

Horten  
Advokat Henriette Soja  
Philip Heymans Allé 7  
2900 Hellerup  
Tlf. +45 3334 4000  
Fax +45 3334 4001

**J.nr. 170104**

- **KYSTSIKRING PÅ NORDKYSTEN  
BIDRAGSFORDELING OG RISIKOVURDERING**

**HORTEN**

1.	OPDRAG .....	3
2.	KONKLUSION.....	3
3.	POLITISKE BESLUTNINGER.....	5
4.	KYSTSIKRINGSPROJEKTET.....	6
5.	DE JURIDISKE RAMMER FOR BIDRAGSFORDELINGEN .....	6
5.1	Kystbeskyttelsesloven.....	6
5.2	Praksis .....	7
6.	KREDSEN AF BIDRAGSPLIGTIGE OG MULIGE BIDRAGSPLIGTIGE .....	8
6.1	Ejendomme i 1. række .....	8
6.2	Ejendomme i baglandet .....	9
6.3	Særligt om kommunerne og staten som grundejere .....	10
6.4	Ubebyggede grunde og naturgrunde .....	12
7.	EKSISTERENDE FORHOLD OG NYT KYSTSIKRINGSPROJEKT .....	13
7.1	Kystbeskyttelsesbehovet .....	13
7.2	Eksisterende anlæg.....	14
8.	FORDELINGSNØGLE .....	16
8.1	Bidragsfordeling blandt ejendomme i 1. række .....	17
8.2	Bidragsfordeling i baglandet.....	17
9.	PROCESVURDERING AF FORSKELLIGE MODELLER.....	20
9.1	Ejendomme i 1. række .....	21
9.2	Ejendomme i baglandet .....	22
9.3	Forholdet mellem bidrag i 1. række og bidrag i baglandet.....	23
10.	FORHOLDET MELLEM BIDRAGSFORDELING I DE 3 KOMMUNER.....	23
11.	ORGANISATORISKE FORHOLD .....	24
12.	KOMMUNAL FINANSIERING .....	25
13.	EKSPPROPRIATION.....	27
14.	PROCESSUELLE FORHOLD .....	28
14.1	Gennemførelse af kapitel 1a-proces.....	28
14.2	Klage.....	28

## 1. OPDRAG

Halsnæs Kommune, Gribskov Kommune og Helsingør Kommune har bedt Horten om en redegørelse for mulige modeller for fordeling af bidrag til kystsikring på Nordkysten.

De tre kommuner har desuden bedt Horten om at udarbejde en vurdering af den procesrisiko, der er forbundet med hver af de mulige modeller for bidragsfordeling.

Notatet indeholder endvidere en vurdering af kommunernes mulighed for at bidrage økonomisk til kystsikringen udover kommunernes eventuelle bidrag som ejendomsejere.

Derudover indeholder notatet en beskrivelse af mulighederne for at ekspropriere til virkeliggørelse af kystbeskyttelsesprojektet samt endelig en beskrivelse af klagesagsprocessen for projektet og bidragsfordelingen.

Horten har tidligere for kommunerne udarbejdet notat af 29. juni 2015 om bidragsfordeling ved kystsikring.

**HORTEN**

## 2. KONKLUSION

Et fælles kystbeskyttelsesprojekt efter kystbeskyttelseslovens kapitel 1a finansieres ved bidrag fra de beskyttede grundejere og andre, som opnår en fordel ved projektet.

Alle ejendomme i 1. række, der har et kystbeskyttelsesbehov, og som omfattes af projektet, må således bidragspåligges. Dette gælder også naturgrunde og andre ubebyggede ejendomme, der opnår en beskyttelse ved projektet.

Om der er et behov for kystbeskyttelse er som udgangspunkt en teknisk vurdering. Vi vurderer, at denne vurdering må baseres på en vurdering af om selve den faste ejendom er i risiko for beskadigelse eller ødelæggelse, og at det således ikke ændrer på vurderingen af kystbeskyttelsesbehovet, at der er tale om en naturgrund eller anden form for ubebygget ejendom.

Spørgsmålet om, hvorvidt beskyttelsesbehovet skal fortolkes på denne måde, er dog ikke endeligt fastlagt i praksis, og der vil derfor være en procesrisiko forbundet med synspunktet, og det må ud fra de udmeldinger, som Kystdirektoratet allerede er fremkommet med i processen om statens kystejendomme, forventes, at Kystdirektoratet ikke er enige med os på dette punkt. De almindelige kriterier for bidragspåligningen i 1. række vil være kystlængde og ejendomsværdi.

Herudover er der mulighed for at differentiere bidragsfordelingen på baggrund af behovet for kystbeskyttelse og dermed de udgifter, som må anvendes til beskyttelse af kysten på de enkelte strækninger. Dette kan fx ske ved en zoneinddeling af kysten alt efter kystbeskyttelsesbehovet.

Kystbeskyttelsesbehovet på en strækning kan variere på grund af naturlige forhold på den pågældende kyststrækning, eller fordi der allerede er etableret hårde anlæg.

En ensartet bidragsfordeling af ejendommene i 1. række kan rumme variationer i beskyttelsesbehovet. Omvendt kan der være så store forskelle i kystbeskyttelsesbehovet på den samlede strækning, at en opdeling rimeligvis er påkrævet.

Hensyntagen til variationer i beskyttelsesbehovet er ikke et almindeligt parameter for bidragsfordelingen. Omvendt er der heller ikke sammenlignelig praksis for projekter, der omfatter så lang og varieret en kyststrækning som Nordkysten.

Såfremt der fastsættes en bidragsfordeling for ejendomme i 1. række, hvor der tages hensyn til, at der på nogle strækninger er et mindre kystbeskyttelsesbehov, der reducerer udgifterne til kystbeskyttelse – herunder som følge af eksisterende anlæg – må bidragsfastsættelsen i givet fald fastsættes ud fra objektivt konstaterbare kriterier, som ikke overlader et skøn til kommunen.

Om der konkret skal og kan foretages en differentieret bidragspåligning af ejendommene i 1. række må foretages på baggrund af en teknisk vurdering af kystbeskyttelsesbehovet og de dermed forbundne udgifter.

Væsentlig bidragspåligning af baglandet er ikke en hyppig anvendt bidragsmodel. Ofte vil bidragsmodellen således alene omfatte ejendomme, der opnår en direkte beskyttelse ved foranstaltningen.

Der er dog ikke nogen tvivl om, at baglandet vil kunne bidragspåliges, hvis der kan påvises en økonomisk fordel i form af en øget ejendomsværdi.

Vi er ikke bekendt med praksis, der kan illustrere, hvor langt ind i baglandet, der kan påvises en sådan økonomisk påvirkning af ejendomspriserne, og således hvor langt ind i baglandet, der kan bidragspåliges. Mulighederne herfor må vurderes på baggrund af en økonomisk vurdering af den økonomiske påvirkning.

Der vil derfor være en vis procesrisiko forbundet med at bidragspåligge ind i baglandet. Såfremt bidragspåligningen beror på objektive og repræsentative vurderinger af påvirkningen, vurderer vi dog, at der er en god mulighed for, at en sådan påligning vil blive opretholdt under en klagesagsbehandling.

Om der kan fastsættes et ens bidrag for alle ejendomme i baglandet uanset ejendommens værdi, og uanset hvor langt ind i baglandet, ejendommen er beliggende, må vurderes på baggrund af konkrete vurderinger af, hvorledes værdien af den strand, der etableres ved kystbeskyttelsesforanstaltningen, påvirker værdien af ejendommene i baglandet.

Påvirkes ejendommene i baglandet gennemsnitligt ens inden for den afstand til stranden, som det er besluttet at bidragspåligge, vil der ikke være noget krav om en differentiering på afstand eller ejendomsværdi.

Viser konkrete undersøgelser og vurderinger, at påvirkningen af ejendomsværdien aftager væsentligt med afstanden til kysten, bør det efter vores opfattelse give anledning til overvejelser om, hvorvidt baglandet bør

**HORTEN**

opdeles i forskellige zoner, der afspejler denne forskellighed i påvirkningen.

Det anbefales generelt at holde bidragsmodellen så enkel som muligt. De traditionelle kriterier vil være afstanden til kysten, eventuelt kombineret med hensyntagen til ejendommens værdi, mens andre kriterier så som den faktiske og planlagte anvendelse eller afstanden til stranden ad offentlig vej eller sti vil være mere utraditionelle parametre for en bidragspåligning, hvorfor procesrisikoen i en klagesag derfor vil være større.

Afgørelser om kystbeskyttelsesprojektet og bidragsfordelingen skal træffes i alle 3 kommuner. Afgørelserne vil kunne påklages af blandt andet alle, der pålægges bidrag ved projektet. En klage har opsættende virkning i forhold til igangsætning af projektet.

Vi vurderer, at der formentligt ikke er mulighed for at klage over beslutninger om at fremme et kystbeskyttelsesprojekt på et tidligere tidspunkt end efter afholdelsen af det møde, som skal gennemføres efter kystbeskyttelseslovens § 3.

**HORTEN**

Der er ikke mulighed for at dele klagesagerne op i klager over tekniske forhold ved projektet og klager over bidragsfordelingen. Klages der over bidragsfordelingen vil en sådan klage således også have opsættende virkning i forhold til gennemførelsen af projektet.

Kommunerne kan udover som ejendomsejer bidrage til kystbeskyttelsesprojektet, hvis der er en særlig kommunal interesse i projektet. Et hensyn til at fremme turismen i kommunen ved etablering af en anvendelig badestrand vil være en saglig kommunal interesse, som kan begrunde en kommunal medfinansiering af projektet. En anden kommunal interesse i finansiering kunne foreligge, hvis der ved projektet sikres bedre adgangsforhold langs med stranden, uden at der derved etableres en egentlig strand.

Etableres der særlige foranstaltninger i forbindelse med kystbeskyttelsesprojektet, som alene har til hensigt at øge benyttelsen af kysten, fx offentlige toiletfaciliteter, udsigtspunkter med bænke mv., vil kommunen ud fra samme betragtninger kunne finansiere sådanne tiltag med hjemmel i kommunalfuldmagten.

