

Gribskov Kommune
Rådhusvej 3
3200 Helsingør

att.: Caroline Bald

Codex Advokater P/S
Ny Carlsberg Vej 80
1799 København V

25. maj 2023

Journalnr.: 221531

Advokat:
Jacob Brandt
jab@codexlaw.dk

Sekretær:
Karina Tychsen/JAB
ket@codexlaw.dk

Bidragsfordeling – Natura 2000 - kompenserende foranstaltninger mv.

1 Indledning og problemstilling

Gennemførelsen af Nordkystens Fremtid indebærer, at der vil ske skade på stenrev, som er omfattet af beskyttelsen i habitatdirektivets art. 6, stk. 3 – i dansk ret kysthabitatbekendtgørelsens § 5, stk. 1. Der har gennem en længere periode været dialog med Miljøministeriet om, hvorvidt der kunne gennemføres kompenserende foranstaltninger i form af udpegning af et nyt Natura 2000-område. Miljøministeriet har imidlertid meddelt, at ministeriet ikke agter at arbejde videre med udpegning af et nyt område med stenrev som kompenserende foranstaltning for den skade, som sandfodringen langs navnlig kysten ud for Gribskov Kommune vil medføre.

Dette indebærer, at kompenserende foranstaltninger skal indebære genopretning af natur i mindst samme omfang som skaden. Det er foreløbigt skønnet, at etablering af nye stenrev vil andrage i størrelsesordenen kr. 40-75 mio., ex. moms.

Nordkystens Fremtid har på den baggrund anmodet om vores vurdering af, hvordan gennemførelsen af de kompenserende foranstaltninger skal finansieres, herunder evt. indgå i en bidragsfordeling efter kystbeskyttelsesloven.

Som led i vurderingen har Nordkystens fremtid anmodet os om at forholde os til, om de kompenserende foranstaltninger skal anses som en strækningsspecifik omkostning, og om dette i givet fald også gælder andre særforanstaltninger som forlængelse af udløbsledninger og håndtering af badebroer.

Som led i vurdering skal vi endvidere forholde os til, om det er muligt at opnå tilskud til kompenserende foranstaltninger inden for rammerne af Bekendtgørelse om tilskud fra pulje til diger og anden kystbeskyttelse (herefter Tilskudsbekendtgørelsen).¹

Nordkystens Fremtid har tidligere fået udarbejdet en række notater om finansiering og bidragsfordeling, og en udførlig gennemgang af disse regler er følgelig udeladt af dette notat.

2 Konklusion

Det er vores vurdering, at etablering af nye stenrev som kompenserende foranstaltninger, der har til formål at sikre genopretning, skal anses som en del af det samlede kystbeskyttelsesprojekt, som der meddeles tilladelse til i medfør af kystbeskyttelseslovens § 3, stk. 1, jf. stk. 6, og kysthabitatbekendtgørelsens § 6, stk. 3, jf. § 9, stk. 1.

Det er derfor også vores vurdering, at finansieringen, herunder fastsættelsen af bidragspligt, af etableringen af de kompenserende foranstaltninger skal ske inden for rammerne af kystbeskyttelseslovens §§ 9 og 9 a. Dette indebærer, at kommunerne selv bestemmer i hvilket omfang, at der skal ske skattefinansiering af de kompenserende foranstaltninger, og at nytteprincippet skal anses som styrende for hvem, der kan pålægges den enkelte ejer af fast ejendom bidragspligt, herunder i hvilket omfang.

Dette indebærer således, at det er de ejere af fast ejendom, som opnår nytte af de foranstaltninger, der medfører en skade på Natura 2000-området – og dermed er årsag til behovet for kompenserende foranstaltninger, der skal bære omkostningerne til etableringen af de kompenserende foranstaltninger.

