

8. Kystbeskyttelse

8.1. Den seneste udvikling

Særligt storme har gennem de senere år skabt problemer for huse langs de danske kyster. Der kan både være tale om, at vandet presses op i fjorde med store oversvømmelser på lavtliggende områder til følge (stormflod), eller der kan være tale om, at vind og bølger gnaver store dele af kysten væk med den konsekvens, at huse efter kort tid befinder sig på kanten af en strand – eller i visse tilfælde sågar i havet (erosion).

Der er en tendens til hyppigere og kraftigere storme, som formentlig kan tilskrives klimaforandringer, og det har skabt et øget behov for kystbeskyttelse i form af diger og andre anlæg, der kan modvirke såvel oversvømmelser som erosion. Kystbeskyttelse er imidlertid sjældent noget, som den enkelte grundejer selv kan løse. Naturkræfterne er en mægtig modstander, og den enkelte grundejer kan alene råde over egen ejendom – og kystbeskyttelsesforanstaltninger i form af eksempelvis et dige eller bølgebrydere vil sjældent effektivt kunne udformes på en måde, så de omfangsmæssigt kan begrænses til en enkelt ejendom. I praksis skal en række grundejere typisk blive enige om omkostningskrævende foranstaltninger over en længere kyststrækning, og efter loven skal alle, der kan drage nytte af foranstaltningerne, bidrage økonomisk til projektet. Der er næsten altid uenighed om den såkaldte bidragsfordeling, men også den nærmere udformning af foranstaltningerne kan volde kvaler. Eksempelvis kan højden på diget være et problem for havudsigten i første række, eller linjeføringen kan indebære, at bestemte grundejere må afstå store arealer til anlægget. Kystbeskyttelsesprojekter er komplekse, antallet af afgørelser betydelige og klage har normalt opsættende virkning. Derfor har hver enkelt grundejer kunne forsinke projekter ved at påklage de mange delafgørelser, og når dette kombineres med skiftende klageinstanser med for få ressourcer, har det været

tæt på umuligt at komme igennem med større kystbeskyttelsesprojekter inden for en rimelig årrække.

Et sådant bureaukratisk cirkus kan naturligvis ikke forsvares politisk, mens forsiderne bugner af billeder af huse på kanten af afgrunden eller stående under vand. Der er derfor med først lov 1732/2016 og siden lov 46/2018 samt lov 720/2018 forsøgt at tilvejebringe et lovgrundlag, der strømliner processen hos myndighederne og gør op med Kystdirektoratets lidt stramme linje over for hård kystbeskyttelse, hvor hensyn til natur og æstetik nok gik forud for hensynet til beskyttelsen af grundejerens ejendom. Men det var tilsyneladende ikke tilstrækkeligt, og sidenhen er lov 646/2020 også kommet til. Loven indførte mulighed for, at miljøministeren efter ansøgning fra kommunen kan træffe afgørelse om, at en tilladelse til at udføre kystbeskyttelsesforanstaltninger ikke kan påklages til Miljø- og Fødevarerklagenævnet. Motivationen for loven skal nok findes i den svære fødsel af kystbeskyttelsen ved Jyllinge Nordmark ved Roskilde Fjord. Området blev kraftigt oversvømmet under stormen Bodil i 2013, og det efterfølgende forløb med etablering af kystbeskyttelse gjorde det klart, at der var mange regler, som spillede dårligt sammen, og som kunne spænde ben for fremdriften. Da alt andet endelig var på plads ophævede Miljø- og Fødevarerklagenævnet VVM-tilladelsen til projektet med henvisning til en fejlagtig anvendelse af habitatbekendtgørelsen i forhold til skade på Natura 2000-natur i området.¹ Jyllinge Nordmark havde stor politisk bevågenhed, og alle kræfter blev sat ind for at tilvejebringe et nyt lovliggende grundlag for projektet. Nævnets afgørelse var imidlertid vanskelig at komme omkring, og lov 646/2020 må anses som motiveret i ønsket om at sikre, at klagenævnet ikke på ny lagde en streng fortolkning af habitatreglerne ned over projektet. Lov 646/2020 trådte i kraft den 22. maj 2020. Den 24. juni 2020 traf miljøministeren afgørelse om at afskære klageadgangen over § 3-tilladelse efter kystbeskyttelsesloven til kystbeskyttelsesforanstaltningerne i Jyllinge Nordmark, og den 3. juli 2020 traf Roskilde og Egedal Kommuner afgørelse i medfør af kystbeskyttelseslovens § 3, herunder om fravigelse af beskyttelsen af Natura 2000-området. Derefter kunne dige- og sluseanlægget færdiggøres uden indblanding fra klageinstansen i Viborg.

1. Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 12. april 2019 i sag 18/09816. Kort efter blev også kommunens afgørelse om ekspropriation i medfør af kystbeskyttelseslovens § 6 ophævet med henvisning til, at der ikke uden den endelige tilladelse efter kystbeskyttelseslovens § 3 var den fornødne aktualitet til, at der kunne ske ekspropriation – se Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 16. april 2019 i sag 19/00490.

I dette kapitel fokuseres på kystbeskyttelsesforanstaltninger i form af anlæg eller andre foranstaltninger til beskyttelse af ejendomme mod oversvømmelse eller den nedbrydende virkning fra havet, fjorde eller andre dele af søterritoriet. Der kan være tale om foranstaltninger såvel på kysten (typisk strandbredder) som nær kysten (søterritoriet). Desuden omfattes også foranstaltninger på andre kyststrækninger, hvor der ikke findes sammenhængende grønsvær eller anden landvegetation samt arealer, der ligger inden for en afstand af 1000 m fra begyndelsen af sammenhængende landvegetation, jf. lovens § 3. Det kan virke voldsomt at tale om kystbeskyttelse 1000 m inde på land, men det skal ses i sammenhæng med, at kommunen er blevet kompetent til at meddele en samlet tilladelse efter kystbeskyttelseslovens § 3, og hvis det skal være effektivt, skal den samlede tilladelse også kunne favne lidt længere ind i landet.

8.2. Kystbeskyttelsens formål og afvejningen af lovens hensyn

Kystbeskyttelse har efter lovens formålsbestemmelse (lbkg. 705/2020) primært til formål at beskytte mennesker og ejendom ved at reducere risikoen for oversvømmelser eller kystnedbrydning fra havet, fjorde eller andre dele af søterritoriet. Dette skal dog ikke ske for enhver pris, og hensynet til naturens frie udfoldelse mv. vægtede tidligere tungt efter Kystdirektoratets praksis. Formålsbestemmelsen opregner en række hensyn, som skal indgå i afvejningen af, hvorvidt og hvordan kystbeskyttelse kan ske på en given placering. Bestemmelsen blev nyaffattet ved lov 46/2018, hvor hensynene til kystlandskabets bevarelse og genopretning samt naturens frie udfoldelse udgik som selvstændige hensyn, men hensynene indgår dog indirekte ved stillingtagen til kystbeskyttelsesforanstaltningernes tekniske, og natur- og miljømæssige kvalitet, jf. lovens § 1, nr. 3. Nyaffattelsen havde til formål at give grundejerne bedre mulighed for at beskytte deres ejendomme, og den blev således begrundet i, at praksis efter regeringens opfattelse (uden hold i loven) havde udviklet sig i en retning, hvor hensynet til grundejeren ikke blev vægtet tilstrækkeligt højt.

Efter nyaffattelsen står således følgende seks hensyn, og det er klart tilkendegivet i forarbejderne, at der ikke er tale om en prioriteret opstilling:

- Behovet for kystbeskyttelse.
- Økonomiske hensyn ved projekter omfattet af kap. 1a.

8. Kystbeskyttelse

- Kystbeskyttelsesforanstaltningens tekniske og natur- og miljømæssige kvalitet.
- Rekreativ udnyttelse af kysten.
- Sikring af den eksisterende adgang til og langs kysten.
- Andre forhold.²