### **3. POLITISKE BESLUTNINGER**

Halsnæs Kommune, Gribskov Kommune og Helsingør Kommune har truffet politiske principbeslutninger om et fælles kystbeskyttelsesprojekt på Nordkysten. Projektet skal ikke omfatte kystbenyttelsesforanstaltninger, men alene foranstaltninger til beskyttelse af kysten.

De tre kommuner har i den forbindelse truffet politisk principbeslutning om, at alle kystgrundejere i 1. række skal pålægges betaling. Efter 1. række og indtil 300 meter ind i landet overlades det til hver enkelt kommune at beslutte en model for bidragsfordeling.

#### 4. KYSTSIKRINGSPROJEKTET

Den primære udfordring for kystbeskyttelse på Nordkysten er at tilbageføre sand til strækningen, som over mange år er forsvundet fra kysten blandt andet på grund af tidligere tiders etablering af hårde anlæg til sikring af kysten.

Sandfordring af Nordkysten er således vurderet til fremadrettet at være den primære metode til sikring af Nordkysten mod kommende storme. Det er endvidere den kystsikringsmetode, som primært anbefales af Kystdirektoratet.

Da sandet naturligt bevæger sig fra vest mod øst, er det vurderet, at et samlet kystbeskyttelsesprojekt med fælles sandfordring, der strækker sig over kommunegrænser, udgør den mest hensigtsmæssige løsning på udfordringerne med beskyttelse af Nordkysten.

Det projekt, der skal etableres på Nordkysten, vil alene være et kystbeskyttelsesprojekt. Det vil således ikke være et selvstændigt formål med projektet at etablere kystbenyttelsesforanstaltninger. Ved kystbenyttelsesforanstaltninger forstås eksempelvis opholdsarealer, adgangsveje og andre foranstaltninger, der fremmer mulighederne for at opholde sig ved og benytte kysten.

Kystbenyttelsesforanstaltninger vil således alene blive etableret under projektet, såfremt sådanne foranstaltninger er et led i selve beskyttelsen af kysten. I forhold til sandfordring betyder det, at der alene foretages sandfordring i et omfang, der er nødvendigt af hensyn til kystbeskyttelsen, og at der således ikke sandfordres i videre omfang for at skabe bedre muligheder for ophold på stranden.

Projektet med kystbeskyttelse ved sandfordring indebærer blandt andet, at strandene ved Nordkysten vil gå fra at være overvejende stenstrande til sandstrande.

**HORTEN**

#### 5. DE JURIDISKE RAMMER FOR BIDRAGSFORDELINGEN

##### 5.1 Kystbeskyttelsesloven

Projektet skal gennemføres som et fælles kystbeskyttelsesprojekt efter reglerne i kystbeskyttelseslovens kap 1a.

Ved tidligere notat af den 29. juni 2015 er foretaget en vurdering af mulighederne for bidragsfordeling særligt i relation til mulighederne for at pålægge ejendomme i baglandet – dvs. ejendomme, der ikke ligger i 1. række til kysten – bidragspligt samt mulighederne for bidragspåligning af ejendomme, der er ejet af staten.

Som beskrevet i notatet sker finansiering af et fælles kystbeskyttelsesprojekt efter kystbeskyttelseslovens kapitel 1a ved bidrag fra de beskyttede grundejere og andre, som opnår en fordel ved projektet, jf. kystbeskyttelseslovens § 3, stk. 5.

Det er kommunalbestyrelsen, der træffer beslutning om bidragsfordelingen.

I forarbejderne til kystbeskyttelsesloven findes der nogen vejledning i forhold til fastlæggelsen af hvilke grundejere, der kan antages at opnå en fordel ved et kystbeskyttelsesprojekt. Blandt andet fremgår det af forarbejderne, at selve den værdi, som kan være forbundet med at have adgang til en strand, kan være grundlag for bidragspåligning.

Som redegjort for i vores tidligere notat er der ikke i kystbeskyttelsesloven eller i lovforarbejderne foretaget en nærmere fastlæggelse af de kriterier, som bidraget skal fastlægges ud fra, herunder hvilken fordeling, der kan fastsættes mellem ejendomme, der opnår en direkte beskyttelse ved projektet og ejendomme, der opnår en anden fordel.

Dog er det i forarbejderne angivet, at det forudsættes, at de direkte beskyttede ejendomme fortsat er den kreds af ejendomme, der primært kan være tale om at pålægge bidragspligt.

**HORTEN**

## 5.2 **Praksis**

Der findes ikke megen praksis vedrørende bidragspåligningen i andre kystbeskyttelsesprojekter, der er gennemført efter kystbeskyttelseslovens kapitel 1a.

De afgørelser, der foreligger, vedrører primært kyster, hvor beskyttelseshensynet er at beskytte mod oversvømmelse og ikke beskyttelse mod erosion som på Nordkysten. I sager om beskyttelse mod oversvømmelser er betragtninger om bidragsfordeling mellem ejendomme i 1. række og i baglandet ikke de samme som ved kystbeskyttelsesprojekter, der beskytter mod erosion. Således vil den kotemæssige placering af de enkelte ejendomme ofte være udslagsgivende for bidragsfordelingen i sager om beskyttelse af kyster mod oversvømmelse.

Overordnet betragtet er der ikke tradition for at udnytte muligheden for bidragspåligning af baglandet i forbindelse med kystbeskyttelse af erosionskyster. Det er således traditionelt ofte alene ejendomme i 1. række, der pålignes bidrag i sådanne kystbeskyttelsesprojekter.

I Frederikshavn Kommune er man dog i forhold til et kystbeskyttelsesprojekt for Gl. Skagen i færd med at træffe beslutning om en bidragspåligning af baglandet. Oprindeligt traf man fra kommunens side beslutning om en bidragsfordeling, der indebar, at ejendomme i baglandet i en afstand af 300 meter fra kysten skulle bidragspålignes.

Beslutningen blev påklaget af grundejere i området, og Transportministeriet hjemviste sagen, da det var usikkert på hvilket grundlag, der var truffet afgørelse om, hvor langt ind i baglandet, der skulle bidragspålignes. Ministeriet hjemviste derfor sagen til kommunen, således at kommunen kunne træffe en sagligt begrundet afgørelse om grænsen for de ejendomme, der skal bidrage til anlægget af kystbeskyttelsen.

Ministeriet udtalte i den forbindelse, at

● Side 8

*"Transportministeriets departement har i den konkrete sag vurderet, at kommunen må være bedst egnet til at afgøre, hvilke ejendomme, der skal bidrage til kystbeskyttelsen ud fra såvel en beskyttelses- som en fordelsbetragtning og baseret på kystteknisk rådgivning fra Kystdirektoratet.*

*Det er således kommunens beslutning om grænsen for bidragspligt skal være 300 m, 500 m eller følge en anden sagligt begrundet linje i området, men departementet har ikke bemærkninger til den vægt, som kommunen ved beregningen af de enkelte ejendommers bidrag har tillagt dels afstand til kysten, dels ejendomsværdien og dels ejendommens længde langs havet."*

Kystbeskyttelsesprojektet og bidragspåligningen behandles fortsat i kommunen, hvor afgrænsningen af bidragspåligningen i baglandet er sat til 500 meter fra kysten.

**HORTEN**

Selvom der endnu ikke er truffet en endelig afgørelse om bidragspåligning for projektet, illustrerer Transportministeriets afgørelse om hjemvisning, at der efter ministeriets opfattelse er relativt brede rammer for kommunens skøn over, hvor langt tilbage i baglandet det vil være rimeligt at pålægge bidrag. Dog skal det naturligvis være sagligt begrundet.

Det er ikke længere Transportministeriet, der er ressortmyndighed og klageinstans efter loven, men det må forventes, at linjerne i den hidtidige praksis og hidtidige udmeldinger i det væsentligste vil blive videreført.

## **6. KREDSEN AF BIDRAGSPLIGTIGE OG MULIGE BIDRAGSPLIGTIGE**

Kredsen af bidragspligtige og mulige bidragspligtige ejendomme er som beskrevet ovenfor først og fremmest grundejerne i 1. række, som opnår en direkte beskyttelse ved projektet, og herudover grundejere, der i øvrigt opnår en fordel ved projektet.

Nedenfor er gennemgået de mulige bidragspligtige ejendomme med bemærkninger i forhold til en række særlige problemstillinger for ejendomme dels i 1. række, dels i baglandet.

### **6.1 Ejendomme i 1. række**

Ejendomme i 1. række til kysten er de ejendomme, der primært må pålægges bidrag, da det er disse ejendomme, der ved kystbeskyttelsesprojektet opnår en direkte beskyttelse af deres ejendomme.

Dette afspejler sig i forarbejderne til kystbeskyttelsesloven, hvor det i forhold til fordelingen blandt de bidragspligtige er angivet, at

*"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."*



Dette må afspejles i den efterfølgende bidragsfordeling blandt de ejendomme, der pålægges bidrag, således at ejendommene i 1. række pålignes en del af de samlede udgifter, der afspejler, at disse ejendomme er de primært beskyttede.

Det er som angivet under afsnit 4 forudsat for dette projekt, at der alene foretages beskyttelsesforanstaltninger, som er direkte begrundet i hensynet til at beskytte kysten. Det er således forudsat, at der ikke med projektet eksempelvis foretages sandfodring i et omfang ud over, hvad der er nødvendigt af hensyn til kystbeskyttelsen.

Er der dele af strækningen, hvor der slet ikke er behov for kystbeskyttelsesforanstaltninger, vil der efter vores vurdering ikke kunne pålignes bidrag for de ejendomme, der er beliggende på denne del af strækningen, medmindre de i øvrigt opnår en fordel ved projektet. Dvs. ikke en bidragspåligning begrundet i en direkte beskyttelse af kysten, men eventuelt en bidragspåligning begrundet i, at der opnås en bedre sandstrand, fordi det er nødvendigt at sandfodre også på denne del af strækningen for at kystbeskytte øvrige dele af strækningen.

**HORTEN**

Ved kystsikring af en så omfattende strækning som Nordkysten rejser der sig herudover spørgsmålet, om der kan opereres med samme bidragstakst for alle ejendomme i 1. række. Eller om der vil være et behov for at fastsætte forskellig bidragsfordeling afhængig af, om en ejendom ligger på en meget udsat del af strækningen, hvor der er et stort behov for kystbeskyttelsesforanstaltninger, eller på en del af strækningen, hvor kystbeskyttelsesbehovet og udgifterne til kystbeskyttelse er mindre.

