

Dragør Kommune  
Kirkevej 7  
2791 Dragør

att.: Lise Holm

Codex Advokater P/S  
Ny Carlsberg Vej 80

1799 København V

**26. september 2022**

Journalnr.: 225384

Advokat:  
Jacob Brandt

[jab@codexlaw.dk](mailto:jab@codexlaw.dk)

Sekretær:  
Nadja Holmgaard Knudsen /JAB  
[nhk@codexlaw.dk](mailto:nhk@codexlaw.dk)

## Kystbeskyttelse – Dragør Kommune – bidragsmodel

### 1 Indledning og problemstilling

Stormflod udgør en risiko for oversvømmelser i Dragør Kommune, og klimaforandringerne med de deraf følgende forandringer i såvel hyppighed som styrke indebærer, at Dragør Kommune har fokus på at etablere kystbeskyttelse for at sikre kommunen mod den forventede udvikling, herunder stadig oftere og kraftigere stormfloder.

Dragør Kommunes beliggenhed indebærer både eksponering i forhold til havet henholdsvis tilstedeværelse af store herlighedsværdier i form af natur og bymiljø. Der er behov for kystbeskyttelse, og det fremgår af Dragør Kommunes udviklingsplan fra 2021, at der er behov for kystbeskyttelse på en linjeføring, der strækker sig over 13 km, som i den tidlige udvikling af projektet, er opdelt i seks delstrækninger.

Etablering af kystbeskyttelse skal ske i medfør af kystbeskyttelsesloven. Hvor der er tale om beskyttelse af mere end én ejendom, etableres kystbeskyttelsen som et kommunalt fællesprojekt. Finansieringen af et kommunalt fællesprojekt bestemmes af kommunen i medfør af kystbeskyttelseslovens § 9 og § 9 a.

Det bemærkes i denne sammenhæng, at en afgørelse i medfør af kystbeskyttelseslovens § 9 og § 9 a vil angå de midler, som udgør "underskuddet" efter, at evt. tilskud fra statslige puljer, fondsmidler, el.lign. er allokeret til finansiering af projektet.

Dragør Kommune skal fastlægge bidragsmodeller for, hvordan omkostningerne til kystbeskyttelsen skal fordeles på de bidragspligtige, og kommunen har i den anledning bedt os om at besvare nogle udvalgte spørgsmål vedrørende bidragsfordelingen med henblik på kommunalbestyrelsens stillingtagen til bidragsfordeling for kystbeskyttelsen af Dragør.

Dragør Kommune har tillige stillet nogle spørgsmål angående tilvejebringelse af finansiering, som er besvaret i et særskilt notat. Der er i mindre omfang medtaget enslydende afsnit i begge notater, hvor dette er vurderet relevant.

## **2 Sammenfattende konklusion**

Bidragsfordelingen skal baseres på kystbeskyttelseslovens § 9 a, som udtrykker nytteprincippet. Ejere af fast ejendom, som opnår beskyttelse, skal bidrage, og hvis der er ejere af fast ejendom, som opnår andre fordele, kan det også inddrages, hvis det er relevant i den konkrete kontekst. Behovet for beskyttelse er dog det bærende princip for fastsættelsen af bidragsfordelingen, mens andre kriterier anvendes til differentiering for at opnå en høj grad af præcision.

Grundlæggende bør Dragør Kommune vælge så simpel og enkel en bidragsfordeling som muligt.

Kompleksiteten i og omfanget af projektet indebærer dog, at det næppe er muligt at benytte den mest enkle model, som alene er baseret på, at de ejere af fast ejendom, som ifølge Danmarks Højdemodel er beliggende under den vedtagne sikringskote, pålægges én part hver.

Ejendommenes beliggenhed, ejendoms- eller grundværdi, anvendelse, arealstørrelse samt vurdering af risikoen for oversvømmelse er i nævnspraksis anerkendt som saglige kriterier.

### **2.1 Særligt om differentiering, herunder i forhold til behovet for kystbeskyttelse**

Der kan eksempelvis differentieres sådan, at der som hovedprincip tages udgangspunkt i matriklernes beliggenhed i forhold til behov for beskyttelse. Som supplement kan der vedtages sekundære kriterier i form af ejendommens værdi, størrelse, anvendelse, afstanden til vandet (i forhold til rekreativ værdi) og/eller rekreative værdier i øvrigt med henblik på at sikre, at nytteværdien nuanceres.

Hvis bidragsfordeling fastsæt på baggrund af matriklernes beliggenhed vurderes at afspejle den nytte, som ejerne af fast ejendom opnår som følge af kystbeskyttelsesforanstaltningerne, vil det ikke være nødvendigt med sekundære kriterier. Umiddelbart forekommer den påtænkte kystbeskyttelse i Dragør Kommune at være så omfattende, at det kan blive vanskeligt alene at basere bidragsfordelingen på ét simpelt hovedprincip. Der er relativt mange ejere af fast ejendom, som opnår nytte af den påtænkte kystbeskyttelse, og der er umiddelbart betydelig forskel på ejendommene på tværs af kommunen.