8.2.1. *Behovet for kystbeskyttelse* blev tidligere vurderet ud fra, om der inden for en horisont på 20-25 år ville være risiko for skade – det såkaldte 25-års kriterium. Ved lov 46/2018 blev der gjort op med dette kriterium. Det anføres i bemærkningerne, at behovet ikke skal vurderes ud fra en bestemt årrække. Det er klart tilkendegivet, at selv et lille behov for kystbeskyttelse efter omstændighederne kan begrunde, at der gives tilladelse til at udføre kystbeskyttelsesforanstaltninger. Det forhold, at der måtte være tale om et lille behov fører blot til, at det vejer mindre tungt i den samlede afvejning. Hvis den konkrete foranstaltning til gengæld har en høj natur- og miljømæssig kvalitet, kan dette føre til, at der gives tilladelse til kystbeskyttelsesforanstaltninger, selvom der kun er konstateret et lille eller sårar intet behov for kystbeskyttelse. Et eksempel fra forarbejderne er, at et gammelt kystbeskyttelsesanlæg, som er udført før indførelsen af kystbeskyttelseslovens ikrafttræden, og som ønskes udskiftet med et mindre anlæg. Her bør der ifølge forarbejderne meddeles tilladelse, selvom der ikke efter praksis er tilstrækkeligt behov for kystbeskyttelse. I forarbejderne understreges desuden, at den tidligere praksis om, at kun bygninger og infrastruktur kunne begrunde tilladelse til kystbeskyttelse, ikke længere skal være gældende. Det anføres, at ubebyggede arealer kan repræsentere et aktiv for ejerne, som kan gå tabt eller blive værdiforringet, hvis der ikke udføres kystbeskyttelse. Efter lov 46/2018 kan der således også være et behov for at beskytte ubebyggede grunde, og dermed grundlag for at meddele tilladelse. Som eksempler kan nævnes beskyttelse af private haver, produktionsjord til agerbrug eller skovbrug samt arealer, der er udstykket med henblik på salg.³

2. Miljø- og Fødevarerklagenævnet har i afgørelse af 15. april 2022 i sag 21/11691 fastslået, at det alene er de i formålsbestemmelsen opregnede forhold, som kan indgå i den helhedsvurdering, som skal foretages ved kommunens afgørelse af, om der kan gives tilladelse til kystbeskyttelsesforanstaltninger. I den konkrete sag var der tale om, at kommunen havde inddraget forekomsten af bilag IV-arter i området. Afgørelsen forekommer en anelse streng, idet hensynene bag naturbeskyttelsesloven i nogen udstrækning må anses som sammenfaldende med hensynene bag kystbeskyttelsesloven, ligesom andre hensyn i relevant omfang faktisk favner hensyn efter naturbeskyttelsesloven, hvis § 3-tilladelsen inkluderer afgørelser efter loven.

3. Se herom Miljø- og Fødevarerklagenævnet afgørelse af 28. februar 2022 i sagerne 21/09707 og 21/09708. Miljø- og Fødevarerklagenævnet stadfæstede kommunens

8.2.2. *Økonomiske hensyn* spiller også en rolle, og der skal foretages en vurdering af, om omkostningerne forbundet med at etablere kystbeskyttelsen står mål med værdien af det, som ønskes beskyttet. Denne vurdering skulle tidligere indgå i alle afgørelser, men med lov 46/2018 er der gjort op med dette ud fra en tankegang om, at den enkelte ejer selv må vurdere, om kystbeskyttelsen er for dyr. Vurderingen skal dog fortsat foretages i såkaldte kommunale fællesprojekter, hvor flere grundejere er involveret, hvilket skal ses i lyset af, at finansieringen skal deles ud på alle de grundejere, der får nytte af kystbeskyttelsen, og der er således fortsat et behov for at sikre økonomisk forsvarlighed. Hensynet indebærer dog ikke, at kommunen er forpligtet til at vælge det billigste projekt, som er tilstrækkeligt til at beskytte de ejendomme, der har behov for beskyttelse. Hensynet indgår i helhedsvurderingen, og kommunen er berettiget til at lægge vægt på, om omgivelser tilsiger, at projektet udformes med højere naturmæssig kvalitet eller større rekreativ værdi, selvom dette måtte være dyrere end den absolut mest nødvendige kystbeskyttelse, jf. også nedenfor under afsnit 8.2.3.

