

## KOMMUNAL FINANSIERING AF KYSTBESKYTTELSE

### NORDKYSTENS FREMTID

#### 1. BAGGRUND OG OPDRAG

Halsnæs, Gribskov og Helsingør Kommuner samarbejder om et fælles projekt for kystbeskyttelse af nordkysten, der benævnes Nordkystens Fremtid.

Horten har tidligere til styregruppen for Nordkystens Fremtid udarbejdet noter af henholdsvis 29. juni 2015 og 27. april 2016 om bidragsfordelingen for et sådant projekt. Der henvises til disse notater.

I forbindelse med Helsingør Kommunes budgetaftale for 2019-2022 blev forligsparterne enige om følgende vedrørende projektet Nordkystens Fremtid

*"Parterne er enige om, at det tværkommunale kystbeskyttelsesprojekt Nordkystens Fremtid er af stor strategisk betydning for Helsingør Kommune. Projektet medfører, at der i fremtiden skal ske en sandfodring på kommunens nordkyst. Budgetforligspartierne er enige om at finde finansiering til udgifterne, når projektets rammer, økonomi og tidsplan er afklaret."*

Efterfølgende er der foretaget tekniske undersøgelser, der konkretiserer projektet og udgifterne hertil.

Med det nuværende kendskab til projektets omfang og forventede enhedspri- ser er prisen for initialfodring og vedligehold, inklusive sikring af udløb, på den 7,7 km lange strækning i Helsingør Kommune estimeret til samlet set at udgøre i størrelsesordenen

- Initialfodring/anlæg: 45 – 52 mio. kr. eksklusive moms
- Vedligeholdelse: 1,5 – 2 mio. kr. eksklusive moms pr. år

Til brug for en stillingtagen til finansieringen af kystbeskyttelsen og særligt en stillingtagen til Helsingør Kommunes bidrag til finansieringen ønsker Byrådet i Helsingør en vurdering af de juridiske muligheder for både en betalingsmodel med delt finansiering mellem kommunen og grundejerne (fx hvor udgifterne deles 50/50 eller 25/75) og en betalingsmodel med 100 % kommunal finansiering.

Byrådet ønsker endvidere en vurdering af konsekvenserne i forhold til den bidragsfordeling, som vedtages i de to øvrige kommuner.

Spørgsmålet vedrører i udgangspunktet alene udgifterne til initialfodring. Der ønskes dog også en vurdering af, om det gør en forskel, om der alene er tale om kommunal finansiering af initialfodringen, eller om det også er vedligeholdelsesfodringen. Dette med henblik på mulighederne for fremtidig organisering.

## **2. FINANSIERING AF KYSTBESKYTTELSE**

Finansieringen af et fælles kystbeskyttelsesprojekt efter kystbeskyttelseslovens kapitel 1a sker ved bidrag fra de beskyttede grundejere og andre, som opnår en fordel ved projektet.

Det fremgår således af kystbeskyttelseslovens § 9a, stk. 1, at

*"Kommunalbestyrelsen kan i sin afgørelse efter § 5 pålægge ejere af fast ejendom, som opnår en beskyttelse eller anden fordel ved foranstaltningen, en bidragspligt. Det enkelte bidrags størrelse fastsættes af kommunalbestyrelsen."*

Det er således kommunalbestyrelsen, der træffer beslutning om, hvorledes det fælles kystbeskyttelsesprojekt skal finansieres.

Kommunen kan selv bidrage til finansieringen, hvis der er en lovlig kommunal interesse i projektet, og i det omfang kommunen opnår beskyttelse af kommunalt ejet ejendom, hvorved der således fastsættes bidrag for kommunen på lige fod med andre grundejere i området.

Der er ikke i kystbeskyttelseslovens § 9a, stk. 1, om bidrag foretaget en nærmere beskrivelse af, hvordan bidraget beregnes, eller en afgrænsning af, hvordan bidraget skal fordeles mellem de berørte grundejere.