Det vil derfor være oplagt at vælge beliggenhed i forhold til behovet for kystbeskyttelse som hovedprincip, hvorefter dette kan kombineres med et sekundært kriterium som ejendomsværdien for at opnå den fornødne differentiering af nytteværdien i forhold til bidragspligten.

## **2.2 Særligt om sammenspil på tværs af delstrækninger**

Det er afgørende, at det kan godtgøres, at den enkelte bidragspligtige opnår nytte af projektet. Det betyder også, at det skal godtgøres, at der er en sammenhæng mellem delstrækningerne, hvis disse økonomisk set behandles samlet i forhold til bidragsfordeling.

Hvis der er ejere af fast ejendom, der tilpligtes at bidrage til etablering af kystbeskyttelse, som de pågældende kan godtgøre, at de ikke opnår beskyttelse eller anden fordel af, må det forventes, at de ved en klage over bidragsfordelingen vil få medhold ved Miljø- og Fødevarerklagenævnet.

Det skal med andre ord godtgøres, at en ejer af fast ejendom har nytte af den del af projektet, som denne tilpligtes at bidrage til. Opdelingen i delstrækninger er således ikke bindende for kommunen, og hvis der er den fornødne tekniske sammenhæng i eksempelvis delstrækning 4-6, kan disse behandles samlet i forhold til bidragsfordeling – uanset om de anlægges på én gang eller forskudt. Det afgørende er, at de ejere af fast ejendom, som opnår nytte af kystbeskyttelsen, er dem, som tilpligtes at bidrage.

## **2.3 Særligt om delvis beskyttelse**

Hvis der er ejere af fast ejendom, som opnår en afledt nytte af projekt – eksempelvis ikke fuld beskyttelse mod en 100 års hændelse, men som alligevel opnår en relevant nedsat risiko for oversvømmelse fra havet som følge af projektet – vil disse kunne tilpligtes at bidrage i et omfang, som afspejler denne mindre nytteværdi. Bidragspligten kunne eksempelvis være en  $\frac{1}{2}$  eller  $\frac{1}{4}$  part alt efter, hvordan den forholdsmæssige nytteværdi vurderes for de pågældende ejere af fast ejendom.

## **2.4 Særligt om grundlaget for at fastslå bidragspligt**

Det forvaltningsretlige officialprincip indebærer, at en afgørelse skal være tilstrækkeligt og korrekt oplyst til, at der kan træffes en korrekt afgørelse. Det er vanskeligt på forhånd generelt at fastslå, hvad der skal til, før officialprincippet kan anses for overholdt i en afgørelse om bidragspligt, herunder fordi der indgår et vist skøn.

Generelt anvendes derfor også ofte Danmarks Højdemodel i forhold til en sikringskote, når det skal fastslås, om der opnås beskyttelse. I almindelighed må såvel beregninger, modeller, herunder oversvømmelseskort, o.lign., som anvendes i myndighedsbehandlingen, herunder planlægning, anses som egnede til at indgå i grundlaget for en afgørelse om bidragsfordeling.

## **2.5 Særligt om kystbeskyttelse som erstatningsfri regulering**

Bidragsfordelingen alene skal tage hensyn til den nytte, som den enkelte ejendom opnår ved selve kystbeskyttelsen.

Ulempeerstatning, herunder som følge af rådighedsbegrænsninger, skal således ikke indgå i bidragsfordelingen, idet sådanne forhold håndteres enten gennem ekspropriation, herunder i relevant omfang i medfør af kystbeskyttelseslovens § 6, eller i henhold til dansk rets almindelige regler om erstatning uden for kontrakt.

Hvis en ejer af fast ejendom skal opnå erstatning efter dansk ret almindelige regler om erstatning uden for kontrakt som følge af kystbeskyttelse, skal denne kunne påvise, at kommunen har varetaget usaglige hensyn eller på anden måde begået fejl. Der skal endvidere påvises et tab, og at der er sammenhæng mellem kommunens fejl og det lidte tab.

## **2.6 Særligt om varetagelsen af økonomiske hensyn ved kommunale fællesprojekter**

De økonomiske hensyn efter kystbeskyttelseslovens § 1, nr. 2, skal sikre en omkostningseffektiv løsning. Forholdet med omkostningerne til kystbeskyttelsesforanstaltningerne henholdsvis værdien af det, som søges beskyttet, og de fordele, som opnås.<sup>1</sup> Eksempelvis vil betydelige rekreative fordele ved projektet kunne indebære sådanne fordele for ejere af fast ejendom, at dette kan anses som omkostningseffektivt.