Der er ikke noget til hinder for at fastsætte en forskellig bidragsfordeling for ejendomme i 1. række ud fra betragtninger om kystbeskyttelsesbehovet på de enkelte dele af strækningen.

Er der en meget stor variation i kystbeskyttelsesbehovet og udgifterne til kystbeskyttelse langs med den samlede strækning, kan der efter vores vurdering være et egentligt krav om at foretage en graduering af bidragsfordelingen blandt ejendommene i 1. række.

Udgangspunktet vil dog være, at der kan fastsættes en ens bidragsfordeling for ejendommene i 1. række uanset, at der er variationer i det konkrete beskyttelsesbehov for de enkelte ejendomme – dog naturligvis differentieret på baggrund af kystlængde og andre relevante objektive kriterier.

Er der store variationer i kystbeskyttelsesbehovet på den samlede strækning og er der eventuelt enkelte strækninger, hvor der slet ikke er behov for kystbeskyttelse, må der dog foretages en graduering af bidragsfordelingen i overensstemmelse hermed. Dette kunne fx ske ved at inddele strækningen i forskellige kategorier afhængig af kystbeskyttelsesbehovet og dermed udgifterne til kystbeskyttelse.

## 6.2 Ejendomme i baglandet

Muligheden for at påligne bidrag for ejendomme i baglandet relaterer sig som beskrevet ovenfor til muligheden for at påligne bidrag for ejendomme,

der opnår en anden fordel ved kystbeskyttelsen end en direkte beskyttelse af ejendommen.

Det kan dog ikke helt afvises, at der kan være ejendomme i baglandet, som også opnår en direkte beskyttelse ved en kystbeskyttelsesforanstaltning. Det vil være tilfældet, hvis der er tale om en kyststrækning med ekstra kraftig erosion, således at ejendomme i 2. række også er i risiko for at blive eroderet inden for en kortere årrække. I henhold til forarbejderne til kystbeskyttelsesloven opereres med en tidshorisont for erosionsrisiko på 20-25 år.

Er der ejendomme i baglandet, der er i risiko for at blive eroderet inden for denne tidshorisont, vil de kunne pålignes bidrag på baggrund af den direkte beskyttelse, som kystbeskyttelsesforanstaltningen indebærer for ejendommene. I det følgende vil der dog ved vurdering af mulighederne for bidragspåligning af baglandet alene blive taget udgangspunkt i det bidrag, der kan pålignes i baglandet med henvisning til, at disse ejendomme opnår en anden fordel ved projektet end en direkte kystbeskyttelse.

**HORTEN**

Som beskrevet ved tidligere notat af 29. juni 2015 er det for så vidt angår "anden fordel" som grundlag for bidragspåligning i forarbejderne til kystbeskyttelsesloven forudsat, at der er tale om en fordel, der har en økonomisk værdi for ejendommen.

Grænsen for, hvor langt tilbage i baglandet, der kan pålægges bidrag, må derfor efter vores vurdering og i overensstemmelse med bemærkningerne i forarbejderne, trækkes ved de ejendomme, hvor tilstedeværelsen af en strand samt strandens kvalitet må forventes at have en økonomisk værdi for den pågældende ejendom.

Som beskrevet i vores tidligere notat vil det være forskelligt fra kyststrækning til kyststrækning, hvor langt tilbage i baglandet tilstedeværelsen og kvaliteten af en strand, vil have betydning for værdien af en ejendom.

Det er ikke et krav for bidragspåligningen, at kommunen dokumenterer en økonomisk værdi for den enkelte ejendom.

I mangel af en fast praksis for, hvor langt ind i landet, stranden kan antages at have en økonomisk effekt på baglandet, og da dette må forventes at kunne variere fra kyststrækning til kyststrækning, anbefaler vi, at der indhentes en eller flere ejendomsmæglervurderinger for en generel vurdering af betydningen af stranden for baglandet, herunder hvor langt ind i landet kystbeskyttelsesprojektet vil have en betydning for ejendomsværdien.

På den baggrund vil kommunerne have foretaget relevante skridt for at tilvejebringe parametre for en saglig begrundelse for at fastlægge grænsen for bidragspåligning i baglandet.

### 6.3 Særligt om kommunerne og staten som grundejere

Staten og kommunerne kan blive bidragspligtig efter kystbeskyttelsesloven på lige fod med andre grundejere.

Ejer staten og kommunerne fast ejendom ud til kysten, som opfylder de kriterier, som er opsat for bidragspåligning, indebærer det, at der kan pålægges staten og kommunerne bidrag ud fra de generelle kriterier for bidragspåligning.

Ejer staten og kommunerne ejendomme i 1. række til kysten, som opnår en direkte beskyttelse ved projektet, må staten og kommunerne pålægges bidragspligt som grundejere på lige fod med øvrige grundejere, der opnår beskyttelse ved det pågældende projekt.

Som angivet i vores tidligere notat finder vi ikke, at statslige ønsker om ikke at beskytte natur mod andre naturkræfter kan føre til at undtage statens eller kommunernes naturgrunde i 1. række for bidragspligt.

Det forhold, at en grundejer ikke ønsker at beskytte sin ejendom, indebærer således ikke, at der ikke er grundlag for bidragspåligning.

Der er hjemmel til at påligne bidrag uanset, at den statslige myndighed, der ejer den pågældende ejendom, eller som i øvrigt er tilsynsmyndighed i forhold til de beskyttede naturtyper på ejendommen, er af den opfattelse, at der ikke bør ske en beskyttelse.

Det kan naturligvis overvejes, om det i en sådan situation vil være hensigtsmæssigt at lade den del af kyststrækningen, som ligger op til et statsligt naturområde, udgå af kystsikringsprojektet ud fra statens egne ønsker om at lade naturen gå sin gang.

Har det ikke betydning for effekten af den øvrige beskyttelse, vil dette som udgangspunkt ikke være problematisk. Det er dog afgørende at have sig for øje, at dette jo i givet fald ikke er et element i bidragspåligningen, men i stedet i selve udformningen af det kystbeskyttelsesprojekt, som gennemføres.

Om der er et kystbeskyttelsesbehov på en strækning er som udgangspunkt en teknisk vurdering som Kystdirektoratet påser i forbindelse med godkendelsen af projektet.

I forarbejderne til kystbeskyttelsesloven er der en vis vejledning i beskrivelsen af de kriterier, der finder anvendes, når det skal vurderes, om der er et kystbeskyttelsesbehov. Det fremgår således af forarbejderne til kystbeskyttelseslovens § 1, at

*"Behovet for kystbeskyttelse foretages ud fra en kystteknisk vurdering af havets påvirkning af kysten. Ved risiko for oversvømmelse skal faren for tab af menneskeliv og omfanget af mulige skader vurderes ved anbefaling af et sikkerhedsniveau, som typisk svarer til en hændelse med et tidsinterval på mindst 50 år (statistisk). En erosionsbeskyttelse vil som hovedregel kunne tillades, hvis der inden for en kortere periode typisk 20-25 år, vil være risiko for beskadigelse eller ødelæggelse af ejendom, herunder beboelse og infrastruktur."*

Der er ikke i forarbejderne nogen kvalificering af hvilken type ejendom, der skal være i risiko for at blive beskadiget. Efter vores vurdering må dette forstås som en generel henvisning til fast ejendom uden hensyntagen til,

**HORTEN**

om der er tale om bebygget fast ejendom eller en naturgrund. Det afgørende er havets påvirkning af kysten, og om der i den forbindelse er risiko for beskadigelse eller ødelæggelse af en fast ejendom.

Spørgsmålet om, hvorvidt beskyttelsesbehovet skal fortolkes på denne måde er dog ikke endeligt fastlagt i praksis, og der vil derfor være en procesrisiko forbundet med synspunktet, og det må ud fra de udmeldinger, som Kystdirektoratet allerede er fremkommet med i processen, forventes, at Kystdirektoratet ikke er enige med os på dette punkt hvad angår statens ubebyggede grunde. Det kan derfor forventes, at Kystdirektoratet i forbindelse med godkendelse af projektet for kystbeskyttelse af strækningen vil have bemærkninger til selve den tekniske udformning af projektet på dette punkt ud fra betragtninger om, at der ikke er behov for at beskytte udlagte statslige naturområder.

Foretages der kystbeskyttelse af kyststrækninger, hvor staten ejer ejendomme, der derved opnår direkte beskyttelse, må staten efter vores opfattelse pålignes bidrag ud fra samme kriterier som øvrige ejendomsjere, der opnår en direkte beskyttelse ved projektet.

Der er således efter vores opfattelse ikke mulighed for at undtage de statslige ejendomme fra bidragspåligning, hvis der rent faktisk foretages en beskyttelse af disse ejendomme, ligesom vi vurderer, at det forhold, at der er tale om naturgrunde ikke ændrer ved, at der kan foreligge et kystbeskyttelsesbehov.

Tilsvarende betragtninger gør sig gældende i forhold til de kommunalt ejede grunde.

**HORTEN**

#### 6.4 Ubebyggede grunde og naturgrunde

Som angivet ovenfor og i vores tidligere notat vil der efter vores opfattelse ikke være mulighed for at undtage ejendomme fra bidragspåligning, som opnår en direkte beskyttelse ved projektet. For naturejendomme, der opnår direkte beskyttelse ved projektet, er der således ikke krav om en økonomisk fordel af beskyttelsen.

Overvejelser i forhold til, om der skal foretages bidragspåligning af naturgrunde og andre ubebyggede grunde, relaterer sig således til grunde i baglandet, hvor det kan overvejes, om fordelene ved en nær beliggenhed til sandstrand for sådanne ejendomme er af en karakter, som kan danne baggrund for bidrag.

Naturgrunde eller ubebyggede grunde i 1. række, der opnår en direkte beskyttelse ved projektet, kan efter vores opfattelse imidlertid ikke på sagligt grundlag undtages fra bidragspåligning. I stedet kan det overvejes om det tekniske projekt kan udformes sådan, at grundene slet ikke kystbeskyttes, og der derved heller ikke er grundlag for at påligne de pågældende ejendomme bidrag.

