutter initiativerne indenfor egen kommunegrænse, og der kan derfor opstå situationer, hvor

uenighed blandt kommunerne i forhold til omfang af indsatser – herunder i forhold til de udgifter, der i den forbindelse vil være forbundet hermed for de bidragspligtige ejendomme – kan føre til vanskeligheder i forhold til at sikre den forudsatte sammenhæng i projektet.

En egentlig juridisk struktur på det tværgående samarbejde – fx i form af et § 60-fællesskab – vil i videre udstrækning kunne sikre en koordineret indsats. Det vil dog fortsat være de enkelte kommuner, der skal foretage myndighedsbeslutninger, herunder i forhold til tilsyn, da der ikke er hjemmel til at udlægge myndighedskompetencer til et § 60 fællesskab.

Men der vil ved stiftelsen af § 60-selskabet – eller anden form for selvstændig juridisk enhed – kunne fastlægges opgaver, som fremadrettet skal løftes – fx i forhold til overvågning af kyststrækningen og varetagelse af efterfølgende fælles vedligeholdelsesarbejder, herunder gennemførelsen af fælles udbud for opgaven.

Myndighedsbeslutninger og gennemførelse af tilsyn vil fortsat være en kompetence for de enkelte kommuner og kan ikke delegeres til et § 60-fællesskab eller anden juridisk enhed.

3.4 **Fordele og ulemper ved en model uden lag**

En fordel ved en kommunal struktur uden lag vil være, at den kystbeskyttelse, som kommunen etablerer sparer den moms, som kommunerne kan få tilbage via den kommunale momsudligningsordning. Dette vil dog også være tilfældet for udgifterne til initialfodring i en struktur, hvor projektet overdrages til en række strandfodringslag efter, at initialfodringen er gennemført, og bidragene herfor er opkrævet.

En fordel ved varetagelsen af projektet af Kommunerne uden lag vil være, at den efterfølgende indsats med opretholdelse af kystbeskyttelsen ved efterfølgende vedligeholdelsesfodringer kan ske i en kendt kommunalstruktur, fx ved en videreførelse af det eksisterende projektsekretariat og styregruppe for projektet.

Der vil dog være en risiko for, at individuelle hensyn i de enkelte kommuner kan komme til at spænde ben for en fremtidig indsats, såfremt denne ikke i forvejen er fastlagt overfor et lag i form af krav til opretholdelse af et bestemt vedligeholdelsesniveau.

Såfremt der ikke på sigt i kommunerne er den samme politiske opbakning til projektet, som det er tilfældet i dag, ses det ved et rent kommunalt forankret projekt ikke at kunne udelukkes, at der potentielt vil kunne være en større risiko for, at forskellige politiske ønsker i forhold til kystbeskyttelsen og villigheden til at pålægge grundejere at bidrage hertil, kan have indflydelse på, hvor effektivt kystbeskyttelsen opretholdes i fremtiden.

Med andre ord vil et kystbeskyttelsesprojekt, der er rent kommunalt forankret, ikke på samme måde sikre en opretholdelse af kystbeskyttelsen som ved en organisering i en lagstruktur, hvor drift og vedligeholdelse er pålagt lagene.

4. MODEL HVOR KYSTBESKYTTELSEN VARETAGES HELT ELLER DELVIST I EN LAG-STRUKTUR

4.1 Beskrivelse af modellen

Modellen indebærer, at der oprettes lag til varetagelsen af kystbeskyttelsesprojektet.

Lagene kan som beskrevet ovenfor under afsnit 2 oprettes enten før eller efter etableringen af selve kystbeskyttelsen, således at det enten kan være de enkelte lag eller Kommunerne, der varetager opgaven med gennemførelsen af initialfodringen, hvorved kystbeskyttelsen etableres.

I Helsingør finansieres initialfodringen fuldt ud af Helsingør Kommune, og der skal derfor ikke foretages en bidragsfordeling for så vidt angår initialfodringen i Helsingør. Det lag, der oprettes i Helsingør, vil derfor under alle omstændigheder alene skulle håndtere de efterfølgende vedligeholdelsesfodringer.