Kernen i kystbeskyttelsesforanstaltninger er imidlertid beskyttelse af mennesker og ejendom, og valget af foranstaltninger skal være effektive i forfølgelsen af dette formål. Valget af kystbeskyttelsesforanstaltninger, som er mere omkostningstunge end de strengt nødvendige/tilstrækkeligt egnede foranstaltninger, skal sagligt kunne begrundes i hensynene efter kystbeskyttelseslovens § 1, nr. 1-6. Dette vil eksempelvis være tilfældet, hvis den billigste løsning er problematisk i forhold til natur og kystlandskab, og den samtidig ikke bidrager til en bedre rekreativ udnyttelse af kysten, og der i stedet vælges en dyrere løsning af natur- og miljømæssig kvalitet, som samtidig bidrager betydeligt til en forbedret rekreativ udnyttelse af kysten.

---

I praksis indgår det økonomiske hensyn i en samlet afvejning. Det skal dog bemærkes, at der ikke bør være et åbenbart misforhold mellem hensynene i forhold til valget af løsning. Det vil sige, at en billig løsning, som indebærer en natur- og miljømæssig acceptabel kvalitet, bør foretrækkes over en meget dyr løsning, som indebærer en meget høj natur- og miljømæssig kvalitet, medmindre der rejses ekstern finansiering til at nedbringe grundejernes bidrag, svarende til den billigere løsning.

Ved vedtagelsen af lov nr. 46 af 23. januar 2018 blev det ved forarbejderne præciseret, at hensynet skal varetages ved, at kommunalbestyrelsen også fremadrettet skal varetage hensynet ved, at den foranstaltning, der søges etableret, er den mest omkostningseffektive løsning for den konkrete strækning.<sup>2</sup> Det blev dog også understreget, at der er tale om en helhedsvurdering af, hvordan en kystbeskyttelsesforanstaltning skal etableres for, at den kan komme alle de ejendomme til gode, som vurderes at være i risiko for at blive oversvømmet. Efter forarbejderne skal værdi fortolkes bredt. Vurderingen kan eksempelvis omfatte økonomiske betragtninger, men også hvorvidt et område

---

<sup>1</sup> Folketingstidende 2005-06, A, L 127 som fremsat, side 3768.

<sup>2</sup> Folketingstidende 2017-18, A, L 100 som fremsat, afsnit 3.4.

fremadrettet vil kunne opnå forbedrede muligheder for bredere rekreative aktiviteter til gavn for flere brugere og brugergrupper.

Dragør Kommune er således ikke forpligtet til at vælge den billigste løsning, som kan sikre mod en 100 års stormflod, hvis varetagelse af de øvrige hensyn efter kystbeskyttelseslovens § 1 tilsiger, at der vælges en mere omkostningstung løsning. Kystbeskyttelseslovens § 1, stk. 1, nr. 2, har således til formål at sikre, at der vælges en omkostningseffektiv løsning, men det er ikke nødvendigvis en teknisk minimumsløsning, som måtte være den billigste. Det er dog klart, at varetagelsen af eksempelvis det rekreative hensyn ikke bør føre til, at projektet fordyres på en måde, som må anses som uforholdsmæssig i forhold til de værdier, som søges beskyttet – behovet for kystbeskyttelse.

Det vil derfor være nødvendigt at vurdere de mulige løsninger op imod hinanden i et konkret projekt. Det er en særdeles skønspræget vurdering, og kommunen har vide skønsmæssige rammer for at beslutte, hvilket projekt der skal fremmes, hvis dette kan begrundes i saglige hensyn efter kystbeskyttelseslovens § 1, nr. 1-6.

Dragør Kommune kan således vælge den løsning, som efter en samlet afvejning af alle hensyn efter kystbeskyttelseslovens § 1 vurderes at være den mest hensigtsmæssige – omkostningseffektivitet er ét element i den samlede afvejning.

---

## **2.7 Særligt om ekstern finansierings betydning for fastlæggelse af bidragsfordeling**

Dragør Kommune har mulighed for at opnå medfinansiering fra eksterne aktører, herunder navnlig Realdania, ligesom der er ejere af fast ejendom, herunder navnlig Sund & Bælt, som har udtrykt interesse for at lade kystbeskyttelsen af deres ejendomme tænke sammen med kommunens projekt med henblik på, at Sund & Bælts midler kan bidrage til finansieringen af kystbeskyttelsen af den påtænkte kystbeskyttelse i medfør af kystbeskyttelsesloven. Derudover kan andre fondsmidler indgå, såvel som et eventuelt tilskud fra de statslige puljer til kystbeskyttelse.

Bidragene i henhold til kystbeskyttelseslovens § 9 a skal erlægges af ejerne af fast ejendom, som opnår nytte af kystbeskyttelsen. Bidragene skal denne dække det finansieringsbehov, som ikke dækkes af anden finansiering, herunder evt. et kommunalt skattefinansieret bidrag.