Af forarbejderne til den tidligere tilsvarende bestemmelse (kystbeskyttelsesloven 1994 og 2007 § 3, stk. 5) fremgår følgende vedrørende bidragsfordelingen

*"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. Som hidtil kan det meget vel tænkes, at der kun er grund til at pålægge denne kreds bidragspligt."*

*Lovforslaget begrænser imidlertid ikke kredsen af private ejendomsbesiddere, der kan pålægges bidragspligt, til ejerne af de direkte beskyttede ejendomme, men medtager ejendomme, som i øvrigt opnår en fordel ved foranstaltningen. Herved tænkes bl.a. på, at en nærliggende strand i velplejet stand i kraft af dens rekreative værdi kan være af direkte økonomisk værdi for ejendomme, der ikke som sådanne er truet fra havet.*

*Betragtningen om en strands økonomiske betydning for ejendomme, der ikke er truet fra havet, kan imidlertid føres videre derhen, at kredsen af ejendomme, der har en sådan interesse i stranden, er meget vid og ubestemt. Dette fører til, at der kan være begrundelse for, at amtskommunen eller primærkommunen bidrager til strandens beskyttelse og bevaring. På denne baggrund skal bestemmelsen i stk. 3 ses.*

*Bestemmelsen forudsætter, at amtskommune eller primærkommune frivilligt kan beslutte at bidrage til eller helt at afholde udgifterne ved et anlæg eller en foranstaltning, herunder til drift og vedligeholdelse, hvis noget sådant findes begrundet. Det er videre klart, at et amtsråd kan pålægge en primærkommune bidrag uden særlige begrænsninger, hvis primærkommunen er ejendomsbesidder."*

I forarbejderne er henvist til, at fordelene ved at have adgang til strand kan være af en så bred og vid karakter, at der kan være grundlag for, at der foretages en kommunal finansiering.

Tilsvarende argumenter vil kunne begrunde en kommunal finansiering, hvis kystbeskyttelsen på anden måde end ved etablering og beskyttelse af en sandstrand bibringer en generel fordel for en bred kreds. Dette kunne fx være, hvis kystbeskyttelsen på anden måde højner den rekreative værdi af offentlige naturarealer langs med kysten eller sikrer afgørende infrastruktur.

Kystbeskyttelsesloven og forarbejderne til loven forudsætter således, 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.

Et sådant bidrag vil ikke indgå i bidragsfordelingen, men give sig udslag i en reduktion af den projektomkostning, der skal fordeles blandt de beskyttede ejendomme.

Selvom lovtæksten 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, som gælder for kommunernes opgavevaretagelse uden for 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 oversvømmelse fra havet.

En kommunal interesse i finansiering kunne fx foreligge, hvis der ved projektet sikres bedre adgangsforhold langs med kysten. Sådanne foranstaltninger vil ligesom ved sikring af rekreative værdier langs kysten 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, cykel- og gangstier eller lignende, vil kommunen ud fra samme betragtninger kunne finansiere sådanne tiltag med hjemmel i kommunalfuldmagten.

I det omfang kystbeskyttelsesprojektet indebærer beskyttelse af kommunal infrastruktur, vil dette kunne begrunde en kommunal finansiering. Ved fastsættelse af størrelsen af kommunens bidragsandel som følge af beskyttelse af infrastruktur må foretages en vurdering af omfanget af den infrastruktur, som beskyttes ved foranstaltningen.

### **3. MODELLER FOR HELSINGØR KOMMUNES DELTAGELSE I FINASIERINGEN**

#### **3.1 Grundlaget for kommunal medfinansiering**

Grundlaget for de politiske overvejelser i Helsingør Kommune om finansiering af kystbeskyttelsen har efter det oplyste været, at den strækning, der indgår i projektet, er en del af den sammenhængende bystruktur, og at kommunen derfor har øget interesse i at beskytte bebyggelse og infrastruktur på strækningen.

Herudover er der lagt vægt på, at de tekniske og økonomiske analyser af projektet viser, at strandfodring vil reducere behovet for hård kystbeskyttelse markant, samt at projektet vurderes at ville medføre positive effekter, både hvad angår materielle effekter, som fx sparede skader på huse og infrastruktur, og

immaterielle effekter i form af fx adgang til at færdes langs kysten og tilgængelighed til hav og strand.

Kystbeskyttelsen i Helsingør Kommune har således en omfattende og bred betydning for kommunens borgere, hvilket har været baggrunden for, at man fra politisk side har anset en kommunal finansiering, som den rigtige vej at gå.

### 3.2 **Fuld finansiering**

Som angivet under punkt 2 vil hjemmelsgrundlaget for en kommunal finansiering af kystbeskyttelsesprojektet være de uskrevne kommunalfuldmagtsregler.