I Halsnæs og Gribskov skal de bidragspligtige ejendomme også deltage i finansieringen af initialfodringen, og de lag, der oprettes på disse strækninger, skal derfor potentielt også håndtere initialfodringen og den bidragsfordeling, der skal ske i den forbindelse.

Der er dog som redegjort for ovenfor under afsnit 2 ikke noget til hinder for, at Kommunerne selv etablerer initialfodringerne og opkræver bidrag herfor blandt de bidragspligtige ejendomme, hvorefter projektet først herefter overdrages til et lag, som står for efterfølgende vedligeholdelsesfodringer og eventuel anden vedligeholdelse af kystbeskyttelsen.

For at sikre så enkel en lagstruktur som muligt anbefales det, at de lag, der oprettes i Halsnæs og Gribskov, under alle omstændigheder kan håndtere både initialfodring og vedligeholdelsesfodring, så der ikke skal oprettes forskellige lag til håndtering af disse opgaver.

En fælles lagstruktur, der håndterer både initialfodring og vedligeholdelsesfodring, kan indeholde forskellige bidragsmodeller for henholdsvis initialfodringen og de efterfølgende vedligeholdelsesfodringer. Dette kan fx være relevant, hvor udgifterne til initialfodringen er meget betydelige på enkelte strækninger, mens udgiftsniveauet til de efterfølgende vedligeholdelsesfodringer er mere ens.

4.2 Initialfodring

I Halsnæs og Gribskov skal strandfodringslaget eventuelt varetage selve initialfodringen og bidragspålyningen i den forbindelse, afhængigt af hvornår driften af projektet besluttes lagt ud i lagene.

For Halsnæs etableres et enkelt lag for hele kyststrækningen, mens der for Gribskov etableres to særskilte lag på hver side af Gilleleje Havn. Denne opdeling er begrundet i de væsentlige forskelle i kystbeskyttelsesbehov og fodringsbehovet, som gør sig gældende for fodringsstrækningerne på hver side af havnen.

Vedtægterne for lagene kan rumme en forskellig bidragsfordeling for initialfodringen for de enkelte fodringsstrækninger inden for lagene. For Gribskov er der sammenlagt seks fodringsstrækninger, og der vil således inden for de to lag, der etableres på hver side af Gilleleje Havn, kunne foretages en differentiering af bidragene for de enkelte delstrækninger, i det omfang en sådan differentiering afspejler forskelle i udgiftsniveauet for fodring af de enkelte strækninger. Dette reguleres i vedtægterne for laget.

Der ønskes tillige en fremadrettet bidragsfordeling, som afspejler den partsfordeling, der er fastlagt for eksisterende digelag på strækningerne. Hvis denne indbyrdes partsfordeling vurderes at kunne rummes inden for det kommende projekt, vil denne kunne indarbejdes i den partsfordeling, som fastsættes i vedtægterne for laget.

Der etableres ikke et strandfodringslag vedrørende initialfodringen i Helsingør, da initialfodringen i Helsingør finansieres fuldt ud af Helsingør Kommune. For Gribskov og Halsnæs kan de etablerede lag for initialfodringen også varetage de efterfølgende vedligeholdelsesopgaver.

Initialfodringen vil på baggrund af ovenstående blive håndteret i følgende struktur, dog således at Gribskov Kommune og Halsnæs Kommune kan vælge selv at gennemføre initialfodringerne, hvorefter lagene alene skal stå for den efterfølgende vedligeholdelse af kystbeskyttelsen:

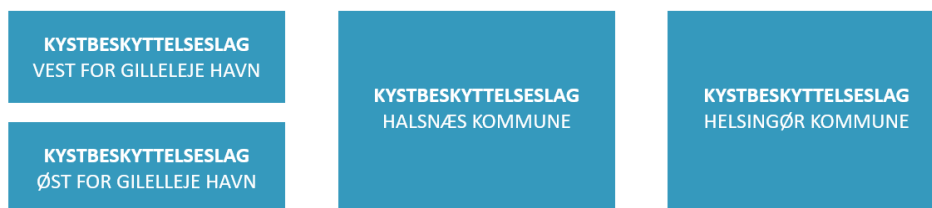


4.3 Vedligeholdelsesfodring

I hver af Kommunerne etableres et strandfodringslag til varetagelsen af den fremadrettede vedligeholdelsesfodring og anden vedligeholdelse af kystbeskyttelsen. For Gribskov etableres to strandfodringslag til varetagelse af vedligeholdelsen, så der etableres særskilte lag på hver side af Gilleleje Havn.