Anvendelse af den eksterne finansiering afhænger som udgangspunkt af finansieringskilden. Hvis der er tale om en donation uden vilkår eller betingelser, der skal respekteres, overlades det til kommunen at disponere disse i overensstemmelse med de almindelige forvaltningsretlige regler for saglig forvaltning mv.

Hvis der er vilkår eller betingelser knyttet til donationen, skal disse respekteres, hvis de er forenelige med kystbeskyttelseslovens regler i øvrigt. Det vil sige, at en bidragsyder ikke gennem et bidrag kan fastsætte vilkår eller betingelser for kystbeskyttelse, som er uforenelige med de retlige rammer i kystbeskyttelsesloven. Dragør Kommune skal altså foretage en saglig afvejning af hensynene efter kystbeskyttelseslovens § 1, stk. 1, og den eksterne bidragsydners evt. vilkår eller betingelser for at yde bidraget skal kunne rummes inden for den saglige afvejning af disse hensyn.

Det har særligt betydning i forhold til hensynet til at sikre omkostningseffektivitet. Dragør Kommune har vide skønsmæssige rammer i forhold til valget af løsning, når løsningen er egnet til at beskytte mod oversvømmelse fra havet. Hensynet til omkostningseffektivitet skal imidlertid i forhold til valget af løsning anses som varetagelsen af proportionalitetsprincippet. Hensynet skal sikre, at der ikke vælges en løsning, som er meget omkostningstung, hvis der findes en anden løsning, som på baggrund af hensynene efter lovens § 1, stk. 1, vurderes som egnet, og som er væsentligt mindre omkostningstung.

I forhold til bidragsydere er det således vigtigt, at de omkostninger, som kredsen af bidragspligtige efter kystbeskyttelseslovens 9 a pålægges at betale, ikke overstiger de omkostninger, som de ville være blevet pålagt, hvis den eksterne bidragsyder ikke havde påvirket projektet gennem sit bidrag med tilknyttede vilkår eller betingelser. Hvis den eksterne bidragsydners vilkår eller betingelser for at bidrage til kystbeskyttelsen resulterer i en fordyrende løsning set i forhold til, hvis de pågældende vilkår eller betingelser ikke skulle iagttages, må meromkostningerne forbundet med at imødekomme vilkårene således ikke belaste de bidrag, som skal betales af de bidragspligtige, jf. kystbeskyttelseslovens § 9 a.

### **3 Grundlaget for konklusion(erne)**

Kystdirektoratets vejledning anbefaler, at bidragsfordelinger udformes så simpelt og enkelt som overhovedet muligt for det enkelte projekt.<sup>3</sup>

Kystbeskyttelseslovens § 9 a har følgende ordlyd:

*"Kommunalbestyrelsen kan i sin afgørelse efter § 3 om et projekt, der er igangsat efter § 1 a, pålægge ejere af fast ejendom, som opnår en beskyttelse eller anden fordel ved foranstaltningen, en bidragspligt. Det enkelte bidrags størrelse fastsættes af kommunalbestyrelsen."*

#### **3.1 Afgrænsning af bidragspligtige, herunder zoner**

I 2016 blev lovens ordlyd i forhold til kredsen af bidragspligtige ændret fra grundejer til ejere af fast ejendom med henblik på at tydeliggøre den eksisterende retstilstand, hvorefter ejere af bygninger på lejet grund, kloaksystemer og anden infrastruktur, herunder eksempelvis vejanlæg, ledninger, jernbanespor o.lign., kan tilpligtes at bidrage, hvis de opnår beskyttelse som følge af kystbeskyttelsen.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Kystdirektoratet, Vejledning til bidragsfordeling i forbindelse med etablering og vedligeholdelse af kystbeskyttelsesforanstaltninger, august 2018, s. 6.

<sup>4</sup> Se eksempelvis Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 28. februar 2022 i sag 21/07781, hvor nævnet stadfæstede bidragspligt for en ledningsejer (fibernet), selvom ledningsejeren kunne godtgøre, at evt. oversvømmelse ikke udgjorde en risiko for ledningsejers anlæg.

Det kan være vanskeligt at afgrænse de ejere af fast ejendom, som opnår anden fordel, herunder eksempelvis rekreative fordele, af kystbeskyttelsesforanstaltninger. Kystbeskyttelsesforanstaltninger, der forbedrer den rekreative værdi af kystlandskabet, vil sædvanligvis være til større gavn for ejere af fast ejendom med en vis nærhed til kysten.

Efter vores vurdering bør det være klart, at det er muligt at lave afstandszoner, som graduerer en bidragspligt for ejere af fast ejendom, som opnår anden fordel af kystbeskyttelsesforanstaltningerne.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har dog fastslået, at en sådan zonerings med tilstrækkelig sandsynlighed skal godtgøre pålæg af bidragspligt – dvs. at ejerne inden for den pågældende zone rent faktisk opnår en sådan nytte, at den modsvarer bidragspligten.<sup>5</sup> En zonerings kan således ikke være vilkårligt fastlagt

---

– den skal fastlægges på baggrund af kommunens skøn, og den skal begrundes i saglige hensyn efter kystbeskyttelsesloven. Det vil sige, at kommunens afgrænsning af bidragspligtige skal hvile på en vurdering af, at alle bidragspligtige opnår nytte af kystbeskyttelsen – i større eller mindre omfang.