Tilsvarende gør sig gældende for omkostninger, som er affødt af lokale forhold. Eksempelvis skal ejere af fast ejendom i Helsingør Kommune ikke bidrage til omkostninger, der måtte være affødt af, at sandfodringen i Halsnæs Kommune måtte medføre behov for flytning af badebroer eller forlængelse af udløbsrør, medmindre de pågældende ejere vurderes at få nytte af den sandfodring i Halsnæs Kommune, der er årsag til behovet for flytningen eller forlængelsen.

I overensstemmelse med Miljø- og Fødevareklagenævnets praksis skal de enkelte kommuner således påse, at de bidrag, som ejerne af fast ejendom pålægges, alene bidrager til dækning af omkostningerne

¹ Bekendtgørelse nr. 1130 af 2. juni 2021 om tilskud fra pulje til diger og anden kystbeskyttelse.

forbundet med de delelementer (strækninger) af projektet, som medfører beskyttelse eller anden fordel for deres ejendom.

Afslutningsvist bemærkes, at det er vores vurdering, at der ikke i tekstanmærkningen på finansloven for 2021, 2022 eller 2023 eller Tilskudsbekendtgørelsen er afgørende holdepunkter for, at der ikke kan ydes tilskud til kompenserende foranstaltninger, som har til formål at opfylde vilkår fastsat i en § 3-tilladelse. Uagtet om vilkår om kompenserende foranstaltninger måtte være fastsat i medfør af kystbeskyttelseslovens § 3, stk. 6, eller kysthabitatbekendtgørelsens § 9, stk. 1, vil der efter vores opfattelse være tale om anlægsomkostninger i Tilskudsbekendtgørelsens forstand, fordi de kompenserende foranstaltninger, som giver anledning til disse, i medfør af kystbeskyttelsesloven er nødvendige forudsætninger for gennemførelsen af kystbeskyttelsen. Vi tillægger det desuden betydning, at kysthabitatbekendtgørelsen alene har hjemmel i kystbeskyttelsesloven.

Tekstanmærkningens – og Tilskudsbekendtgørelsens – ordlyd kan efter vores vurdering ikke tages som udtryk for andet end, at tilskud alene kan ydes til anlægsomkostninger til fysiske anlæg, som er nødvendige for at gennemføre kystbeskyttelsen. En modsætningslutning fra såvel Tekstanmærkningen som Tilskudsbekendtgørelsens § 14, stk. 2, understøtter dette.

Vi er således ikke enige i Kystdirektoratet tidligere offentliggjorte indskrænkende fortolkning, hvorefter tilskud ikke kan ydes til eksempelvis erstatningsnatur. Hvis erstatningsnaturen er nødvendig for, at der kan opnås tilladelse til nødvendige anlæg til kystbeskyttelse, må erstatningsnaturen anses som en integreret del af selve kystbeskyttelsen. Det bemærkes, at det alene fremgår udtrykkeligt af tekstanmærkningerne på finanslovene, at der ikke ydes støtte til *”forundersøgelser, projektering, administration eller lignende”*, og at dette også taler for, at nødvendige fysiske anlæg i form af kompenserende foranstaltninger må anses som tilskudsberettigede.

3 Grundlag for konklusion(er)

3.1 Kystbeskyttelseslovens § 3 og kysthabitatbekendtgørelsen

Kystbeskyttelseslovens § 3, stk. 1, fastslår, at det kræver tilladelse at etablere kystbeskyttelsesforanstaltninger på bl.a. søterritoriet, strandbredder og andre kyststrækninger – en såkaldt § 3-tilladelse. Kystbeskyttelseslovens § 3, stk. 2, tildeler kompetencen til at meddele afgørelsen til kommunalbestyrelsen, medmindre staten er bygherre.

Det fremgår af kystbeskyttelseslovens § 3, stk. 6, at der i forbindelse med tilladelse til etablering af kystbeskyttelsesforanstaltninger kan stille vilkår. De vilkår, der kan stilles ved tilladelser til etablering af kystbeskyttelsesforanstaltninger, skal ses i lyset af, at formålet med kystbeskyttelse også rummer

hensyn, som de inkluderede regler, jf. kystbeskyttelseslovens § 3 a, varetager. Dette indebærer, at der i tilladelser til etablering af kystbeskyttelse også kan stilles vilkår, der varetager de hensyn, som de inkluderede regler varetager. Vilkår skal dog opfylde den almindelige forvaltningsrets krav om saglighed, proportionalitet m.v.