I forhold til ejendomme i baglandet vil det afgørende kriterium, som angivet ovenfor, være, om stranden indebærer en økonomisk fordel for den pågældende ejendom.

Ejendomme, der består af beskyttet natur, som ikke kan bebygges, vil muligvis ikke opnå en egentlig værditilvækst.

Må det således på baggrund af en ejendomsmæglervurdering eller anden form for saglig og relevant vurdering konstateres, at sådanne naturejendomme ikke opnår en økonomisk fordel ved det pågældende projekt, kan det føre til, at der ikke foretages bidragspåligning af disse ejendomme.

Formentligt vil en kombination af kriteriet afstand til strand og ejendommens værdi i et rimeligt omfang udligne den forskel i fordelene ved stranden, som vil eksistere mellem de bebyggede og de ikke-bebyggede ejendomme, i og med at ejendomsværdien må forventes at være lavere for ubebyggede grunde.

Tilsvarende vil en anvendelse af kriteriet ejendomsværdi – kombineret med andre kriterier – også kunne reducere udgiftsniveauet for naturgrunde og ubebyggede grunde i 1. række.

**HORTEN**

## 7. EKSISTERENDE FORHOLD OG NYT KYSTSIKRINGSPROJEKT

De eksisterende forhold langs med Nordkysten er ikke ensartede. Som angivet ovenfor er der dele af strækningen, hvor der er et større behov for kystbeskyttelse end på andre dele af strækningen.

Herudover er der mange forskellige typer af eksisterende kystbeskyttelsesforanstaltninger langs med Nordkysten. Nogle af disse eksisterede kystbeskyttelsesforanstaltninger kan muligvis indgå i det planlagte kystbeskyttelsesprojekt og måske for nogle af foranstaltningernes vedkommende indebære en reduktion i udgifterne til sandfodring på den pågældende strækning.

Nedenfor er foretaget en vurdering af, i hvilket omfang sådanne eksisterende forhold skal og kan inddrages ved bidragspåligningen.

### 7.1 Kystbeskyttelsesbehovet

I forhold til behovet for kystbeskyttelse, kan variationerne være så store, at der er et egentligt krav om, at der foretages en differentieret bidragspåligning. Dette forhold er beskrevet ovenfor under afsnit 6.1. Udgangspunktet vil dog være, at der indenfor samme bidragsfordeling kan rummes variationer i kystbeskyttelsesbehovet.

Er der ejendomme, som slet ikke har et kystbeskyttelsesbehov, vil der dog ikke være grundlag for bidragspåligning.

Skyldes det manglende behov for kystsikring, at der fx i forvejen er en meget bred strand det pågældende sted, som i tilstrækkeligt omfang beskytter kysten mod erosion, vil dette forhold efter vores opfattelse indebære, at de ejendomme, der ligger på denne strækning, ikke kan bidragspåligges.

Men det forudsætter, at de eksisterende forhold indebærer, at der konkret ikke er et behov for kystbeskyttelse af de pågældende ejendomme.

Det forhold, at ejendommene på en strækning, nyder godt af sandflugt fra andre dele af Nordkysten, ændrer efter vores opfattelse ikke herved.

Det afgørende er således, om der konkret er et eksisterende beskyttelsesbehov i forhold til de pågældende ejendomme. Er der ikke det, vil ejendommene ikke kunne bidragspåliges, medmindre projektet indebærer andre fordele for ejendommene i stil med de betragtninger, som gælder for ejendomme i baglandet. Fx hvis projektet fører til en bedre sandstrand, og dette har en positiv økonomisk betydning for de pågældende ejendomme.

## 7.2 Eksisterende anlæg

Nordkysten er præget af mange forskellige eksisterende anlæg etableret af enkelte grundejere eller grundejere i fællesskab.

I det omfang sådanne eksisterende anlæg på en strækning betyder, at der ikke er et konkret kystbeskyttelsesbehov, vil udgangspunktet være, at der ikke kan pålignes bidrag. Forudsætningen for at pålignes bidrag er således, at der konkret er et kystbeskyttelsesbehov.

Om der er et kystbeskyttelsesbehov på en strækning er imidlertid ikke et øjeblikbillede af beskyttelsesbehovet her og nu, men en vurdering af behovet inden for en årrække.

I forarbejderne til kystbeskyttelsesloven er det tidsinterval og den målestok, som kystbeskyttelsesbehovet for erosionskyster skal vurderes på baggrund af, angivet således, at *"der inden for en kortere periode, typisk 20-25 år, vil være risiko for beskadigelse eller ødelæggelse af ejendom, herunder beboelse og infrastruktur."*

Det afgørende kriterium er altså, om der inden for en 20-25 årig periode er behov for kystbeskyttelse.

Vi vurderer, at dette tidsinterval formentligt også vil være afgørende i forhold til vurdering af, om der på en kyst med bestående kystbeskyttelses anlæg består et kystbeskyttelsesbehov, som kan begrunde en bidragspåligning.

Om der er et sådant behov, vil bero på en vurdering af de pågældende eksisterende anlæg i forhold til anlæggenes forventede levetid og vurdering af omfanget af den kystbeskyttelse, som anlæggenes repræsenterer.

Ofte vil der være væsentlige vedligeholdelsesudgifter forbundet med sådanne anlæg, og en hensyntagen til niveauet heraf må i et vist omfang endvidere inddrages ved en vurdering af det enkelte anlægs levetid.

Vurderingen af kystbeskyttelsesbehovet på de enkelte strækninger på trods af eksisterende anlæg vil formentligt være vurderinger, der under alle omstændigheder skal foretages i forbindelse med den tekniske projektering, således at det sikres, at der alene etableres nødvendig kystbeskyttelse.

Selvom eksisterende anlæg måske ikke eliminerer behovet for kystbeskyttelse, kan de eksisterende anlæg tænkes at have den effekt, at udgifterne til kystbeskyttelse på den pågældende strækning reduceres.

**HORTEN**

Vurderingen vil i den forbindelse være den samme, som når der på forskellige strækninger på grund af kystprofilen eller mængden af eksisterende sand er varierende behov for kystbeskyttelse.

Som angivet tidligere kan variationerne i kystbeskyttelsesbehovet være så store, at der vil være et krav om en differentiering, men udgangspunktet vil være, at der inden for rammerne af den samme bidragspåligning kan håndteres variationer i det konkrete beskyttelsesbehov.

Der er dog ikke noget til hinder for at foretage en differentieret bidragspåligning, hvor der tages hensyn til, at eksisterende anlæg reducerer behovet for beskyttelsesforanstaltninger.

Der findes ikke praksis, der kan belyse, hvornår variationerne i kystbeskyttelsesbehovet på en kystlinje er så store, at der er krav om en differentiering i bidragspåligningen.

Påliges der ensartede bidrag på alle ejendomme i 1. række, hvor der er et kystbeskyttelsesbehov, vil der således være en risiko for omgørelse af bidragsfordelingen ved klager fra grundejere, der ligger på strækninger, hvor der allerede er etableret kystbeskyttelses anlæg.

Såfremt der fastsættes en bidragsfordeling for ejendomme i 1. række, hvor der tages hensyn til, at der på nogle strækninger er eksisterende anlæg, der reducerer udgifterne til kystbeskyttelse, anbefales det, at bidragsfastsættelsen i givet fald fastsættes ud fra objektive konstaterbare kriterier, som ikke overlader et skøn til kommunen.

I stedet for en differentieret bidragsmodel, der tager hensyn til eksisterende anlæg, der reducerer udgifterne til kystbeskyttelse, kan overvejes en model, hvor de eksisterende kystbeskyttelsesforanstaltninger prissættes og overdrages til det nye kystsikringslag.

Herved kompenseres grundejerne for de eksisterende anlæg på strækningen, som i stedet indgår i det nye projekt. Grundejerne på strækningen indgår herefter i det nye kystsikringslag på lige fod med andre ejendomme uden eksisterende anlæg.

En sådan model forudsætter imidlertid, at der kan opnås enighed med grundejerne om overtagelsen af de eksisterende anlæg mod kompensation.

Såfremt sammenhængen i kystbeskyttelsesprojektet indebærer, at der også må sandfodres ud for ejendomme, hvor det på et teknisk grundlag vurderes, at de eksisterende anlæg indebærer, at der ikke er et yderligere kystbeskyttelsesbehov, kan det overvejes, om en sådan sandfordring kan føre til bidragspåligning af ejendommene i 1. række.

Når der ikke er et kystbeskyttelsesbehov på strækningen, kan der alene ske bidragspåligning, hvis sandfordringen på anden vis giver ejendommene en økonomisk fordel. Dvs. samme vurdering som ved ejendommene i baglandet.

Fører sandfordringen til sparede vedligeholdelsesudgifter på de eksisterende anlæg, vil en sådan sparet udgift principielt kunne anses som en øko-

**HORTEN**

nomisk fordel, som kan begrunde en bidragspåligning. De fordele, der kan føre til bidragspåligning, er således ikke begrænset til fordele, der fører til en værdistigning på de enkelte ejendomme, også andre økonomiske fordele vil kunne rummes inden for hjemmelen til at påligne bidrag.

Der vil således principielt kunne pålignes bidrag i en sådan situation, hvor sandfodringen indebærer, at der spares udgifter til vedligeholdelse af eksisterende anlæg på strækninger, hvor der ikke er behov for kystbeskyttelse.

Der vil dog ikke være tale om et sædvanligt kriterium for bidragspåligning og vælges en sådan model, anbefales det, at der tilvejebringes et sikkert grundlag for vurderingen af størrelsen af de sparede vedligeholdelsesudgifter.

Det er tvivlsomt, om der vil kunne foretages en mere gennemsnitlig betragtning over de sparede udgifter for eksisterende anlæg i en sådan situation, da der formentligt vil kunne tænkes ganske store variationer i de sparede udgifter i forhold til de enkelte anlæg og strækninger.

Ovenstående betragtninger vedrørende eksisterende anlæg vil efter vores opfattelse alene gøre sig gældende i forhold til eksisterende lovlige anlæg.