### 3.2 Nytteprincippet

Kystbeskyttelseslovens § 9a udgør den retlige ramme for kommunens fastsættelse af bidragspligt for de ejere af fast ejendom, der gennem det påtænkte projekt opnår beskyttelse eller anden fordel. Bestemmelsen udtrykker det såkaldte nytteprincip, som er bærende for, hvem – og i hvilket omfang – en ejer af fast ejendom kan pålægges at bidrage til etablering og drift af kystbeskyttelse.<sup>6</sup> Selvom bestemmelsen er formuleret som *”kan pålægge”*, indebærer de forvaltningsretlige krav om saglighed og lighed, at kommunen er forpligtet til at pålægge de ejere af fast ejendom, som opnår beskyttelse eller anden fordel, bidragspligt, medmindre der foreligger en saglig begrundelse for at undlade dette, eller hvis det skattefinansieres.

Efter forarbejderne påhviler bidragspligten primært de direkte beskyttede ejendomme. En almindelig og anerkendt fremgangsmåde for at fastslå, om der opnås direkte beskyttelse, er ved fastlæggelse af en sikringskote.<sup>7</sup> På baggrund af Danmarks Højdemodel kan herefter fastslås bidragspligt, medmindre højdemodellen for en specifik ejendom dokumenteres mangelfuld ved underskrevet landmålererklæring.

Det påhviler kommunen at fastsætte de kriterier, som udgør grundlaget for fordelingen af bidragspligten, og beslutte hvordan kriterierne skal vægtes indbyrdes. Ejendommenes beliggenhed, ejendoms- eller grundværdi, anvendelse, arealstørrelse samt vurdering af risikoen for oversvømmelse er i nævnspraksis anerkendt som saglige kriterier.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 7. juni 2017 i sag NMK-451-00008.

<sup>6</sup> Se Ellen Margrethe Basse, *Hvornår anvendes »nytteprincippet« som grundlag for dækning ifm. klimatilpasningsprojekter? og hvornår dækkes omkostningerne på anden måde?*, Tidsskrift for Miljø, 12/2021.

<sup>7</sup> Se eksempelvis Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 6. juli 2018 i sag NMK-451-00019 og afgørelse af 7. april 2022 i sag 21/12088 og 21/12869.

<sup>8</sup> Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 6. juni 2017 i sag NMK-451-00003.

### **3.2.1 Særligt om behovet for kystbeskyttelse som hovedprincip i forhold til sekundære kriterier i bidragsfordelingen**

Der kan eksempelvis differentieres sådan, at der som hovedprincip tages udgangspunkt i matriklernes beliggenhed i forhold til behov for beskyttelse, og at der som supplement vedtages sekundære kriterier

---

i form af ejendommens værdi, størrelse, anvendelse, afstanden til stranden og rekreative værdier mv. med henblik på at sikre, at nytteværdien nuanceres.<sup>9</sup>

Beliggenheden vil normalt være relevant i forhold til både eksponeringen i forhold til oversvømmelse (dvs. et større behov for beskyttelse), værdien af ejendommen samt nærhed til beskyttelsesforanstaltningernes evt. rekreative funktioner.

Matriklernes størrelse vil normalt også kunne anses for relevant, fordi beskyttelse af et større areal normalt også vil indebære en større nytte af beskyttelsen. Hertil kommer, at ejendommens størrelse og har betydning for ejendommens værdi, og at beskyttelsen af større ejendom følgelig også har højere værdi/nytte for ejeren.

### **3.2.2 Særligt om ejendomsværdi som sekundært kriterium i bidragsfordelingen**

I forhold til anvendelsen af ejendomsværdi som kriterie vil det som nævnt ovenfor være sagligt at lægge vægt på, at meget værdifulde ejendomme opnår en større nytteværdi af et kystbeskyttelsesprojekt end mindre værdifulde ejendomme. I givet fald kan den værdifulde ejendom tilpligtes at bidrage med flere parter end den mindre værdifulde ejendom.

Formålet vil være at opnå forholdsmæssig differentieret bidragsfordeling, hvilket eksempelvis kan ske ved, at der med afsæt i ejendommens værdi differentieret op mod behovet for kystbeskyttelse. Denne ejendomsværdi indplaceres i en tabel, der er udformes sådan, at de ejere af fast ejendom, som opnår den største beskyttelse for de dyreste ejendomme, bidrager forholdsmæssigt mere.