De lag, der oprettes i Halsnæs og Gribskov, håndterer både initialfodring og vedligeholdelsesfodring medmindre det i disse kommuner besluttet, at initialfodring og bidragsopkrævning etableres i kommunalt regi.

Vedligeholdelsesfodringen vil således blive håndteret i følgende struktur:



4.4 **Finansiering**

I henhold til kystbeskyttelseslovens § 9 er det kommunen, der beslutter, hvordan kystbeskyttelsesprojektet skal finansieres. Om det skal ske ved låneoptag, eventuelt på baggrund af en garantistillelse fra kommunen, og om kommunen midlertidigt skal afholde udgiften.

Ofte vil det være praktisk og hensigtsmæssigt, at kommunalbestyrelsen træffer afgørelse om, at kommunen foreløbigt afholder udgifterne i sagens indledende faser, fx indtil der er grundlag for at etablere et lag, som kan stå for finansieringen fremadrettet.

De omkostninger, der er lagt ud af kommunen i de indledende faser af projektet, afregnes over for kommunen i forbindelse med det endelige låneoptag og finansiering af det samlede projekt.

Den foreløbige afholdelse af udgifter vil belaste kommunens anlægsramme, indtil beløbet er refunderet af laget i forbindelse med et senere låneoptag og finansiering af projektet.

I kystbeskyttelseslovens § 9 er det forudsat, at kommunen kan stille garanti for det lån, der optages til finansiering af kystbeskyttelsesprojektet. Bestemmelsen udgør hjemmel til kommunal garantistillelse og indebærer, at kommunen vil kunne stille garanti for det lån, som laget optager til gennemførelsen af projektet.

I forhold til den momsmæssige behandling af etableringen af kystbeskyttelsen af henholdsvis kommuner eller lag henvises til det under afsnit 3.2 angivne herom.

4.5 **Tværgående organisation**

4.5.1 *Behov for en tværgående organisation*

Som beskrevet ovenfor under afsnit 3.3 er de enkelte fodringsstrækninger i Kommunerne og på tværs af Kommunerne indbyrdes afhængige, hvorfor der er behov for en koordinering af efterfølgende vedligeholdelsesfodringer med det formål at opretholde en effektiv kystbeskyttelse af den samlede strækning.

I en model, hvor kystbeskyttelsen varetages af flere lag på den samlede kyststrækning, vil der derfor være et behov for et tværgående organ, der kan sikre

en overvågning af strandfodringen og dens evne som kystbeskyttelse samt sikre en koordinering af vedligeholdelsesfodringen.

Herudover vil det formentlig være fordelagtigt, at et sådant overordnet organ tillige står for tilbudsindhentelse og styring af den overordnede proces for de fælles opgaver med vedligeholdelse.

4.5.2 *Mulige organiseringsformer*

Det afgørende for organiseringen af det overliggende organ på tværs af lagene i de enkelte kommuner er den beslutningskompetence, det koordinerede organ skal have.

Særligt om den overliggende organisation skal have beslutningskompetence i forhold til de kommende vedligeholdelsesfodringer og andre vedligeholdelsestiltag.

Alternativet til en organisation med beslutningskompetence i forhold til omfang og igangsætning af vedligeholdelsesfodringer mv. vil være en organisering med rådgivende funktioner. Et rådgivende organ vil fortsat kunne varetage opgaverne med overvågning af kyststrækningen og evaluering af behovet for vedligeholdelsesfodringer og anden vedligeholdelse på de enkelte fodringsstrækninger, men det vil være de enkelte underliggende lag, der træffer den endelige beslutning om omfang og igangsætning.

Ved en sådan rådgivende model vil der være en risiko for, at sammenhængen i kystbeskyttelsen på tværs af Kommunerne fortabes, hvis der er et eller flere af de underliggende lag, som vælger ikke at følge indstillingerne fra det tværgående organ.