8.2.3. *Kystbeskyttelsesforanstaltningernes tekniske og natur- og miljømæssige kvalitet* indebærer, at der skal foretages en helhedsvurdering af samspillet mellem disse hensyn. Der skal således foretages en konkret helhedsvurdering af den ansøgte foranstaltnings effekt i forhold til udfordringer på strækningen – i lyset af den omkringliggende natur, landskab og miljø. Kystlandskabets bevarelse og naturens frie udfoldelse er således hensyn, der skal integreres i helhedsvurderingen. De miljømæssige hensyn varetages ved krav om, at foranstaltningen skal udformes, så eventuelle negative påvirkninger minimeres. Dette vil

tilladelse til et kystbeskyttelsesprojekt, inklusiv partsfordeling. Projektet bestod af flere anlæg, herunder sluse og diger, og skulle minimere risikoen for oversvømmelse af lavtliggende ejendomme. Det samlede beløb, der skulle udgiftsfordeles, var ca. 20 mio. kr. samt årlige driftsomkostninger på ca. 100.000 kr. Denne udgift blev partsfordelt med afsæt i en model udarbejdet af en ekstern rådgiver. Modellen indebar, at alle ejendomme under kote +2,2 blev pålagt 1 bidrag, og således at hvis der var en bolig, var der tale om 2 bidrag. Klagerne fra 2 bidragspligtige gik grundlæggende på, at de ikke mente, at de havde nytte af projektet. De var pålagt 1 bidrag (1.438 kr./år). Nævnet fandt, at den solidariske model, hvor alle betalte 1 bidrag, hvis de helt eller delvist lå under en objektiv kote, var i overensstemmelse med loven. Det altså også selv om de enkelte ejendomme ikke ville blive ramt lige hårdt, hvis projektet ikke blev gennemført. Opbakningen fra lodsejerne til projektet var ikke overvældende. Af dem, der reagerede i høringsfasen, var det nogenlunde 50-50. Nævnet anførte, at Kystdirektoratets udtalelse om, at der var behov for projektet, i sig selv er tilstrækkeligt, og at graden af opbakning i den situation ikke er afgørende.

8. Kystbeskyttelse

normalt fordrer udførelse med naturlige og uforurenedede materialer, men det må forventes, at eksempelvis nyttiggørelse af bygge- og anlægsskaffald kan komme på tale, hvis det kan dokumenteres, at det ikke udgør en risiko for miljøet. Naturmæssige hensyn indebærer bl.a., at det skal sikres, at udførelsen af kystbeskyttelse ikke fører til, at der er natur, som er afhængig af oversvømmelser, som afskæres fra denne. Varetagelse af det naturmæssige hensyn er også en stillingtagen til eksempelvis påvirkning af sedimenttransporten.

Det er endvidere tanken, at der ved vurderingen af kystbeskyttelsesforanstaltningernes tekniske og natur- og miljømæssige kvalitet skal ske en vurdering af, om der er en løsning, der er bedre end en anden, og at ansøgeren ved lige gode løsninger skal have valgfrihed.⁴ Ved varetagelsen af dette hensyn skal det bl.a. vurderes, om der skabes en væsentlig negativ indvirkning nedstrøms, eller om der skabes problemer i forhold til offentlighedens ret til at færdes langs stranden. I givet fald kan dette begrunde vilkår om eksempelvis sandfodring. Det er et ufravigeligt krav, at det kan dokumenteres, at den valgte fremgangsmåde har den relevante effekt i forhold til den konkrete udfordring. Der skal således være tale om en teknisk velfunderet løsning. Nabostrækningen vil i medfør af dette hensyn have betydning for ansøgerens muligheder. Hvis der eksempelvis allerede er udført hård kystbeskyttelse på nabostrækningerne, vil dette betyde en lempet bedømmelse af en ansøgning om tilsvarende kystbeskyttelse, selvom dette kan forstærke den negative effekt, som kystbeskyttelse har på den samlede strækning.