De sekundære kriterier kan begrænses som grundlag for bidragsfordelingen, hvis hovedprincippet – eksempelvis behovet for kystbeskyttelse kombineret med ejendomsværdien – vurderes at afspejle nytteværdien tilstrækkeligt præcist til, at sekundære kriterier ikke vil bidrage afgørende.

Ejendomsværdien for to ens ejendomme vil ofte være højere for den ene ejendom, hvis den pågældende ejendom har havudsigt, nærhed til rekreative arealer el.lign. Anvendelsesmulighederne for eller

---

<sup>9</sup> Fremgangsmåden er bl.a. anerkendt af Miljø- og Fødevarerklagenævnet ved afgørelse af 28. februar 2022 i sag 21/07781, hvor nævnet stadfæstede Solrød Kommunes afgørelse om bidragspligt, idet der var tale om en bidragsfordeling, som byggede på princippet om, at de ejere af fast ejendom, som opnåede beskyttelse, skulle pålægges et bidrag.



størrelsen på ejendommen vil normalt også være afspejlet i ejendomsværdien, og anvendelsesmuligheden eller størrelsen kan derfor normalt udelades som kriterie, hvor ejendomsværdien vælges som sekundært kriterium, medmindre det vurderes, at det konkret er særlig relevant for at opnå en mere præcis vurdering af nytteværdien.

---

### 3.3 Eksempler på bidragsfordeling

Nedenstående eksempler er udtryk for eksempler, som umiddelbart er vurderet egnede til anvendelse i Dragør Kommune, men grundlaget herfor skal dog sikres i forhold til de konkrete omstændigheder. Dvs. der i eksempel 1 bl.a. skal tages højde for, hvordan ejendomsværdiernes spredning ser ud i Dragør Kommune, ligesom bl.a. ejendommenes typiske størrelse bl.a. bør afspejles i eksempelvis 2.

#### 3.3.1 Eksempel 1 – Anvendelse af behov for kystbeskyttelse som hovedprincip og ejendomsværdi som sekundært kriterium

Hvis ejendommenes værdi fastlægges på baggrund af de nye ejendomsvurderinger eller på markedsvilkår ved mægler- eller valuarvurdering, vil ejendomsværdien normalt tage højde for forhold som størrelse, anvendelsesmuligheder, beliggenhed og rekreative fordele, hvilket sammen med behovet for kystbeskyttelse vil være et godt udgangspunkt for bidragsfordelingen.

Baseret på ejendommenes højeste og mindste ejendomsværdi fastlægges passende intervaller for bidragsfordelingens fordeling af parter. Der kan eksempelvis være tale om intervaller på 2 mio. kr., hvor ejendomme, der opnår beskyttelse mod en 100 års hændelse tildeles én part pr. 2 mio. kr. i ejendomsværdi.

Som supplement hertil bør overvejes, om der er ejere af infrastruktur, herunder veje, jernbane, ledningsanlæg, mv., som opnår beskyttelse, og som bør bidrage. Tildelingen af parter kan ske på baggrund af eksempelvis vejareal eller antallet af installationer over jorden. En passende fordeling fastsættes, når der er klarhed over i hvilket omfang, at infrastruktur mv. opnår beskyttelse.

Fast ejendom		
Beskyttelsesniveau	Ejendomsværdi	Part
0-20 års hændelse	0-2 mio. kr.	1
0-20 års hændelse	2-4 mio. kr.	2
0-20 års hændelse	4-6 mio. kr.	3
0-20 års hændelse	6-8 mio. kr.	4
0-20 års hændelse	8-10 mio. kr.	5
0-20 års hændelse	10-12 mio. kr.	6
0-20 års hændelse	12-14 mio. kr.	7
0-20 års hændelse	14-16 mio. kr.	8
20-50 års hændelse	0-2 mio. kr.	½

<b>Fast ejendom</b>		
20-50 års hændelse	2-4 mio. kr.	1
20-50 års hændelse	4-6 mio. kr.	1 ½
20-50 års hændelse	6-8 mio. kr.	2
20-50 års hændelse	8-10 mio. kr.	2 ½
20-50 års hændelse	10-12 mio. kr.	3
20-50 års hændelse	12-14 mio. kr.	3 ½
20-50 års hændelse	14-16 mio. kr.	4
50-100 års hændelse	0-2 mio. kr.	¼
50-100 års hændelse	2-4 mio. kr.	½
50-100 års hændelse	4-6 mio. kr.	¾
50-100 års hændelse	6-8 mio. kr.	1
50-100 års hændelse	8-10 mio. kr.	1 ¼
50-100 års hændelse	10-12 mio. kr.	1 ½
50-100 års hændelse	12-14 mio. kr.	1 ¾
50-100 års hændelse	14-16 mio. kr.	2

### **3.3.2 Eksempel 2 – Anvendelse af behov for kystbeskyttelse som hovedprincip med størrelse og anvendelse som sekundære kriterier**

Et andet eksempel kunne være, at der sammen med behovet for kystbeskyttelse tages afsæt i bebyggelsens størrelse og ejendommens anvendelse – i dette eksempelvis begrænset til helårsbolig og fritidsbolig for overskuelighedens skyld. Det kunne også nuanceres med erhvervsformål, herunder landbrug.