Ud fra hensyntagen til, at der netop er behov for en sammenhængende vedligeholdelsesfodring på tværs af Kommunerne for at sikre opretholdelse af en effektiv kystbeskyttelse, anbefales det, at den tværgående organisation gives beslutningskompetence i forhold til de vedligeholdelsestiltag, som skal gennemføres i de enkelte underliggende lag.

I forhold til at sikre den mest effektive opretholdelse af kystbeskyttelsen på strækningen, anbefales det herudover, at den tværgående organisation gives kompetence til på vegne af de enkelte lag at indhente og vælge tilbud på gennemførelse af vedligeholdelsesfodringer og andre vedligeholdelsestiltag.

4.5.3 *Regelgrundlag for organisering af det tværgående organ*

På kystbeskyttelsesområdet er den normale organiseringsform en lagstruktur, og det er ligeledes den struktur, der er forudsat i kystbeskyttelsesloven.

Det er ikke reguleret i kystbeskyttelsesloven, om der kan oprettes kystbeskyttelseslag på tværs af kommunegrænser.

Vi har tidligere ved notat af 7. april 2021 vurderet, at der på grund af vedtagelsen af forskellige finansieringsmodeller i Kommunerne må oprettes særskilte lag for de enkelte kommuner.

Vi finder imidlertid ikke, at der er noget til hinder for, at der, udover disse særskilte lag for Kommunerne, oprettes et overordnet lag eller anden organiseringsform, der går på tværs af de enkelte underliggende strandfodringslag i Kommunerne. Dog vil der i forhold til Kommunernes tilsynsopgaver være et behov for at afgrænse disse i forhold til et sådant tværgående lag, idet Kommunernes stedlige kompetencer efter kystbeskyttelsesloven m.fl. alene gælder inden for egen kommunegrænse. Se nedenfor under afsnit 4.5.4.

Omvendt finder vi ikke, at regelgrundlaget på kystbeskyttelsesområdet er til hinder for en anden organiseringsform.

Valg af en anden organiseringsform end den sædvanlige lagstruktur bør dog alene vælges, hvis særlige forhold gør, at denne organiseringsform er særligt egnet for det pågældende projekt.

Vi finder ikke, at der er andre organiseringsformer end en lagstruktur, der bedre løfter de tværgående opgaver, som skal varetages ved Nordkystens Fremtid i en model, hvor der oprettes lag på de enkelte strækninger.

Den overliggende lagstruktur kan etableres således, at de enkelte underliggende vedligeholdelseslag er medlemmer af det overordnede lag, og at der blandt bestyrelserne for de underliggende lag vælges repræsentanter til bestyrelsen for det overliggende lag.

4.5.4 *Tilsynsovervejelser i forhold til en overliggende lagstruktur*

Kommunerne fører tilsyn med lag, der er oprettet efter kystbeskyttelseslovens kap. 1a.

I et kommunalt oprettet kystbeskyttelseslag vil kommunen sammen med laget have ansvaret for økonomi og teknisk tilsyn, hvilket blandt andet betyder, at kommunen vil have mulighed for at pålægge laget at gennemføre bestemte vedligeholdelsestiltag, hvis dette vurderes nødvendigt i forhold til opretholdelsen af kystbeskyttelsesfunktionen. Det tekniske tilsyn skal sikre, at anlægget er vedligeholdt, og at lagets bestyrelse varetager de opgaver, som det påhviler laget at løse.

Kommunerne har alene stedlig kompetence i forhold til vedtagelse af kystbeskyttelsesforanstaltninger inden for egen kommune. Tilsvarende gør sig gældende i forhold til efterfølgende tilsyn med de enkelte kystbeskyttelseslag, hvor Kommunerne vil have kompetence i forhold til kystbeskyttelseslag inden for egne kommunegrænser.

Ved etablering af en overordnet lagstruktur på tværs af Kommunerne vil der være en overordnet problematik i forhold til at sikre afgrænsning af tilsynskompetencer.