8.2.4. Rekreativ udnyttelse af kysten spiller en central rolle i kystbeskyttelsen. Adgang til kysten er historisk – og politisk – set lige så følsomt et emne som forventningen om rent grundvand. Hensynet skal varetages derved, at det skal vurderes, hvorvidt en given kystbeskyttelsesforanstaltning forbedrer eller forringer muligheden for rekreativ udnyttelse af kysten. Af bemærkningerne til bestemmelsen fremgår direkte, at projektet skal indeholde aspekter, der fører til, at området fremadrettet vil indeholde forbedrede muligheder for bredere rekreativ udnyttelse

4. Se Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 19. august 2021 i sag 21/03255, hvor Miljø- og Fødevarerklagenævnet stadfæstede Kystdirektoratets tilladelse til sandfodring på en strækning. Tilladelsen angik sandfodring med op til 300.000 m³ på en 4,4 km lang strækning over en 5-årig periode. Klagers betragtning om, at der fandtes mere effektive måder til kystbeskyttelse end sandfodring, var et skønsmæssigt spørgsmål, som nævnet ikke anså sig kompetent til at behandle. Nævnet fandt i den forbindelse, at der i miljøkonsekvensrapporten efter miljøvurderingsloven var forholdt sig til alternativer/metoder.

til gavn for flere brugere og brugergrupper. Hvis en kystbeskyttelsesforanstaltning har en væsentlig negativ påvirkning på offentlighedens mulighed for at benytte stranden rekreativt, vil det tale imod at tillade kystbeskyttelsesforanstaltningen, medmindre andre hensyn vejer tungere. Et eksempel kan være, hvis en kystbeskyttelsesforanstaltning indebærer, at stranden foran foranstaltningen forventes at forsvinde over tid. Dette kan i givet fald indebære, at der skal meddeles vilkår, der muliggør den fremtidige benyttelse af stranden – det kan eksempelvis være vilkår om kompenserende sandfodring, hvis hård kystbeskyttelse forventes at føre til mangel på sediment. Det kan også være, at der skal være vilkår om kystbeskyttelsens nærmere udformning, som sikrer, at offentligheden eksempelvis kan benytte hård kystbeskyttelse til at passere det stykke, hvor stranden måtte være forsvundet.

8.2.5. *Den frie adgang til og langs kysten* udgør fortsat et selvstændigt hensyn, der skal varetages. Tidligere fremgik det alene, at der skulle være adgang til kysten, men det er med lov 46/2018 præciseret til at omfatte adgang langs kysten, hvilket er i overensstemmelse med gældende praksis. Hensynet skal varetages i overensstemmelse med de rammer, der er givet i nbl. § 22, som er nærmere omtalt under afsnit 6.3. Tanken er således, at det påses, at der ikke med kystbeskyttelsen tillades foranstaltninger, der forringer adgangen efter nbl. § 22. Det vil sige, at der skal være åben for offentlighedens færdsel til fods på strandbredder og andre kyststrækninger mellem daglig lavvandslinje og den sammenhængende landvegetation. Hvis der etableres hård kystbeskyttelse uden de fornødne kompenserende foranstaltninger i form af sandfodring, vil kysten normalt rykke tilbage. En sådan tilbagerykning vil være problematisk i forhold til at opretholde færdselsretten efter nbl. § 22, og det bør derfor undgås ved afslag eller de fornødne vilkår til at imødegå dette.

8.2.6. *Andre forhold* kan også tillægges betydning. Tidligere var formuleringen, at de andre forhold skulle være af væsentlig betydning for kystbeskyttelsen. Dette blev ændret ved lov 720/2018. Dette skyldes, at en række af de tilladelser, dispensationer mv., som tidligere skulle indhentes særskilt efter anden lovgivning, efter lovens ikrafttræden skal meddeles samlet. Den nye og bredere formulering har således til formål at sikre, at formålsbestemmelsen ikke er til hinder for at varetage alle de hensyn, der skal indgå i den samlede kystbeskyttelsestilladelse. Der kan eksempelvis være tale om kulturhistoriske forhold, hensynene bag naturbeskyttelsen eller hensynet til, at vandløb kan benyttes til afledning

8. Kystbeskyttelse

af overfladevand, spildevand og drænvand. Forhold af væsentlig betydning for kystbeskyttelsen, som ikke er omfattet af lovens § 1 i øvrigt, vil fortsat kunne varetages med henvisning til nr. 6.