Kysthabitatbekendtgørelsens § 3, stk. 1, jf. § 2, nr. 1, fastslår, at der skal foretages en væsentligheds-vurdering af eventuel væsentlig påvirkning af Natura 2000-natur, inden der meddeles tilladelse til etablering af kystbeskyttelse.^{2 3} Hvis væsentlighedsvurderingen viser, at der kan ske påvirkning på Natura 2000-natur, skal der gennemføres en konsekvensvurdering, jf. kysthabitatbekendtgørelsens § 4, stk. 1. Hvis konsekvensvurderingen viser, at kystbeskyttelsesprojektet kan medføre skade på Natura 2000-natur, kan projektet som udgangspunkt ikke gennemføres, jf. kysthabitatbekendtgørelsens § 5, stk. 1.

Det er dog muligt at fravige forbuddet, hvis bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsmæssige interesser tilsiger det, og hvis der ikke findes nogen alternativ løsning, jf. kysthabitatbekendtgørelsens § 6, stk. 1. Velbegrunderet kystbeskyttelse vil dog sædvanligvis opfylde kravet om, at projektet varetager bydende nødvendige samfundsmæssige interesser. Afgørelse om fravigelse forudsætter, at der træffes nødvendige kompensationsforanstaltninger for at sikre, at sammenhængen i Natura 2000-området bevares. Europa-Kommissionen skal underrettes om hvilke kompensationsforanstaltninger, der træffes.

Kysthabitatbekendtgørelsens § 6, stk. 3, fastslår, at afgørelse om fravigelse forudsætter, at der træffes nødvendige kompensationsforanstaltninger for at sikre, at sammenhængen i det internationale naturbeskyttelsesområde bevares. Afgørelsen om fravigelse træffes som led i meddelelsen af § 3-tilladelsen til kystbeskyttelsen, og kysthabitatbekendtgørelsens § 9, stk. 1, fastslår, at kommunen kan fastsætte vilkår i bl.a. § 3-tilladelsen med henblik på opretholdelse af bevaringsmålsætninger for internationale naturbeskyttelsesområder og beskyttelse af visse arter, herunder om de nødvendige kompensationsforanstaltninger, som nævnt i kysthabitatbekendtgørelsens § 6, stk. 3. Det bemærkes, at muligheden for at fastsætte vilkår efter kysthabitatbekendtgørelsen må anses som en pligt, når det i forbindelse med en fravigelse er nødvendigt at gennemføre kompenserende foranstaltninger

Det bemærkes endvidere, at Kystdirektoratet har oplyst, at etablering af nye stenrev som kompenserende foranstaltninger kræver tilladelse efter kystbeskyttelseslovens § 16 a, stk. 1, litra b). Dette ændrer efter vores opfattelse ikke på, at kommunen er forpligtet til at fastsætte vilkår om kompenserende foranstaltninger i § 3-tilladelsen, når foranstaltningerne, der skal udføres i henhold til tilladelsen, indebærer en skade på Natura 2000-området – og dermed en fravigelse af beskyttelsen heraf. Vilkår om

² Tilsvarende er kystdirektoratets tilladelser efter kystbeskyttelseslovens § 16 a, stk. 1, litra b, omfattet af kravet om væsentlighedsvurdering, jf. kysthabitatbekendtgørelsens § 2, nr. 2, litra b.

³ Kysthabitatbekendtgørelsen er fastsat i medfør af kystbeskyttelseslovens § 1, stk. 2, § 18, stk. 5 og § 20, stk. 3.

kompenserende foranstaltninger skal efter vores opfattelse fastsættes i § 3-tilladelsen, fordi den udgør grundlaget for det projekt, som indebærer skaden på Natura 2000-området, og som derfor også er den udløsende faktor i forhold til behovet for kompenserende foranstaltninger.

