

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

Sekretær:
Nadja Holmgaard Knudsen /JAB
nhk@codexlaw.dk

Kystbeskyttelse – Dragør Kommune – finansiering

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.

Kommunen har i den anledning bedt os om at besvare nogle udvalgte spørgsmål vedrørende tilvejebringelse af finansiering med henblik på kommunalbestyrelsens stillingtagen til finansiering af kystbeskyttelsen af Dragør.

Dragør Kommune har tillige stillet os nogle udvalgte spørgsmål om fastsættelse af bidragsfordeling, 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 om finansiering

Kommunens finansieringsforpligtelse er den samme som den, som gælder for andre ejere af fast ejendom. Kommunen kan dog, hvis det vurderes sagligt og relevant, bidrage med yderligere finansiering. Kommunen har videre rammer for at beslutte at bidrage ud over, hvad kommunen er forpligtet til.

Bidragene skal dække de omkostninger ved projektet, som ikke dækkes af evt. anden finansiering. Hvis det valgte projekt indebærer, at der som følge af fravigelsen af beskyttelsen af Natura 2000-områder skal udføres kompenserende foranstaltninger, vil dette være omfattet af de omkostninger til projektet, der skal dækkes af bidragene. De kompenserende foranstaltninger er således en integreret del af det samlede projekt, som bygherren skal udføre i henhold til kystbeskyttelsesloven, og omkostningerne hertil er derfor også en del af de samlede omkostninger, som skal finansieres, herunder gennem bidragspligten for ejere af fast ejendom.

I forhold til finansiering er det desuden relevant at notere sig, at finansiering tilvejebragt gennem bidragspligt alene må modsvare den kystbeskyttelse, som kan besluttes på baggrund af en helhedsvurdering af hensynene efter kystbeskyttelseslovens § 1, stk. 1, nr. 1-6, herunder kravet om omkostningseffektivitet.

Hvis kommunalbestyrelsen imidlertid vælger en løsning, som er væsentligt dyrere end det, som kan finansieres gennem bidragspligten, skal forskellen finansieres på anden vis, typisk gennem skattefinansiering, fondsmidler el.lign.

3 Grundlag for sammenfattende konklusion

3.1 Hvor meget skal kommunen betale?

Kommunen er alene forpligtet til at bidrage i det omfang, at kommunen som ejer af fast ejendom opnår beskyttelse eller anden fordel ved kystbeskyttelsen.

3.2 Hvor meget kan kommunen betale?

Den retlige ramme for kommunens mulighed for at bidrage til kystbeskyttelse har været omdiskuteret. Ankestyrelsen har imidlertid ved udtalelse af 16. marts 2022 fastslået, at kommunens mulighed for at finansiere kystbeskyttelse skal findes i kystbeskyttelseslovens § 9.^{1 2}

Indtil vedtagelsen af lov nr. 720 af 8. juni 2018, hvor det blev gjort klart, at kommunen kan vælge at afholde udgifterne endeligt, var det principperne i kommunalfuldmagten, som var normerende for rækkevidden af kommunens hjemmel til at betale for kystbeskyttelse. Dette er således ikke gældende mere.

Kystdirektoratets vejledning om bidragsfordeling angiver dog, at *"Udover, at kommunen bidrager til projektet som ejere af fast ejendom, fremgår det af kystbeskyttelsesloven, at kommunen også derudover har mulighed for at bidrage til projektet, hvis det eksempelvis vurderes, at projektet derved tilføjer ekstra værdi for kommunens borgere generelt. Dette er ikke et lovkrav, og det vil altid være op til kommunen selv at vurdere, hvorvidt et sådant kommunalt bidrag er relevant."*³

På den baggrund må det konstateres, at kommunen i kystbeskyttelseslovens § 9 har vide rammer for at finansiere kystbeskyttelse. Efter vores opfattelse er det afgørende, at de foranstaltninger, som kommunens midler anvendes til at finansiere, forfølger kystbeskyttelseslovens formål, jf. kystbeskyttelseslovens § 1, stk. 1. Det er eksempelvis oplagt, at kommunen vælger at bidrage til finansieringen af et projekt, fordi det vil forbedre den offentlige adgang til rekreative muligheder.