Er der på strækninger ulovlige anlæg, som ikke kan retligt lovliggøres ved tilladelse fra Kystdirektoratet, vurderer vi, at disse anlæg ikke kan indgå i vurderingen af kystbeskyttelsesbehovet på en strækning, da det må forventes, at Kystdirektoratet vil kræve sådanne anlæg fjernet.

**HORTEN**

## 8. FORDELINGSNØGLE

Som angivet i vores tidligere notat er der ikke i kystbeskyttelsesloven eller lovforarbejderne til kystbeskyttelsesloven fastlagt nærmere vedrørende kriterierne for den indbyrdes bidragsfordeling blandt bidragspligtige ejendomme.

I forarbejderne er dog henvist til, at de direkte beskyttede ejendomme er den kreds af ejendomme, der *primært* pålægges bidrag.

Det må antages at indebære en kvalifikation af forholdet mellem det bidrag, der fastsættes for ejendomme, der opnår egentlig beskyttelse ved kystbeskyttelsen og de ejendomme, der pålægges bidrag ud fra hensyntagen til andre former for fordele.

Det forhold, at en ejendom opnår beskyttelse ved projektet, må således vægtes tungt i bidragsfordelingen sammenholdt med det bidrag, som fastsættes for øvrige ejendomme.

I forhold til den indbyrdes bidragsfordeling blandt ejendomme, der opnår direkte beskyttelse, og den indbyrdes fordeling blandt ejendomme, der opnår anden fordel, er der imidlertid ikke yderligere vejledning at hente i lovforarbejderne.

Den fordelingsnøgle, der fastlægges blandt de bidragspligtige ejendomme, vil som udgangspunkt være den fordelingsnøgle, der anvendes både i forhold til initialudgifterne og til de efterfølgende vedligeholdelsesudgifter.



Det er ikke udelukket, at der opereres med forskellige fordelingsnøgler for initialudgiften og den efterfølgende vedligeholdelse, men det må forudsætte, at der er en saglig begrundelse for, at fordelingsnøglen ikke skal eller kan være den samme.

### 8.1 **Bidragfordeling blandt ejendomme i 1. række**

I praksis er der for de direkte beskyttede ejendomme ofte anvendt kriterier som ejendommens værdi samt ejendommens længde mod kysten.

Ovenfor under afsnit 6.1 er vurderet mulighederne for og eventuelt pligten til at differentiere blandt ejendommene i 1. række ud fra hensyntagen til kystbeskyttelsesbehovet på de enkelte dele af strækningen.

Som angivet vil der ikke være mulighed for at bidragspåligne ejendomme, hvor der ikke er et kystbeskyttelsesbehov.

Det er muligt at differentiere på baggrund af en vurdering af kystbeskyttelsesbehovet på den enkelte strækning, hvis dette giver sig udtryk i en forskel i anlægsudgifterne for den nødvendige kystbeskyttelse.

Der vil dog som angivet tidligere inden for rammerne af en ensartet bidragfordeling kunne rummes variationer i kystbeskyttelsesbehovet.

Om der er en pligt til at foretage en differentiering ud fra forskellen i udgifterne til kystbeskyttelse afhænger af, hvor store forskelle der vil være i udgiftsniveauet. Det kan endvidere overvejes at opdele kystbeskyttelsesprojektet i flere delstrækninger, der tager højde for denne variation i kystbeskyttelsesbehovet og udgifterne til kystbeskyttelse.

For ejendomme, der opnår en direkte beskyttelse ved kystbeskyttelsesprojektet, vil der som angivet ovenfor under afsnit 6.4 ikke kunne differentieres mellem ubebyggede grunde og bebyggede grunde, da projektet yder en ens beskyttelse af kysterne, uanset om en ejendom er bebygget eller ej, og således uanset om en ejendom udgør en naturgrund eller en beboelses-ejendom.

Det må dog forventes, at der ved anvendelsen af kriteriet ejendomsværdi vil kunne opnås en bidragfordeling, der i højere grad end uden afspejler de forskelle i værdien af beskyttelsen, som opnås i forhold til henholdsvis bebyggede og ubebyggede ejendomme.

Som angivet ovenfor under afsnit 7.2 kan tilstedeværelsen af eksisterende anlæg inddrages som et element i bidragfordelingen, ligesom tilstedeværelsen af eksisterende anlæg kan have den effekt, at der slet ikke er et behov for kystbeskyttelse på en bestemt strækning, som således ikke kan bidragspålignes.

Der henvises i det hele til bemærkningerne herom under afsnit 7.2.

### 8.2 **Bidragfordeling i baglandet**

Bidragfordelingen blandt ejendomme i baglandet kan først og fremmest tænkes fastsat på baggrund af afstanden til strand.

Om der kan fastsættes et ens bidrag for alle ejendomme i baglandet uanset ejendommens værdi, og uanset hvor langt ind i baglandet ejendommen er beliggende, må vurderes på baggrund af konkrete vurderinger af, hvorledes værdien af den strand, der etableres ved kystbeskyttelsesforanstaltningen, påvirker værdien af ejendommene.

Påvirkes ejendommene i baglandet gennemsnitligt ens inden for den afstand til stranden, som det er besluttet at pålægge bidragspligt, vil der ikke være noget krav om en differentiering på afstand eller ejendomsværdi.

En ens bidragspligt i baglandet vil også i et vist omfang kunne rumme variationer i den værdi, som stranden har på de enkelte ejendomme. Dvs. at der som udgangspunkt kan fastsættes et bidrag for baglandet, som gennemsnitligt afspejler den økonomiske værdi, som stranden repræsenterer for ejendommene i baglandet.

Det kan dog overvejes, om bidraget i baglandet mest hensigtsmæssigt bør differentieres i forhold til yderligere kriterier. Vi anbefaler, at vurderingen heraf foretages på baggrund af konkrete og repræsentative vurderinger af, hvorledes en ny strand som led i kystbeskyttelsesprojektet påvirker den økonomiske værdi af ejendomme i baglandet.

**HORTEN**

Et kriterium for differentiering kunne være afstanden til stranden. Dvs. at alle ejendomme i baglandet ikke behandles ens, men at der fastsættes forskellige bidragssatser i baglandet baseret på afstanden til kysten. Dette kunne fx gøres ved at operere med forskellige baglandszoner. Vælges en sådan model bør de zoner, der fastsættes, afspejle den økonomiske påvirkning af ejendommene i baglandet.

Det kan i den forbindelse overvejes, om der ved fastsættelsen af zonerne bør tages hensyn til en ejendoms placering til kysten i fugleflugtslinje, eller om der må tages hensyn til afstanden til kysten i forhold til afstand via tilgængelige veje og stier.

Hvis en sådan forskel i afstanden gennemsnitligt set repræsenterer en forskel i værdien af stranden for den enkelte ejendoms økonomiske værdi, vil det være sagligt ved bidragsfordelingen at lægge vægt på afstanden til kysten via tilgængelige veje og stier i stedet for afstanden af en direkte linje til kysten.

Det er dog vores opfattelse, at bidragspåligningen i baglandet ud fra gennemsnitsbetragtninger af den økonomiske påvirkning af baglandet vil kunne foretages uden en sådan differentiering, og at det således ikke er et krav, at der tages hensyn til afstanden via tilgængelige veje og stier.

En sådan differentiering vil formentligt endvidere være ganske vanskelig at gennemføre i praksis.

Ved notatet "Værdisætning af sandfordringstrategi på nordkysten af Sjælland" fra september 2014 udarbejdet af Toke Emil Panduro fra Københavns Universitet er det vurderet, at afstanden til kysten har en væsentlig betydning for den økonomiske betydning af en sandstrand. Det er således vurderet, at effekten af den økonomiske værdi er størst, jo tættere en ejendom ligger til kysten, og at værdien aftager gradvist ind til en afstand af

300-500 meter fra stranden, hvorefter der ikke længere kan påvises en konkret økonomisk betydning af stranden.

Vi anbefaler, at der til brug for fastlæggelsen af bidragsfordelingen i baglandet foretages yderligere vurderinger af påvirkningen af ejendomspriserne, og at sådane vurderinger formentligt bør foretages ved en eller flere ejendomsmæglere, der kan udtale sig om den gennemsnitlige påvirkning af ejendomspriserne.

Udover afstanden til strand kan tænkes en bidragsfordeling i baglandet, der tager højde for ejendomsværdi eller anvendelsen af de enkelte ejendomme.

Differentiering på baggrund af ejendomsværdi vil være relevant, hvis dette ud fra gennemsnitsbetragtninger er retvisende i forhold til, hvorledes en ny strand som led i kystbeskyttelsesprojektet påvirker den økonomiske værdi af ejendomme i baglandet.

Hvis den økonomiske betydning af stranden er forskellige for ejendomme i baglandet afhængig af ejendomsværdien, vil dette give grundlag for, at bidragspåligningen differentieres i forhold til ejendomsværdien.

Dette kan gøres ved at have forskellige bidrag inden for forskellige ejendomsværdi-intervaller eller ved simpelt at fastsætte et bidrag, der ganges med ejendomsværdien for den enkelte ejendom.

Som angivet ovenfor vedrørende bidragspåligning af ubebyggede ejendomme, kan det tænkes, at netop et parameter som ejendomsværdi kan være med til at sikre, at bidragspåligningen afspejler den reelle økonomiske fordel, som stranden repræsenterer i baglandet.

Om der er grundlag for og eventuelt pligt til at foretage en sådan differentiering af bidraget i baglandet kan ikke vurderes på det foreliggende grundlag uden en objektiv vurdering af den økonomiske påvirkning i baglandet.

Overordnet bemærkes, at der inden for rammerne af bidragspåligningen i baglandet vil kunne rummes variationer i den økonomiske påvirkning af ejendomsværdien. Bidraget kan således fastsættes ud fra gennemsnitsbetragtninger over den økonomiske påvirkning af ejendommene i baglandet, også selvom der måtte være mindre variationer i påvirkningen fx fordi den økonomiske betydning af stranden er højere for ejendomme med en høj ejendomsværdi end for ejendomme med en lavere ejendomsværdi.

Om der er krav om en differentiering på baggrund af ejendomsværdi i baglandet vil afhænge af, hvor stor forskellen i den økonomiske påvirkning gennemsnitligt vurderes at være.