Efter kommunalfuldmagtsreglerne kan kommunerne kun bidrage til finansiering af projekter, hvor kommunen har en særlig kommunal interesse i projektet.

Som nævnt i forarbejderne til kystbeskyttelsesloven kan etablering af en bedre sandstrand og bedre adgangsforhold til kysten være en sådan almen kommunal interesse, der kan begrunde en kommunal finansiering. Også beskyttelse af væsentlig infrastruktur kan være en almen interesse, der kan begrunde en kommunal finansiering.

Vi vurderer, at projektet Nordkystens Fremtid har en oplagt almennytte, som kan begrunde en kommunal finansiering.

Der er ikke med kommunalfuldmagtsreglerne eller kystbeskyttelsesloven foretaget en direkte præcisering af, hvor stor en andel af et fælles kystbeskyttelsesprojekt en kommune kan finansiere under henvisning til den almennytte, som projektet indebærer.

Vi vurderer, at der vil være et bredt skøn for kommunerne ved vurdering af omfanget af den almennytte, som kan begrunde kommunal finansiering af et kystbeskyttelsesprojekt.

I forhold til beslutning om fuld kommunal finansiering af et fælles kystbeskyttelsesprojekt kan det imidlertid hævdes, at udgangspunktet i kystbeskyttelsesloven om finansiering af kystbeskyttelsesforanstaltningerne blandt de ejendomme, der opnår en beskyttelse ved foranstaltningen, samt det kommunalretlige forbud mod begunstiggelse af enkeltpersoner, indebærer, at der alene kan blive tale om en kommunal medfinansiering af projektet og altså ikke en total finansiering fra kommunens side.

Grænserne for den kommunale medfinansiering i et projekt af en karakter som det foreliggende, med så bred en samfundsmæssig betydning for kommunens kyststrækning, har imidlertid ikke været prøvet.

Vi er desuden ikke bekendt med udtalelser fra de kommunale tilsynsmyndigheder eller Kystdirektoratet som ressortmyndighed for kystbeskyttelse om mulighederne for kommunal finansiering ved denne type af projekt.

Omvendt er det i forarbejderne til kystbeskyttelsesloven netop forudsat, at fordelene ved en kystbeskyttelse kan være af så bred og ubestemt en karakter, at dette kan begrunde, at kommunen bidrager.

En model, hvor kommunen kun yder fuld finansiering af initialfodringen, men overlader den efterfølgende vedligeholdelse til bidragsfinansiering, kan tillige hævdes at sikre den bidragspåligning blandt de beskyttede ejendomme, som forudsættes efter kystbeskyttelsesloven.

På denne baggrund vurderer vi, at der kan være en usikkerhed forbundet med en fuld kommunal finansiering af projektet ud fra betragtninger om, at en sådan finansiering efter kommunalfuldmagtsreglerne kan blive betragtet som ulovlig kommunal støtte til de grundejere, som ellers skulle have finansieret kystbeskyttelsen. Dette vil primært være de grundejere, som opnår en direkte beskyttelse ved projektet.

Der foreligger imidlertid ikke praksis eller udtalelser vedrørende grænserne for den kommunale finansiering af lignende projekter, hvorfor der ikke kan gives en sikker konklusion vedrørende lovligheden heraf.

### 3.3 Delvis finansiering

Som angivet ovenfor vurderer vi, at projektet Nordkystens Fremtid har en oplagt almen nytte, som kan begrunde en kommunal finansiering, og at der vil være et bredt skøn for kommunerne ved vurdering af omfanget af den almen nytte, som kan begrunde kommunal finansiering af et kystbeskyttelsesprojekt.

En model med delvis finansiering i stedet for fuld finansiering vil i videre omfang end en model med fuld finansiering være i overensstemmelse med udgangspunktet i kystbeskyttelsesloven om finansiering af kystbeskyttelsesforanstaltningerne blandt de ejendomme, der opnår en beskyttelse ved foranstaltningen.

Ved en model med delvis kommunal finansiering vil de ejendomme, der opnår en direkte beskyttelse ved projektet, således blive pålagt bidrag, som skal dække den del af udgifterne ved projektet, som ikke finansieres af kommunen.

Modeller med delvis kommunal finansiering kendes tillige fra flere andre kystbeskyttelsesprojekter.