Der er ikke i kystbeskyttelsesloven eller i regelgrundlaget i øvrigt taget stilling til, hvordan tilsynsbeføjelserne fordeles blandt flere stedlige kommuner ved kystbeskyttelseslag, der går på tværs af kommunegrænser.

I forhold til de enkelte underliggende lag vil Kommunerne være kompetente i forhold til de lag, der ligger inden for egen kommunegrænse.

Med et overliggende lag, der har bestemmende beslutningskompetence i forhold til omfang og tidspunkt for igangsætning af vedligeholdelsesfodringer, vil en afgørende del af de beslutninger, der skal træffes for vedligeholdelse af kystbeskyttelsen, reelt ligge i det overliggende lag.

Beslutningskompetencen for de afgørende aktiviteter, som Kommunerne fører tilsyn med, vil således reelt ligge i den overliggende lagstruktur.

Alternativet til disse tilsynsudfordringer for Kommunerne er, at det overliggende organ alene organiseres som et rådgivende organ, men hvor beslutningerne træffes i det enkelte lag, som så kan stilles til ansvar for egne beslutninger, herunder i forbindelse med kommunens tilsyn med laget.

Af hensyn til at sikre en effektiv opretholdelse af kystbeskyttelsen på strækningen anbefales det på trods af disse tilsynsudfordringer, at der oprettes en tværgående organisation, der har beslutningskompetence i forhold til de vedligeholdelsestiltag, som skal gennemføres i de enkelte underliggende lag.

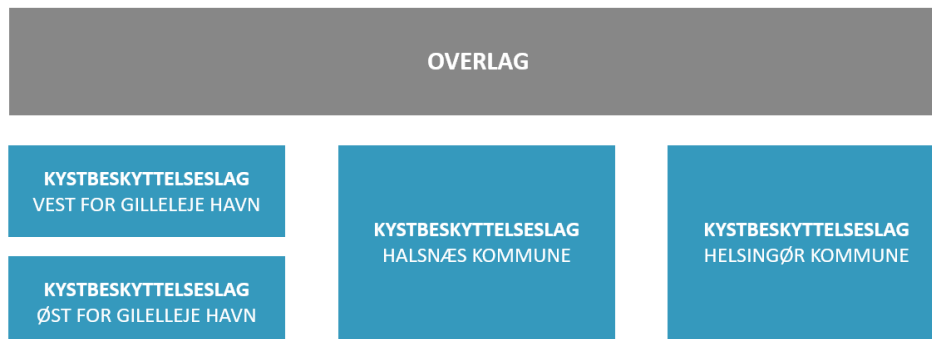
For at afklare de problemstillinger, der forekommer med en beslutningsgivende overliggende lagstruktur – særligt i forhold til afgrænsning af tilsynsforpligtelser, bør det overvejes, om der skal indledes en dialog med Kystdirektoratet og Miljøministeriet i forhold til håndtering af en sådan tværgående organisation.

4.5.5 *Anbefaling ved etablering af model med lagstruktur*

Vi anbefaler, at der oprettes et overordnet lag, som de enkelte underliggende lag er medlem af, og at det overordnede lag gives beslutningskompetence i forhold til vedtagelse af omfang og tidspunkt for kommende vedligeholdelsesfodringer og andre vedligeholdelsesarbejder for den etablerede kystbeskyttelse.

Herudover bør det overordnede lag gives beføjelser til at indhente og antage tilbud for fælles vedligeholdelsesprojekter samt stå for styring af disse projekter på vegne af de enkelte underliggende lag.

Vedligeholdelsesfodringen vil således blive håndteret i følgende samlede lagstruktur:



4.6 Afvikling

Ved et fremtidigt behov og ønske om en afvikling af den kystbeskyttelse, der pålægges lagene, vil samme procedure i kystbeskyttelsesloven som den der gælder for vedtagelsen af kystbeskyttelsen skulle følges.

I kystbeskyttelseslovens § 11, stk. 1 er det således fastlagt, at reglerne om kommunale fællesprojekter igangsat efter § 1a finder tilsvarende anvendelse på ændring, nedlæggelse eller ophør af allerede bestående eller besluttede kystbeskyttelsesforanstaltninger. Dette kan der henvises til i vedtægterne for de enkelte lag, herunder hvis der er behov for særlig regulering indenfor de enkelte lag.