Et øvrigt kriterium – ud over afstanden til kysten samt ejendommens værdi – som kan tænkes at være relevante ved fastlæggelsen af den indbyrdes bidragsfordeling i baglandet, vil være ejendommens anvendelse.

Det er således muligt, at værdien af en velplejet strand i nogle områder vil være anderledes for værdien af sommerhuse end for værdien af helårsboli-

**HORTEN**

ger. Dette ud fra en hypotese om, at adgangen til strand kan være mere afgørende for ejendomsværdien af sommerhuse end for ejendomme med helårsbeboelse.

Om der gennemsnitligt set er en sådan forskel i værdien af den økonomiske fordel, som stranden repræsenterer, må vurderes på baggrund af en objektiv vurdering af den økonomiske påvirkning i baglandet. Som bemærket ovenfor vil der inden for rammerne af bidragspåligningen i baglandet kunne rummes variationer i den økonomiske påvirkning af ejendomsværdien.

Som angivet i vores tidligere notat vil det tilsvarende i relation til erhvervsejendomme kunne tænkes, at værdien af en nærtliggende og velplejet strand ikke nødvendigvis er den samme for erhvervsejendomme som for beboelsesejendomme, ligesom der inden for kategorien erhvervsejendomme må forventes at være forskel på om og i hvilket omfang, stranden repræsenterer en værditilvækst for ejendommen.

For ejendomme, der anvendes til turismeprægede aktiviteter såsom fx restaurant, hotel, cafe eller isbod, må strandens beliggenhed og kvalitet forventes at have en anden betydning for ejendomsværdien end for ejendomme, der anvendes til erhverv, hvor adgangen til og udsigten til strand ikke er afgørende, fx en fabrik eller et værksted.

Der er ikke noget til hinder for at fastsætte et differentieret bidrag for forskellige typer af erhvervsejendomme, såfremt det sker på baggrund af objektivt konstaterbare kriterier, som er relevante for bidragspåligningen. At kriterierne skal være relevante for bidragspåligningen, indebærer, at de er fastsat ud fra en hensyntagen til den økonomiske fordel, som de enkelte erhvervsejendomme påføres som følge af kystbeskyttelsesprojektet.

Som angivet i vores tidligere notat kan der mod en differentieret bidragspåligning inden for forskellige erhvervstyper indvendes, at den eksisterende anvendelse af en ejendom ikke nødvendigvis er til hinder for, at den pågældende ejendom – måske netop som følge af de ændrede strandforhold, som kystbeskyttelsesprojektet indebærer – ændrer anvendelse til en anvendelse, der i højere grad drager fordel af beliggenheden til stranden.

Sådanne forhold vil det næppe være muligt at tage højde for ved en bidragspåligning, der samtidig skal sikre en håndterbar bidragsordning ud fra objektive kriterier.

Vi anbefaler, at der foretages en generel vurdering af, hvorledes etablering af en strand som led i kystbeskyttelsesprojektet gennemsnitligt påvirker ejendommene i baglandet med fokus på afstanden til stranden og de forskellige typer af anvendelse af ejendommene i baglandet samt ved en hensyntagen til ejendommenes værdi.

## 9. PROCESVURDERING AF FORSKELLIGE MODELLER

Dette afsnit indeholder en vurdering af den procesrisiko, som vil være forbundet med at anvende de forskellige kriterier for bidragsfordeling, som er beskrevet i de foregående afsnit.

**HORTEN**

Dels i forhold til kredsen af mulige bidragspligtige, og dels i forhold til fordelingsnøglen mellem forskellige bidragspligtige.

Vurderingen er opdelt i bidragspåligning af ejendomme i 1. række og bidragspåligning af ejendomme i baglandet.

### 9.1 **Ejendomme i 1. række**

Alle ejendomme i 1. række, der har et kystbeskyttelsesbehov, og som omfattes af projektet, må bidragspålignes.

De almindelige kriterier for bidragspåligningen vil være kystlængde og ejendomsværdi.

Er der store variationer i kystbeskyttelsesbehovet og i udgifterne til kystbeskyttelsen, findes der også fra praksis eksempler på en differentiering af bidraget ud fra kystbeskyttelsesbehovet. Denne vurdering er i udgangspunktet sværere at administrere end parametrene kystlængde og ejendomsværdi, som er objektive og målbare størrelser.

Skal der foretages en differentiering i forhold til kystbeskyttelsesbehovet, bør denne vurdering derfor bero på et solidt teknisk grundlag – evt. hvor de enkelte strækninger opdeles i forskellige zoner alt efter kystbeskyttelsesbehovet.

En anvendelse af et sådant parameter i bidragspåligningen vil efter vores opfattelse være forbundet med en større procesrisiko end en bidragmodel, hvor der anvendes en traditionel bidragsfordeling på baggrund af kystlængde og ejendomsværdi.

Omvendt kan der være så store forskelle i kystbeskyttelsesbehovet på den samlede strækning, at en opdeling er nødvendig. Som angivet tidligere vil der dog inden for rammerne af en ensartet bidragsfordeling kunne rummes variationer i beskyttelsesbehovet.

Hensyntagen til eksisterende anlæg på en strækning er heller ikke et sædvanligt parameter ved en bidragspåligning.

Pålignes der ensartede bidrag på alle ejendomme i 1. række, hvor der er et kystbeskyttelsesbehov, vil der dog efter vores opfattelse være en risiko for omgørelse af bidragsfordelingen ved klager fra grundejere, der ejer ejendomme på strækninger, hvor der allerede er etableret kystbeskyttelses anlæg. Dette ud fra en betragtning om, at bidragsfordelingen ikke tager tilstrækkeligt hensyn til den beskyttelse, som allerede er etableret på den pågældende strækning.

Såfremt der fastsættes en bidragsfordeling for ejendomme i 1. række, hvor der tages hensyn til, at der på nogle strækninger er eksisterende anlæg, der reducerer udgifterne til kystbeskyttelse, anbefales det, at bidragsfastsættelsen i givet fald fastsættes ud fra objektive konstaterbare kriterier, som ikke overlader et skøn til kommunen.

**HORTEN**

## 9.2 Ejendomme i baglandet

Væsentlig bidragspåligning af baglandet er ikke en hyppig anvendt bidragsmodel. Ofte lægges snittet for bidragspåligningen ved et kystbeskyttelsesprojekt efter kystbeskyttelseslovens kap. 1a således i forhold til de ejendomme, der opnår en direkte beskyttelse ved foranstaltningen.

Der er dog ikke nogen tvivl om, at baglandet vil kunne bidragspålignes, hvis der kan påvises en økonomisk fordel i form af en øget ejendomsværdi for ejendommene i baglandet.

Vi er ikke bekendt med praksis, der kan illustrere hvor langt ind i baglandet, der kan påvises en sådan økonomisk påvirkning af ejendomspriserne, og således hvor langt ind i baglandet, der kan bidragspålignes.

Som nævnt ovenfor pågår i Frederikshavn Kommune en proces med vedtagelse af en fælles kystbeskyttelse med sandfodring i Gl. Skagen, hvor man påtænker at bidragspåligne 500 meter ind i baglandet. Denne bidragspåligning er dog ikke endeligt vedtaget og er selvsagt heller ikke prøvet under en klageproces.

Der vil derfor være en vis procesrisiko forbundet med at bidragspåligne ind i baglandet. Såfremt bidragspåligningen beror på objektive og repræsentative vurderinger af påvirkningen, vurderer vi dog, at der er en god mulighed for, at en sådan påligning vil blive opretholdt under en klagesagsbehandling.

Vi anbefaler, at der indhentes konkrete ejendomsmæglervurderinger fra repræsentative områder på strækningen, som dokumentationsgrundlag for, hvorledes den sandstrand, der etableres i forbindelse med projektet, påvirker ejendomsværdierne i baglandet.

Om der kan fastsættes et ens bidrag for alle ejendomme i baglandet uanset ejendommens værdi, og uanset hvor langt ind i baglandet ejendommen er beliggende, må vurderes på baggrund af konkrete vurderinger af, hvorledes værdien af den strand, der etableres ved kystbeskyttelsesforanstaltningen, påvirker værdien af ejendommene i baglandet.

Påvirkes ejendommene i baglandet gennemsnitligt ens inden for den afstand til stranden, som man har besluttet at pålægge bidragspligt, vil der ikke være noget krav om en differentiering på afstand eller ejendomsværdi.

Viser ejendomsmæglervurderingerne – i overensstemmelse med notatet udarbejdet af Toke Emil Panduro fra Københavns Universitet – at påvirkningen af ejendomsværdien aftager væsentligt med afstanden til kysten, bør det efter vores opfattelse give anledning til overvejelser om, hvorvidt baglandet bør opdeles i forskellige zoner, der afspejler denne forskellighed i påvirkningen.

Viser det sig, at påvirkningen i baglandet er nogenlunde ens indenfor den afstand, som man vælger at pålægge bidragspligt, kan dette imidlertid tale for at pålægge samme størrelse bidrag i hele baglandet for at skabe en enkel bidragsmodel.

**HORTEN**

Så længe bidragspåligningen hviler på objektive og repræsentative vurderinger af den økonomiske påvirkning af ejendomsværdien, vurderer vi, at der er en god mulighed for, at en sådan påligning vil blive opretholdt under en klagesagsbehandling.

Det anbefales generelt at fastlægge en så enkel bidragsmodel som muligt.

Der vil altid kunne opstilles eksempler på ejendomme indenfor bidragsoplandet, hvor modellen rammer hårdere end for andre ejendomme. Bidragsmodellen kan derfor aldrig blive et eksakt regnestykke i forhold til, hvordan den enkelte ejendom konkret påvirkes af projektet.

De traditionelle kriterier vil være afstanden til kysten, eventuelt kombineret med hensyntagen til ejendommens værdi, mens andre kriterier så som den faktiske og planlagte anvendelse eller afstanden til stranden ad offentlig vej eller sti vil være mere utraditionelle parametre for en bidragspåligning, hvor procesrisikoen i en klagesag derfor vil være større.

**HORTEN**

### 9.3 Forholdet mellem bidrag i 1. række og bidrag i baglandet

Ejendomme i 1. række til kysten er de ejendomme, der primært må pålægges bidrag, da det er disse ejendomme, der ved kystbeskyttelsesprojektet opnår en direkte beskyttelse af deres ejendom.