Som supplement hertil bør overvejes, om der er ejere af infrastruktur, herunder veje, jernbane, ledningsanlæg, mv., som opnår beskyttelse, og som bør bidrage. Tildelingen af parter kan ske på baggrund af eksempelvis vejareal eller antallet af installationer over jorden. En passende fordeling fastsættes, når der er klarhed over i hvilket omfang, at infrastruktur mv. opnår beskyttelse.

Beskyttelsesniveau	Bebyggelsens størrelse	Ejendommens anvendelse	Part
0-20 års hændelse	0-50 m <sup>2</sup>	Helårsbolig	8
0-20 års hændelse	0-50 m <sup>2</sup>	Fritidsbolig	4
0-20 års hændelse	50-100 m <sup>2</sup>	Helårsbolig	16
0-20 års hændelse	50-100 m <sup>2</sup>	Fritidsbolig	8

Beskyttelsesniveau	Bebyggelsens størrelse	Ejendommens anvendelse	Part
0-20 års hændelse	100-150 m <sup>2</sup>	Helårsbolig	24
0-20 års hændelse	100-150 m <sup>2</sup>	Fritidsbolig	12
0-20 års hændelse	>150 m <sup>2</sup>	Helårsbolig	32
0-20 års hændelse	>150 m <sup>2</sup>	Fritidsbolig	16
20-50 års hændelse	0-50 m <sup>2</sup>	Helårsbolig	4
20-50 års hændelse	0-50 m <sup>2</sup>	Fritidsbolig	2
20-50 års hændelse	50-100 m <sup>2</sup>	Helårsbolig	8
20-50 års hændelse	50-100 m <sup>2</sup>	Fritidsbolig	4
20-50 års hændelse	100-150 m <sup>2</sup>	Helårsbolig	12
20-50 års hændelse	100-150 m <sup>2</sup>	Fritidsbolig	6
20-50 års hændelse	>150 m <sup>2</sup>	Helårsbolig	16
20-50 års hændelse	>150 m <sup>2</sup>	Fritidsbolig	8
50-100 års hændelse	0-50 m <sup>2</sup>	Helårsbolig	2
50-100 års hændelse	0-50 m <sup>2</sup>	Fritidsbolig	1
50-100 års hændelse	50-100 m <sup>2</sup>	Helårsbolig	4
50-100 års hændelse	50-100 m <sup>2</sup>	Fritidsbolig	2
50-100 års hændelse	100-150 m <sup>2</sup>	Helårsbolig	6
50-100 års hændelse	100-150 m <sup>2</sup>	Fritidsbolig	3
50-100 års hændelse	>150 m <sup>2</sup>	Helårsbolig	8
50-100 års hændelse	>150 m <sup>2</sup>	Fritidsbolig	4

### 3.4 Betydningen af eksisterende beskyttelse

Eksisterende beskyttelse er i forhold til bidragsfordelingen navnlig relevant, hvis den pågældende beskyttelse kan indgå i de nye kystbeskyttelsesforanstaltninger på en måde, som indebærer besparelser i forhold til, hvis den eksisterende beskyttelse ikke var til stede.

Grundlæggende er det efter vores vurdering afgørende, at kystbeskyttelsesforanstaltningerne skal udføres for at opnå målsætningen om beskyttelse mod en 100 års stormflod med havvandstand i år 2050. Bidragspligten skal finansiere udførelsen af foranstaltningerne, som skal sikre, at denne målsætning nås, og det kan ikke tillægges betydning, at der eksempelvis er sikret mod en 50 års stormflod med havvandsstand i år 2050, medmindre den eksisterende beskyttelse med (økonomisk) fordel kan integreres i det nye projekt.

### **3.5 Opdeling på delstrækningsniveau**

Bidragspligten for den enkelte ejer af fast ejendom er betinget af, at denne opnår beskyttelse og/eller anden fordel som følge af projektet. Omfanget og kompleksitet af et kystbeskyttelsesprojekt er derfor afgørende for, om et projekt må opdeles i delstrækninger – også i forhold til bidragspligt.