8.3. Ansvar for at sikre den enkelte ejendom

Når katastrofen indtræder, er det især i det danske velfærdssamfund næsten en automatreaktion, at der skydes på myndighederne, hvis der er lidt tab eller sket skader. Spørgsmålet om ansvar for at sikre den enkelte ejendom er der et naturligt sted at starte, og det er den enkelte grundejer, der har ansvaret for at beskytte sin ejendom mod erosion eller oversvømmelse fra havet.⁵

8.4. Tilladelse til kystbeskyttelse

8.4.1. Kommunale fællesprojekter. Langt de fleste kystbeskyttelsesprojekter skal udføres som kommunale fællesprojekter. Det er sjældent, at ejendommen har en sådan størrelse, at kystbeskyttelsen meningsfuldt kan udføres på en enkelt ejendom. Det vil typisk føre til, at der skabes problemer på naboejendommene eller længere nede nedstrøms kysten. Kystbeskyttelse bør udføres efter, hvad der er optimalt for den relevante kyststrækning – uafhængigt af matrikelgrænser. Kommunen er derfor tillagt en helt central rolle som både koordinerende og godkendende myndighed.

Kystbeskyttelseslovens kap. 1a om kommunale fællesprojekter rummer spillereglerne for, hvordan et projekt initieres, fremmes og evt.

5. I forarbejderne til kystbeskyttelsesloven fra 1987, som vare en sammenskrivning af digeloven og kystsikringsanlægsloven, at "*Begge love bygger på det grundlæggende princip, at det er ejerne af de ejendomme, der opnår beskyttelse ved et anlæg, der skal tage initiativet til at bringe det til eksistens og afholde udgifterne ved dets etablering, drift og vedligeholdelse.*" Ved lov 1732/2016 blev dette bekræftet i forarbejderne, som fastslog, at "*Kystbeskyttelseslovens udgangspunkt er, at det er grundejernes ansvar at beskytte sin egen ejendom. Dette grundprincip fastholdes.*"

opnår tilladelse. Kommunen er ved kystbeskyttelseslovens § 1a, stk. 1, tillagt kompetencen til at bestemme, hvorvidt og hvordan der skal ske kystbeskyttelse, når denne skal udføres til beskyttelse af mere end én ejendom. Derudover indeholder kap. 1a en lang række procesregler, som er nemme at snuble i.

Forenkling af processen efter kap. 1a har som nævnt været på dagsordenen de tre lovændringer vedtaget i 2016 og 2018. Folketingspolitikkerne har under pres fra kommunalpolitikkerne haft travlt med at tilvejebringe et grundlag, der gjorde det muligt rent faktisk at gennemføre noget kystbeskyttelse, mens den ene Bodil efter Carl efterfulgt af Egon og Malik var årsag til forsider med journalister i waders og borgere i kajaker i gaderne. Efter juni 2018 er opgaven placeret tungt på kommunernes skuldre – forhåbentlig under kyndig vejledning fra Kystdirektoratet. Om det helt var den løsning, som kommunalpolitikkerne ønskede sig, er nok tvivlsomt, men nu er de i det mindste i langt højere grad selv herrer over, at der bliver givet de nødvendige tilladelser til kystbeskyttelsesforanstaltninger, og med Miljø- og Fødevarerklagenævnet som klageinstans er der sikret en lind strøm af offentliggjort praksis, der kan bidrage til forståelsen af loven.

Et kommunalt fællesprojekt kan initieres af enhver, som vil kunne opnå en beskyttelse eller en anden fordel af en kystbeskyttelsesforanstaltning, jf. lovens § 1 a, stk. 2. Dette giver en meget vid personkreds retten til at tage initiativet, men det er et stort arbejde og en stor proces, så det er ikke en ret, som bringes i spil, medmindre man er klar til at gå hele vejen. Kommunen har dog adgang til at iværksætte en proces, selvom der ikke er modtaget en anmodning herom.

En anmodning skal være skriftlig med en begrundelse for projektet og angive de ejendomme, som foreslås inddraget. Dernæst skal der gennemføres forundersøgelser og skitseprojektering af kystbeskyttelsesforanstaltningerne, og her har kommunen mulighed for selv at gøre dette, eller pålægge den eller de, som har initieret processen om at forestå disse. Det kan også være et kystbeskyttelseslag, der bliver pålagt at udføre disse opgaver. Med henblik på at understøtte kommunernes tekniske forvaltninger, der ofte aldrig har prøvet at gennemføre de projekter, som kan være nødvendige, er der ved lov 1732/2016 indsat en adgang for kommunen til at anmode Kystdirektoratet om sagkyndig bistand., jf. lovens § 1 a, stk. 5.