Der er ikke i kystbeskyttelsesloven eller i forarbejderne hertil fastlagt en fordelingsnøgle eller en maksimal andel af de samlede anlægsudgifter, som ejendommene i 1. række skal afholde.

Når det i forarbejderne er angivet, at ejendommene i 1. række primært er de ejendomme, der kan pålægges bidragspligt må der efter vores opfattelse fastsættes en bidragsmodel, hvor ejendommene i 1. række betaler væsentligt mere i bidrag end ejendommene i baglandet.

Heri ligger også en hensyntagen til, at ejendommene i 1. række jo også – ligesom ejendommene i baglandet – må forventes at opleve en stigning i ejendomsværdien ved, at der etableres sandstrand.

Det er ikke ud fra den foreliggende praksis muligt at sige noget om den eksakte fordeling mellem ejendomme i 1. række og i baglandet. Men det må selvfølgelig under alle omstændigheder sikres, at bidraget for baglandet fastsættes således, at det ikke overstiger de forventede positive effekter for ejendomsværdien.

Uanset hvordan fordelingen fastlægges, må det forventes, at spørgsmålet om fordelingen blandt ejendomme i 1. række og i baglandet vil blive genstand for efterfølgende klagesagsbehandling, og der vil i mangel af mere sikre holdepunkter for fordelingsnøglen i kystbeskyttelsesloven være en procesrisiko forbundet hermed.

## 10. FORHOLDET MELLEML BIDRAGSFORDELING I DE 3 KOMMUNER

De tre kommuner har truffet politisk principbeslutning om, at alle kystgrundejere i 1. række skal pålægges bidrag. Efter 1. række og indtil 300

meter ind i landet overlades det til hver enkelt kommune at beslutte en model for bidragsfordeling.

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.

Der er således et bredt element af skøn for kommunerne ved fastsættelse af bidragsmodellen for et kystbeskyttelsesprojekt.

Selvom dette er udgangspunktet, kan det dog blive vanskeligt overfor grundejerne at forklare, hvorfor det samme kystbeskyttelsesprojekt rammer borgerne anderledes i den ene kommune end i den anden kommune.

Det kan heller ikke afvises, at det vil have en betydning ved de efterfølgende klagesager over bidragsfordelingen, hvis man vælger at sammensætte bidragsfordelingen forskelligt i de tre kommuner.

Som beskrevet ovenfor må de forskellige modeller for bidragsfordeling således hvile på saglige vurderinger af de økonomiske fordele ved projektet og den kystbeskyttelse, som de enkelte ejendomme opnår. På den baggrund kan dokumentationsniveauet for, at en bidragsfordeling er saglig i en kommune blive vanskeligere ved, at de øvrige kommuner har gennemført en anden bidragsfordeling.

På de afgørende linjer anbefaler vi derfor, at der foretages en bidragsfordeling efter samme kriterier i alle kommunerne, medmindre der er objektive forskelle ved kystsregningerne mv., som begrunder at bidragsfordelingen er forskellig i de tre kommuner.

Vi vurderer, at særligt spørgsmålet om, hvor langt der skal bidragspålignes ind i baglandet og fordelingen mellem bagland og 1. række, vil være nogle af de centrale forhold, som mest hensigtsmæssigt fastsættes ensartet i de tre kommuner.

## 11. ORGANISATORISKE FORHOLD

Det er ikke i kystbeskyttelsesloven reguleret, om der kan oprettes et kystbeskyttelseslag på tværs af kommunegrænser. Hensynet til den mest optimale kystbeskyttelse på en strækning vil efter vores opfattelse tale for, at der kan oprettes et lag på tværs af kommunegrænser.

Da de enkelte kommuner alene har stedlig kompetence i forhold til vedtagelse af kystbeskyttelsesforanstaltninger indenfor egen kommune, må kapitel 1a-processerne i de tre kommuner dog koordineres således at det sikres, at de stedlige begrænsninger i forhold til de enkelte kommuners kompetence overholdes.

På den baggrund vurderer vi, at der juridisk set kan etableres et fælles kystsikringslag for hele strækningen langs med Nordkysten, og at der således kan etableres kystsikringslag på tværs af kommunegrænserne. Etableres der et fælles kystsikringslag for hele strækningen forudsætter det dog ens vilkår for bidragspåligning på hele strækningen.

**HORTEN**



Der kan være variationer i bidragspåligningen for ejendomme inden for samme lag, men differentieringen må ske ud fra saglige kriterier. Eksempelvis kan der fastsættes forskellige kategorier for bidragspåligningen blandt ejendommene i 1. række afhængig af behovet for og udgifterne til kystbeskyttelse på de enkelte strækninger.

Der kan imidlertid ikke indenfor samme kystbeskyttelseslag være variationer i bidragspåligningen begrundet i forskellige politiske ønsker i de tre kommuner i forhold til, hvorledes bidragsfordelingen skal sammensættes. Vilkårene, der differentieres på baggrund af, må fastsættes ens for den samlede strækning under laget.

Det er muligt, at tekniske forhold ved projektet indebærer, at det ikke er hensigtsmæssigt med et fælles lag, fx fordi kystbeskyttelsesbehovet eller de tiltag, der skal iværksættes, er så forskellige på strækningen, at det er vanskeligt at samle disse under et fælles lag.

På de strækninger, hvor der allerede er etableret fælles kystbeskyttelsesforanstaltninger, vil de eksisterende kystbeskyttelseslag kunne opretholdes samtidig med, at de beskyttede ejendomme indgår i det nye fælles kystsikringslag.

En mulighed kan som beskrevet ovenfor endvidere være, at de eksisterende kystbeskyttelsesforanstaltninger prissættes og overdrages til det nye kystsikringslag, hvorefter det gamle kystsikringslag ophæves, og de pågældende ejendomme indtræder i det nye kystsikringslag på lige fod med andre ejendomme, der er omfattet af laget.

Herved kompenseres grundejerne for de eksisterende anlæg på strækningen, som i stedet indgår i det nye projekt.

Der vil efter vores opfattelse formentligt ikke kunne etableres forskellige kystbeskyttelseslag for samme anlæg forstået på den måde, at der fx oprettes et kystbeskyttelseslag for ejendomme i 1. række og et andet kystbeskyttelseslag for ejendomme i baglandet. Her vil både laget for 1. række og laget for baglandet knytte sig til det samme anlæg.

Dette skaber uhensigtsmæssigheder i forhold til fremtidige beslutninger vedrørende anlægget, herunder vedtagelsen af fremtidige vedligeholdelsesarbejder på anlægget.

Hensynene bag oprettelsen af et kystbeskyttelseslag er blandt andet at sikre, at alle bidragsinteressenter har medindflydelse, og at der skabes klare regler for, hvorledes der kan træffes beslutninger for den fremtidige opretholdelse af anlægget. Sådanne hensyn synes ikke forenelige med en opdeling i flere lag for samme anlæg.

## **12. KOMMUNAL FINANSIERING**

Kystbeskyttelsesloven og vejledningen til loven forudsætter, at en kommune kan have sådanne særlige interesser i kystsikring, at kommunen kan bidrage til konkrete kystsikringsprojekter ud over de bidrag, som kommunen måtte blive pålagt som grundejer.

**HORTEN**

Selvom lovteksten forudsætter en adgang til finansiering, indeholder loven imidlertid ikke en direkte hjemmel til kommunal finansiering af private kystsikringsprojekter.

Hjemmelsgrundlaget for kommunal finansiering må i stedet findes i kommunalfuldmagtsreglerne, der er de uskrevne grundsætninger, der gælder for kommunernes opgavevaretagelse udenfor tilfælde, hvor der gælder en egentlig lovregulering.

En kommunes adgang til at gennemføre foranstaltninger og yde finansiering efter kommunalfuldmagtsreglerne er blandt andet begrænset af, hvad der traditionelt er betegnet som et almennytteskriterium. Det indebærer, at en kommune som udgangspunkt kun kan gennemføre 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.

Det følger endvidere heraf, at kommunerne kun kan bidrage til finansiering af projekter, hvor kommunen har en særlig kommunal interesse i projektet.

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 nedbrydning fra havet.

Kommunens interesse i at deltage i finansieringen kunne for eksempel være at støtte turismen i kommunen ved etablering af en anvendelig strand, som kan benyttes af offentligheden generelt. Derved kommer kommunens bidrag ikke kun de enkelte lodsejere til gode men en bredere kreds af borgere, som benytter stranden eller driver erhverv, der knytter sig til beligheden tæt på en strand.

Et sådant hensyn til at fremme turismen i kommunen ved etablering af en anvendelig badestrand vil være en saglig kommunal interesse, som kan begrunde en kommunal medfinansiering af projektet.

En anden kommunal interesse i finansiering kunne foreligge, hvis der ved projektet sikres bedre adgangsforhold langs med stranden, uden at der derved etableres en egentlig strand. Sådanne foranstaltninger vil ligesom ved etablering af en strand 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 mv., vil kommunen ud fra samme betragtninger kunne finansiere sådanne tiltag med hjemmel i kommunalfuldmagten.

Der er ikke krav om, at alle tre kommuner bidrager til finansiering af projektet.

**HORTEN**

Hvis en kommune bidrager med et beløb udover, hvad kommunen er forpligtet til ud fra den almindelige bidragsfordeling for projektet, er der dog i kystbeskyttelseslovens § 3, stk. 6 en hjemmel til, at Miljø- og Fødevarerministeriet efter indstilling fra denne kommune kan pålægge en anden kommune, der er berørt af kystbeskyttelsesforanstaltningen, at bidrage med indtil samme beløb.

Ydes der ikke samme kommunale finansiering af projektet, må der dog foretages en opdeling af projektudgifterne for de enkelte kommuner. Bidraget vil således blive forskelligt for grundejerne i de tre kommuner afhængigt af de samlede anlægsudgifter i den enkelte kommune og den pågældende kommunes deltagelse i finansieringen.

Det kan tale for, at der i en sådan situation etableres kystbeskyttelseslag, der afgrænses af kommunegrænserne for at skabe ensartethed i bidragsfordelingen indenfor det enkelte lag.