3.2 Kystbeskyttelseslovens § 9 og § 9 a – finansiering og bidragsfordeling

Kystbeskyttelseslovens § 9 fastslår, at det er kommunalbestyrelsen, som bestemmer, hvordan midlerne til kystbeskyttelsesforanstaltninger skal tilvejebringes. Bestemmelsen indeholder hjemmel til, at kommunerne helt eller delvist kan afholde omkostningerne til et kommunalt fællesprojekt om kystbeskyttelse.

Kystbeskyttelseslovens § 9 a giver kommunen mulighed for at pålægge ejere af fast ejendom, som opnår beskyttelse eller anden fordel ved foranstaltningen, en bidragspligt.

Bidragsfordelingen skal fastsættes på baggrund af nytteprincippet. Dette indebærer, at det bidrag, som den enkelte ejer af fast ejendom pålægges, nogenlunde skal modsvare den nytte, som opnås ved projektet. Bidragsfordelingen skal fastlægges på baggrund af saglige og objektive kriterier, som er egnede til at sikre en vis differentiering af forskellen i den nytte, som de enkelte ejere af fast ejendom opnår som følge af kystbeskyttelsesprojektet.

Det er i denne sammenhæng afgørende, at kommunen – særligt i større projekter – forholder sig til, om den enkelte ejer af fast ejendom vurderes at have nytte af alle elementer ved kystbeskyttelsesprojektet.

Miljø- og Fødevareklagenævnet traf den 7. juni 2017 afgørelse om bidragsfordeling for et kystbeskyttelsesprojekt ved Gl. Skagen.⁴ Nævnet udtalelse i denne sammenhæng:

"Miljø- og Fødevareklagenævnet skal endvidere bemærke, at kommunen, når den skal pålægge bidrag, må forholde sig til, hvorledes det konkrete kystbeskyttelsesprojekt er sammensat. Kommunen må holde sig for øje, at det ikke følger af loven, at man som grundejer skal være med til at betale til et helt kystbeskyttelsesprojekt, blot fordi det kystteknisk hænger sammen.

Såfremt et samlet kystbeskyttelsesprojekt, som det i sagen omhandlede, eksempelvis består af forskellige delelementer, skal kommunen i overensstemmelse med kystbeskyttelseslovens bestemmelser sikre, at kun de ejendomme, der beskyttes eller opnår anden fordel af et projekt, bidrager hertil. Dette forudsætter en konkret vurdering af hvert enkelt kystbeskyttelsesprojekt og af beliggenheden af de beskyttede ejendomme." (vores understregning).

⁴ NMK-451-00008 (MAD 2017.209MFK).

Ved fastsættelsen af bidragsfordelingen skal kommunerne således tage stilling til hvilke ejere af fast ejendom, der har nytte af sandfodringen. På den baggrund skal det sikres, at de omkostninger, herunder afledte omkostninger, som kystbeskyttelsesforanstaltningerne giver anledning til, alene belaster bidraget for de relevante ejere af fast ejendom.

3.3 Bekendtgørelse om tilskud fra pulje til diger og anden kystbeskyttelse

Tilskudsbekendtgørelsen er fastsat med hjemmel i bemyndigelsen i tekstanmærkning nr. 106 ad 24.74.08 til § 24 på finansloven for finansåret 2021.⁵

Følgende fremgår af tekstanmærkningen:

"Puljen kan anvendes til etablering eller forstærkning af diger ved Vadehavet, og ansøgninger fra kommuner og digelaug kan komme i betragtning.

Puljen kan endvidere anvendes til kommunale fællesprojekter, til tilskud til projekter i områder, hvor risikoen i forbindelse med erosion er størst ifølge Kystanalysen fra 2016. Der skal være tale om en større sammenhængende kystbeskyttelsesindsats, og projekter med involvering af flere kommuner vil blive prioriteret.