En ændring af lagstrukturen, hvorved et etableret overlag ønskes afviklet - uden at selve kystbeskyttelsen ændres eller ophører - vil efter vores vurdering kunne gennemføres uden at gennemføre en kap 1a-proces, da der ikke ændres på kystbeskyttelsen eller den underliggende lagstruktur, som de enkelte ejendomme er medlem af. En proces med afvikling af overlaget kan derfor i stedet reguleres i vedtægterne for overlaget, hvor det fastlægges, hvad der skal til for at træffe beslutning om nedlæggelse af overlaget.

I en model med en lagstruktur er kommunernes fælles samarbejde vedrørende det samlede kystbeskyttelsesprojekt ikke varetaget i et formelt fællesskab. Udtræden og afslutning af dette samarbejde vedrørende kystbeskyttelsen kræver i udgangspunktet ikke særlige tiltag udover beslutning om at afslutte samarbejdet. Kommunerne kan aftale, at samarbejdet om kystbeskyttelsesprojektet skal være mere reguleret, hvis der vurderes at være et behov for det.

4.7 Fordele og ulemper ved en model med lag

Ved en model med etablering af lag kan opnås de samme momsmæssige fordele på initialfodringen, som en model hvor projektet er fuldt ud forankret i kommunen. Dette kan sikres ved, at projektet først overdrages til oprettede lag efter

kommunens etablering af initialfodringen og bidragsopkrævning. Herefter er lagene ansvarlige for den videre vedligeholdelse, som primært forventes at bestå af løbende behov for vedligeholdelsesfodringer.

Herudover har modellen den fordel, at der er tale om en velkendt og sædvanlig model for organisering og drift af kystbeskyttelse. Det giver en tryghed og forudsigelighed for de enkelte grundejere, at projektet håndteres på tilsvarende vis som andre kystbeskyttelsesprojekter.

Lag-strukturen forventes herudover at give grundejerne en større grad af medejerskab til projektet, herunder via de muligheder for indflydelse, som ligger indbygget i den foreningsstruktur, som laget er udtryk for.

En lag-struktur vil formentligt være den model, der er bedst egnet til, at sikre opretholdelsen af kystbeskyttelsen på strækningen, da der med oprettelsen af lagene kan defineres en bestemt og tilnærmelsesvis fastlagt beskyttelse, som skal opretholdes af lagene.

På den måde er en model med en lagstruktur mindre påvirkelig for skiftende politiske holdninger til projektet end en model, hvor projektet er forankret i kommunen, hvor ønsket om en kystbeskyttelse og villigheden til at bidragspålægge grundejerne kan skifte over tid.

Modellen med en lagstruktur har dog den udfordring, at der for at sikre en sammenhængende opretholdelse af kystbeskyttelsen, vil være behov for oprettelse af en fælles organisering på tværs af lagene.

En organiseringsmodel med et overliggende lag er ikke en velkendt model og giver umiddelbart nogle udfordringer i forhold til kommunernes tilsynsbeføjelser.

Vi anbefaler derfor, at modellen drøftes med Kystdirektoratet.

5. FORSKELLIGE MODELLER I DE ENKELTE KOMMUNER

Kommunerne har spurgt til, om kystbeskyttelsen kan gennemføres ved en model, hvor organiseringen af initialfodringen er forskellig i kommunerne, fx således at initialfodringen i Halsnæs varetages af et lag, mens initialfodringen i de to øvrige kommuner varetages af kommunerne selv.

Kystbeskyttelsesprojekterne og bidragspåligningen skal vedtages særskilt i de enkelte kommuner for de dele af kyststrækningerne, som ligger inden for de enkelte kommuner.

Der er ikke noget krav om, at organiseringen i lag eller kommunal etablering skal være den samme i de tre kommuner.

Projektet med initialfodringen kan således godt gennemføres ved, at det for en af kommunerne er et eller flere lag, der står for etableringen, mens det for øvrige kommuner er kommunerne selv, der står for etableringen og den efterfølgende bidragsopkrævning.

Horten, 28. oktober 2021


Henriette Soja


Marie Bockhahn