**HORTEN**

### 13. EKSPROPRIATION

I henhold til kystbeskyttelseslovens § 6 kan kommunalbestyrelsen træffe beslutning om ekspropriation til gennemførelsen af kystbeskyttelsesforanstaltninger.

Ekspropriation forudsætter, at det er nødvendigt for kommunalbestyrelsen eller et digelag at få ejendomsretten over et areal i forbindelse med kystbeskyttelsen.

Efter lovens § 6, stk. 2 kan kommunalbestyrelsen ekspropriere strandbred, forlandet foran et dige eller en kyststrækning uden sammenhængende landvegetation.

Ekspropriationen kan bestå i både erhvervelse af fast ejendom samt pålæg af servitutter og brugsrettigheder.

Det forhold, at der er en grundejer, der ikke ønsker at deltage i det fælles kystbeskyttelsesanlæg indebærer ikke, at kommunen herefter er nødt til at foretage ekspropriation. Kommunens beslutninger om oprettelsen af fælles anlæg efter kap. 1a i kystbeskyttelsesloven er foranstaltninger, som må tåles uden erstatning og som ikke kræver ekspropriation. Fra vejledningen til kystbeskyttelsesloven fremgår følgende herom:

*"Såfremt kommunalbestyrelsen beslutter, at et kystbeskyttelsesanlæg skal opføres på arealer, hvor ejeren ikke ønsker at deltage i beskyttelsen, vil der ikke kunne blive tale om ekspropriation. Et sådant indgreb må grundejeren tåle uden erstatning, da den beskyttelse, der opnås ved anlæggelse af kystbeskyttelsen, anses for at være mere værdifuld end den begrænsning i råderet over grunden, som følger af anlægget."*

## 14. PROCESSUELLE FORHOLD

### 14.1 Gennemførelse af kapitel 1a-proces

De enkelte kommuner har alene kompetence til at gennemføre kapitel 1a-processen indenfor deres eget geografiske område. Uanset at projektet på Nordkysten teknisk vil kunne betragtes som ét projekt, skal alle tre kommuner altså gennemføre processen.

Hvis kystbeskyttelsesprojektet gennemføres som ét samlet projekt, herunder med en ensartet bidragsfordeling, kan processen dog formentlig gennemføres parallelt i de tre kommuner. Formelt set vil der dog fortsat være tale om tre adskilte processer.

Kystbeskyttelsesprojektets faktiske udførelse og bidragsfordelingen skal i processen behandles sideløbende.

Når kommunerne har truffet beslutning om at fremme kystbeskyttelsessagen, og der udarbejdes et skitseprojekt, udarbejdes der samtidig et forslag til bidragsfordeling. Den endelige afgørelse om gennemførelse af projektet skal tilsvarende indeholde en endelig bidragsfordeling.

Der kan altså ikke gennemføres en proces, hvorefter der først træffes beslutning om den faktiske udførelse, og herefter fastlægges en bidragsfordeling.

Når de enkelte kommuner træffer endelig afgørelse om gennemførelse af projektet, vil der tilsvarende være tale om tre afgørelser. I det omfang, det sagligt kan godtgøres, at kystbeskyttelsesprojektet teknisk er afhængigt af, at det gennemføres i alle tre kommuner, vil afgørelserne efter vores vurdering kunne gøres betingede af, at de øvrige kommuner også træffer en tilsvarende afgørelse.

### 14.2 Klage

Kommunernes afgørelser efter kystbeskyttelsesloven kan, jf. lovens § 18 påklages til Miljø- og Fødevarerministeriet<sup>1</sup>. Denne kompetence er delegeret til Kystdirektoratet, der dog kun kan behandle klager, i det omfang direktoratet ikke har afgivet udtalelse under kommunens behandling af sagen.<sup>2</sup> Er der indhentet en udtalelse fra Kystdirektoratet efter kystbeskyttelseslovens 2, stk. 1, vil der således ikke være klageadgang til Kystdirektoratet men i stedet til Miljø- og Fødevarerministeriet. Klagerne behandles i Miljø- og Fødevarerministeriets departement. Natur- og Miljøklagenævnet har oplyst, at det forventes, at kompetencen overgår fra departementet til klagenævnet, men det vides endnu ikke hvornår. I praksis forbereder klagenævnets sekretariat i øjeblikket departementets afgørelser på området.

Alle adressater for en afgørelse, andre med en væsentlig, individuel interesse i sagen samt en række organisationer er klageberettigede.

<sup>1</sup> Oprindeligt Trafikministeren, ressortområdet er i 2015 overgået til Miljø- og Fødevarerministeren.

<sup>2</sup> Jf. § 3 i bekendtgørelse nr. 580 af 29. maj 2013 om Kystdirektoratets opgaver og beføjelser og om klageadgang.

Der kan klages over "afgørelser efter loven eller regler fastsat efter loven", jf. kystbeskyttelseslovens § 18, stk. 1.

Den første beslutning, kommunerne skal træffe i henhold til processen efter kystbeskyttelseslovens kapitel 1a, vil være, om kystbeskyttelsesprojektet skal fremmes.

En beslutning om ikke at fremme projektet vil alene kunne påklages for så vidt angår retlige spørgsmål, jf. kystbeskyttelseslovens § 18, stk. 3. Selve hensigtsmæssigheden i en beslutning om ikke at fremme projektet vil altså ikke kunne påklages.

I forhold til beslutningen om at fremme projektet på dette tidspunkt er der ikke - som for beslutninger om ikke at fremme et projekt - foretaget særlig regulering af mulighederne for at klage.

Spørgsmålet er derfor, om en sådan beslutning falder ind under den normale klageadgang, således at en sådan beslutning kan påklages og vil have opsættende virkning i forhold til den videre proces.

I vejledningen til kystbeskyttelsesloven er vedrørende klageadgangen angivet:

*"Jf. kystbeskyttelseslovens § 18 kan kommunalbestyrelsens afgørelser efter loven eller regler fastsat efter loven, dvs. om sagens fremme, bidragsfordeling m.v. som kommunalbestyrelsen træffer efter mødet med interessenterne, påklages af den, som afgørelsen er rettet til og af enhver der må antages at have en væsentlig individuel interesse i sagen."*(vores understregning)

Vejledningen synes således at lægge op til, at der ikke er klageadgang for beslutninger om at fremme projektet på et tidligere tidspunkt end efter afholdelsen af det møde, som skal gennemføres efter kystbeskyttelseslovens § 3.

Vi er enige i denne udlægning af klageadgangen efter loven ud fra den betragtning, at en beslutning om at fremme projektet på dette tidlige tidspunkt formentligt må betragtes som en processuel beslutning, som ikke selvstændigt kan påklages efter loven. Men det er ikke en sikker konklusion, og det kan således ikke afvises, at der er grundejere, der vil søge at få prøvet kommunernes beslutninger om at fremme projektet på et tidligt tidspunkt i processen inden gennemførelsen af mødet efter kystbeskyttelseslovens § 3.

Vi er ikke bekendt med eksempler fra praksis, hvor selve beslutningen om at fremme et projekt på dette tidligere tidspunkt er blevet særskilt påklaget og prøvet af Natur- og Miljøklagenævnet.

Når projektet er besluttet fremmet, skal der indkaldes til og gennemføres møde i overensstemmelse med kystbeskyttelseslovens § 3.

Efter gennemførelsen af dette møde træffer kommunen beslutning om gennemførelsen af projektet eller beslutning om, at projektet ikke skal fremmes. Begge disse beslutninger er afgørelser, der kan påklages.

**HORTEN**

En afgørelse om gennemførelsen af projektet skal indeholde beslutning om den endelige bidragsfordeling og udformning af projektet.

Klager skal indgives til den kommune, der klages over, inden 4 uger fra afgørelsen er blevet meddelt eller offentliggjort. Kommunen videresender herefter klagen sammen med sagsmateriale og bemærkninger til klagen.

En rettidig indsendt klage har opsættende virkning, men dog sådan, at uopsættelige reparations- og afværgeforanstaltninger under alle omstændigheder kan gennemføres. Der skal være tale om konkret uopsættelige foranstaltninger. Det samlede projekt for kystbeskyttelse af Nordkysten vil i den forbindelse ikke kunne anses som uopsætteligt i et omfang, der kan begrunde, at udgangspunktet om opsættende virkning fraviges.

Det betyder, at projektet ikke kan gennemføres, før der er truffet afgørelse i klagesagerne.

**HORTEN**

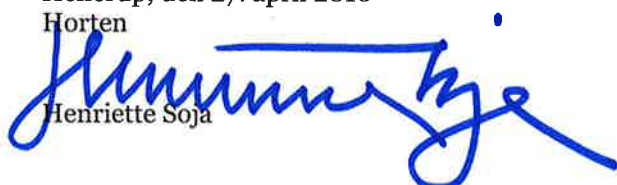
Der vil kunne gennemføres yderligere projektering mv., mens klagesagerne verserer, men risikoen for, at der rent faktisk gennemføres et projekt, som kan finansiere disse projekteringsudgifter, vil dog i givet fald ligge hos kommunen(-erne). Denne risiko består dels i forhold til, om projektet i det hele taget gennemføres, og dels i forhold til, om udfaldet af klagesagen fører til ændringer af projektet, som indebærer, at dele af projekteringsudgifterne viser sig ikke at være relevante efter, at klagesagerne er afgjort. Det er tvivlsomt om der kan indgås aftaler med borgerne om at afskære deres klageadgang. Under alle omstændigheder vil dette kræve, at alle klageberettigede, herunder organisationerne, indgår en sådan aftale for at en klagebehandling kan undgås. Det er formentlig ikke realistisk, at alle klageberettigede indgår en sådan aftale, og efter vores vurdering vil der derfor ikke være nogen gevinst ved at forsøge at indgå sådanne aftaler.

Da kommunerne formelt vil skulle træffe én afgørelse hver, vil det formelt set kun have opsættende virkning for den/de kommuner, der klages over. Er der én af kommunerne, hvis afgørelse, der ikke klages over, vil denne kommune principielt kunne påbegynde projektet.

I praksis vil det dog formentlig ikke være hensigtsmæssigt, at en del af projektet gennemføres, hvis der er risiko for, at klageinstansen underkender en af de øvrige kommuners del af projektet.

Hellerup, den 27. april 2016

Horten



Henriette Soja