For at kunne opnå tilskud skal der være en vis egenfinansiering. Der ydes udelukkende tilskud til selve kystbeskyttelsen og ikke til forundersøgelser, projektering, administration eller lignende. Bevillingen er forøget med 10,0 mio. kr. årligt i 2020 og 2021, jf. Aftale mellem daværende VLAK-regering og Dansk Folkeparti om finansloven for 2019 af november 2018. Puljen skal kunne tildele støtte til flere virkemidler, herunder blød kystbeskyttelse og hård kystbeskyttelse mv., hvor det ikke skader nabostrækningen.

I forbindelse med ændringsforslagene er kontoen øget med 50 mio. kr. i 2021 samt 150 mio. kr. i 2022 og 2023 som en del af Aftale mellem regeringen og Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten og Alternativet om stimuli og grøn genopretning af december 2020. I forbindelse med at puljen øges og forlænges, er det aftalt at udvide kriterierne for relevante ansøgere således, at flere projekter vil kunne komme i betragtning til puljen" (vores understregninger).⁶

Det fremgår af Tilskudsbekendtgørelsens § 1 og § 14, stk. 1, at der kan gives tilskud til anlægsudgifter til bl.a. kommunale fællesprojekter, som ifølge Kystplanlægger er truet af erosion. Der skal være tale om en større sammenhængende kystbeskyttelsesindsats og helhedsorienteret løsning, som tager hensyn til omkringliggende landskab, miljø og natur, herunder biodiversitet. Der er ikke selve bekendtgørelsen taget nærmere stilling til, hvilke anlægsarbejder der kan opnå tilskud, idet bekendtgørelsen dog i

⁵ Bekendtgørelsen fremgår af retsinformation som seneste gældende bekendtgørelse, og det lægges følgelig til grund, at bekendtgørelsen ikke er erstattet af en nyere version.

⁶ Hjemmelsgrundlaget i tekstanmærkningen er videreført på finansloven 2022 og 2023, jf. § 23.31.08.

§ 14, stk. 2, fastslår, at der ikke ydes tilskud til forundersøgelser, projektering, administration, drift eller udgifter til aktiviteter, som allerede løses af offentlige myndigheder.

Af høringsnotatet til Tilskudsbekendtgørelsen har Miljøministeriet afgivet følgende bemærkninger omkring tilskudsberettigede udgifter:

"Helhedsorienterede løsninger knytter sig alene til selve kystbeskyttelsesprojektet, som grundejere, der opnår beskyttelse eller anden fordel skal yde et bidrag til ud fra kommunes fastsatte bidragsfordeling. Adgangsstier m.v. er derfor ikke omfattet af puljens anvendelsesområde. Puljen skal ikke hindre, at der kan iværksættes projekter, som også tjener andre formål end kystbeskyttelse, der kan dog alene opnå tilskud til de dele af projektet, som reducerer en oversvømmelses- og/eller erosionsrisiko.

Byggeledelse, tilsyn, geoteknik, landinspektør og revisorpåtegning hører under forundersøgelser, projektering og administration. De nævnte udgifter falder ikke under det underliggende finanslovsformål, og de kan derfor ikke opnå tilskud."⁷

Kystdirektoratet har tidligere offentliggjort besvarelsen af "Ofte stillede spørgsmål", og heraf fremgår følgende:

"Kystbeskyttelsen kan med fordel indeholde rekreative elementer, men der kan kun ydes tilskud til de dele af et projekt, der aktivt reducerer risikoen ved erosion eller oversvømmelse. Etablering af f.eks. erstatningsnatur er ikke et anlægsarbejde efter puljens formål, da det ikke har nogen kystbeskyttende virkning." (vores understregning).

København, den 25. maj 2023



Jacob Brandt

⁷ Miljøministeriet, Kystdirektoratet, Høringsnotat - Udkast til bekendtgørelse om tilskud fra pulje til diger og anden kystbeskyttelse for årene 2021-2023, 6. maj 2021, s. 8.