Det afgørende er, om den bidragspligtige kan siges at have direkte eller indirekte nytteværdi af kystbeskyttelsesforanstaltningerne. Hvis en ejer af fast ejendom ikke opnår nytteværdi som følge af kystbeskyttelsesforanstaltningerne på en delstrækning, vil den pågældende ejer af fast ejendom ikke kunne tilpligtes at bidrage til den pågældende delstrækning.<sup>10</sup>

Det er således ikke afgørende for bidragspligten, hvordan projektet er delt op på delstrækninger. Hvis ejerne af fast ejendom på delstrækning 4 opnår nytte af beskyttelsen på delstrækning 5 og 6, bør de tilpligtes at bidrage til kystbeskyttelsen, der etableres på delstrækning 5 og 6. Bidragspligten afgrænses i forhold til delstrækningerne ikke af, om man som ejer af fast ejendom er hjemmehørende på en bestemt delstrækning – det er en ren kystbeskyttelsesteknisk vurdering af, om man som ejer af fast ejendom har direkte eller indirekte nytte af kystbeskyttelsen. Det er derfor også uden betydning for bidragspligten, om kystbeskyttelsen på de forskellige strækninger udføres samlet eller opdelt, idet udførelsen af kystbeskyttelsen må vurderes selvstændigt i forhold den kystbeskyttelse, som rent faktisk udføres.

Dragør Kommune skal derfor vurdere, om der er en sådan sammenhæng i kystbeskyttelsen, at der kan fastsættes en bidragsfordeling for samtlige seks delstrækninger, eller om dele af projektet må anses som uafhængigt af de øvrige dele af projektet.

Hvis projektet anlægges i 2 eller flere etaper, fastlægges bidragspligten for de pågældende etaper. Der foretages således en vurdering af den nytte, herunder beskyttelse, som ejere af fast ejendom opnår ved den kystbeskyttelse, der udføres i den enkelte etape.

### **3.6 Erstatning for tabt udsigt mv.**

Kystbeskyttelse er som udgangspunkt erstatningsfri regulering af ejendomsrettens grænser. Dette betyder, at udførelse af kystbeskyttelse som udgangspunkt ikke medfører krav på erstatning for de ulemper, som de måtte medføre, når disse udføres i henhold til en af kommunen meddelt tilladelse.

---

<sup>10</sup> Se eksempelvis Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 1. november 2019, hvor Fredensborg Kommunes bidragsfordeling blev ophævet og hjemvist til fornyet behandling, fordi kommunen ikke havde godtgjort, at høfder og sandfodring ikke indebar en nytteværdi for bl.a. forsyningsledninger og vejanlæg. Se desuden Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 7. juni 2017 i sag NMK-451-00008, hvor nævnet fastslog, 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 består af forskellige delelementer, skal kommunen sikre, at kun de ejendomme, der beskyttes eller opnår anden fordel af et projekt, bidrager hertil. Dette forudsætter en konkret vurdering af hvert enkelt delelement i forhold til bl.a. beliggenheden af de beskyttede ejendomme.

Eftersom tabt udsigt og ejendommens herlighedsværdi ikke er saglige hensyn efter kystbeskyttelseslovens § 1, stk. 1, bør der ikke tages afgørende hensyn til disse forhold ved valget kystbeskyttelse, og hvis valget af løsning medfører tabt udsigt for kystnære ejendomme, vil det som det klare udgangspunkt ikke føre

---

til, at ejeren har krav på erstatning for det værditab, som kystbeskyttelsen måtte medføre for udsigtsejendomme.

Teoretisk set kan det ikke udelukkes, at kystbeskyttelse kan udgøre et sådant atypisk og intensivt indgreb i ejendomsretten, at det må anses som ekspropriativt. Det må imidlertid forudsætte, at ejeren af ejendommen kan påvise, at ejendommen som følge af kystbeskyttelsen ikke kan udnyttes på en rimelig måde, og at generne fra kystbeskyttelsen overstiger, hvad der kan forventes som led i en almindelig samfundsudvikling.

Hertil kommer, at der i givet fald vil ske fradrag for de fordele, som ejeren af ejendommen opnår ved, at ejendommen beskyttes mod oversvømmelse. Der ses ikke at være publiceret domme, hvor ejere af fast ejendom som følge af gener fra kystbeskyttelse opnår erstatning på ekspropriationsretligt eller naboretligt grundlag. Det skal dog for god ordens skyld bemærkes, at sådanne forhold kan indgå, hvor det er nødvendigt at træffe afgørelse om ekspropriation for at gennemføre kystbeskyttelsen, jf. kystbeskyttelseslovens § 6, idet der dog også her vil ske fradrag for de fordele, som ejeren af ejendommen opnår ved, at ejendommen beskyttes mod oversvømmelse.

Bidragsfastsættelsen kan imidlertid ikke inddrage økonomiske hensyn til de lodsejere, der må tåle at få diget på deres ejendom, mister udsigt el.lign.<sup>11</sup> Det er Miljø- og Fødevarerklagenævnets opfattelse, at disse forhold ikke angår selve bidragsfordelingen af anlægs- og driftsomkostninger. Spørgsmålet hører i stedet hjemme i den efterfølgende stillingtagen til ekspropriation og evt. erstatning, herunder efter kystbeskyttelseslovens § 6. At inddrage et sådant hensyn i bidragsfordelingen har nævnet derfor anset som usagligt.

København, den 26. september 2022



---

<sup>11</sup> Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 6. juni 2017 i sag NMK-451-00003.

Jacob Brandt

---