Vi vurderer på baggrund af ovenstående, at der vil være mindre usikkerhed om lovligheden ved en model med delvis kommunal finansiering end ved en model med fuld kommunal finansiering. Det vil dog altid kunne diskuteres, hvor grænsen for den kommunale finansiering skal trækkes, men her vil kommunerne traditionelt have et bredt skøn ved vurderingen af omfanget af den almen nytte, som kan begrunde kommunal finansiering af et kystbeskyttelsesprojekt.

#### **4. FINANSIERINGSMODELLEN I DE ØVRIGE KOMMUNER**

##### **4.1 Forhold til bidragsmodel og kommunal finansiering i de øvrige kommuner**

I Halsnæs og Gribskov Kommuner er det besluttet, at ejerne af fast ejendom, der opnår en beskyttelse eller anden fordel ved kystbeskyttelsesprojektet, skal pålægges bidrag.

I disse kommuner kan der også blive tale om en kommunal medfinansiering, men der er ikke lagt op til en fuld kommunal finansiering eller en medfinansiering af en størrelsesorden som den, der er overvejet i Helsingør Kommune.

Byrådet i Helsingør har på den baggrund anmodet om en vurdering af konsekvenserne i forhold til den bidragsfordeling, som vedtages i de to øvrige kommuner.

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 eller ud fra vurderinger af, hvor stor en andel af udgifterne den enkelte kommune vurderer, der er grundlag for, at kommunen finansierer.

Der er ikke en pligt for kommunerne til at deltage i finansieringen af kystbeskyttelsesprojektet, udover i det omfang kommunen opnår en beskyttelse eller anden fordel ved projektet på lige fod med andre ejendomsjere.

Der er således et bredt element af skøn for kommunerne ved fastsættelse af andelen af kommunal medfinansiering. Der er derfor ikke noget til hinder for, at de tre kommuner kan beslutte forskellige andele af kommunal finansiering af projektet.

I forhold til selve det bidrag, der pålignes de enkelte ejendomsjere, anbefaler vi dog, at der foretages en bidragsfordeling efter samme kriterier i alle kommunerne, medmindre der er objektive forskelle ved kyststrækningerne mv., som begrundes, at bidragsfordelingen er forskellig i de tre kommuner.

Der er ikke en pligt til en sådan ensretning af bidragsfordelingen blandt de ejendomsjere, der pålægges bidrag, men det kan ikke afvises, at det vil have en vis betydning ved de efterfølgende klagesager over bidragsfordelingen, hvis man vælger at sammensætte bidragsfordelingen forskelligt i de tre kommuner.

##### **4.2 Kan det få betydning for organiseringen, hvis Helsingør Kommune også finansierer den løbende vedligeholdelse?**

Byrådet har herudover anmodet om en vurdering af, om det gør en forskel, om der alene er tale om kommunal finansiering af initialfodringen, eller om den kommunale finansiering af projektet også vedrører vedligeholdelsesfordringen. Dette særligt med henblik på mulighederne for en fremtidig organisering.

Som vurderet ved tidligere notat af 26. april 2016 forudsætter etablering af et fælles kystsikringslag for hele Nordkystens Fremtid ens vilkår for bidragspålig-ning på hele strækningen.

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, afhængigt af behovet for og udgifterne til kystbeskyttelse på de enkelte strækninger.

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

Hvis forskellene mellem kommunerne alene består i, hvor stor en andel kommunerne hver især beslutter at bidrage med til vedligeholdelsen ud fra kommunale interesser i projektet, vurderer vi dog, at en sådan model kan rummes inden for en løsning med et fælles kystbeskyttelseslag, idet partsfordelingen for de enkelte ejendomsjere ved en sådan løsning fortsat vil være ensartet. Det vil blot være en forskellig andel af de samlede vedligeholdelsesudgifter, som skal finansieres af ejendomsjerne i de enkelte kommuner.

På den baggrund vurderer vi, at en forskellig kommunal medfinansiering vil kunne rummes inden for en løsning med et fælles kystbeskyttelseslag.

Den mest enkle løsning vil dog uden tvivl være en løsning, hvor såvel bidragsfordeling som ejendomsjernes andel af de samlede vedligeholdelsesudgifter fastsættes efter ens kriterier i de tre kommuner. Dette kan støtte en model, hvor Helsingør Kommune ikke bidrager til de løbende vedligeholdelsesfodringer, men alene bidrager til initialfodringen.

Horten, 28. oktober 2019

  
Henriette Soja

  
Marie Bockhahn