Derudover må det med henvisning til Kystdirektoratets vejledning være sagligt at tillægge det betydning, om kystbeskyttelsesprojektet tilføjer ekstra værdi for kommunens borgere generelt. Det kan imidlertid ikke anses som et krav i medfør af loven.

3.3 Hvor meget må ejere af fast ejendom tilpligtes at betale for?

Bidragspligten, som kan pålægges ejere af fast ejendom i medfør af kystbeskyttelseslovens § 9 a, skal dække de omkostninger, der er forbundet med at gennemføre de foranstaltninger/projekt, der efter en afvejning af hensynene efter kystbeskyttelseslovens § 1, stk. 1, meddeles tilladelse til i medfør af kystbeskyttelseslovens § 3. Dette omfatter også udgifter til at etablere evt. kompenserende foranstaltninger

ved fravigelse af beskyttelsen af natura 2000-områder, hvis de kompenserende foranstaltninger er en følge af det projekt, som der er meddelt tilladelse til i medfør af kystbeskyttelseslovens § 3.

¹ Ankestyrelsen, Tilsynsudtalelse om finansiering af kystsikring af 16. marts 2022, j.nr. 21-22081.

² Helsingør Kommune havde vedtaget fuld kommunal finansiering af omkostningerne til et kommunalt fællesprojekt. Kommunens eksterne advokat havde vurderet, at hjemlen skulle findes i kommunalfuldmagten. Kommunen anmodede om Ankestyrelsens udtalelse med henvisning til bl.a. et ministersvar på et spørgsmål stillet i Folketinget, hvor miljøministeren gav udtryk for, at der var hjemmel i kystbeskyttelsesloven til, at kommuner kunne finansiere kystbeskyttelse.

³ Kystdirektoratet, Vejledning til bidragsfordeling i forbindelse med etablering og vedligeholdelse af kystbeskyttelsesforanstaltninger, august 2018, s. 4.

Kystbeskyttelsens nærmere udformning skal ske i lyset af kystbeskyttelseslovens formål, som sigter på at beskytte mennesker og ejendom ved at reducere risikoen for oversvømmelser fra havet, fjorde eller andre dele af søterritoriet.

Den nærmere udformning af kystbeskyttelsen skal ske i lyset af de hensyn, som fremgår af kystbeskyttelseslovens formålsbestemmelse:

- 1) Behovet for kystbeskyttelse
- 2) Økonomiske hensyn ved projekter omfattet af kapitel 1 a
- 3) Kystbeskyttelsesforanstaltningens tekniske og natur- og miljømæssige kvalitet
- 4) Rekreativ udnyttelse af kysten
- 5) Sikring af den eksisterende adgang til og langs kysten 6) Andre forhold⁴

Det afhænger derfor af en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde, hvad ejerne af fast ejendom kan tilpligtes at betale for.

3.4 Særligt om forholdet mellem ekstern finansiering og finansiering gennem bidragspligt

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 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

⁴ Andre forhold tager sigte på de forhold, som skal tillægges betydning, hvis tilladelsen i medfør af kystbeskyttelseslovens § 3 indebærer inkludering af afgørelser efter anden lovgivning i medfør af kystbeskyttelseslovens § 3 a, skt. 1 og 2. Eksempelvis en dispensation efter naturbeskyttelsesloven.

kystbeskyttelseslovens § 1, stk. 1, og den eksterne bidragsydere 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. Dette betyder eksempelvis, at der ikke kan vælges en meget dyr løsning, fordi den skaber ny natur, hvis der findes en væsentligt billigere løsning, som udgør tilstrækkelig kystbeskyttelse, og som i øvrigt kan indpasses i kystlandskabet.

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 bidragsydere 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.

København, den 26. september 2022



Jacob Brandt