Når det foreligger et tilstrækkeligt grundlag for at tage stilling til, om der er tale om et projekt, der skal fremmes, skal kommunen efter lovens § 2 indhente en udtalelse fra Kystdirektoratet. Kommunens anmodning om en udtalelse skal indeholde en redegørelse for, hvilke

8. Kystbeskyttelse

kystbeskyttelsesforanstaltninger der planlægges iværksat, og projektets foreslåede linjeføring, og Kystdirektoratets udtalelse skal senest foreligge 4 uger efter, at anmodningen herom er modtaget, hvis kommunen har oplyst sagen tilstrækkeligt. Herefter træffer kommunen i lyset af udtalelsen fra Kystdirektoratet afgørelse om, hvorvidt projektet kan fremmes. Selvom Kystdirektoratets udtalelse efter bestemmelsen ikke er formelt set ikke er bindende for kommunen, vil udtalelsen i praksis have afgørende betydning. Kommunen er forpligtet til at varetage saglige og relevante hensyn, og Kystdirektoratets ekspertise på området kan ikke ignoreres. Projektet vil derfor normalt blive tilpasset i lyset af udtalelsen, herunder eksempelvis i forhold til valg af løsningsmodel. Afgørelsen om at fremme projektet kunne tidligere påklages med opsættende virkning, men det er nu alene en evt. afgørelse om ikke at fremme kystbeskyttelsen, som kan påklages på dette stade, idet sagen jo foreløbigt slutter ved den pågældende afgørelse.

Når der foreligger en afgørelse om, at projektet skal fremmes, er betingelserne for at indgive en egentlig ansøgning om kystbeskyttelsestilladelse efter lovens kap. 1c opfyldt.

8.4.2. Kystbeskyttelsestilladelsen. Tilladelsen til etablering af kystbeskyttelse meddeles i medfør af lovens § 3, stk. 1, og det gælder uanset, om der er tale om et kommunalt fællesprojekt eller et projekt på en enkeltejendom. Denne tilladelse blev tidligere meddelt af Kystdirektoratet, som dog stadig er kompetent på projekter, hvor staten er bygherre, jf. lovens § 3, stk. 5.

Kommunen er myndighed på alle andre projekter. Den kompetente kommune for så vidt angår kystbeskyttelsesforanstaltninger på strandbredden mv. er naturligt nok den kommune, hvori kystbeskyttelsesforanstaltningen skal ligge. Kompetencen for så vidt angår kystbeskyttelsesforanstaltninger på søterritoriet er lidt vanskeligere at placere. Det følger af kystbeskyttelseslovens § 3, stk. 3, at det i disse tilfælde er den kommune, hvor de ejendomme, der opnår beskyttelse, er beliggende, som er kompetent til at meddele tilladelse til kystbeskyttelsesforanstaltningen. Der kan altså blive tale om, at en kommune kan give tilladelse til kystbeskyttelsesforanstaltninger, der er beliggende på søterritoriet ud for kystlinjen i en anden kommune. Kommunerne er dog efter kystbeskyttelseslovens § 3, stk. 4, forpligtet til at tage behørigt hensyn til nabokommunerne, hvilket eksempelvis indebærer, at der skal tages hensyn til de landskabelige konsekvenser i nabokommunen.

Kravene til ansøgningen er fastsat i bkg. 515/2020. Tidligere skulle ansøgningen bestå i udfyldelse og tilvejebringelse af det materiale, som

fremgik af en tidligere version af bekendtgørelsens bilag 1. Det er i 2020 ændret til, at ansøgning skal ske efter kommunens anvisning. Nu er denne del også lagt over til kommunerne. Ansøgningen vil sædvanligvis indeholde oplysninger om ansøger, herunder om ansøger ejer den eller de matrikler, hvorpå kystbeskyttelsen skal etableres. Projektets indvirkning på miljøet kan hensigtsmæssigt beskrives, herunder art, grænseoverskridende karakter, intensitet og kompleksitet. Som et element heri bør også muligheden for at begrænse indvirkningerne på miljøet beskrives, og der bør tages stilling til den kumulative effekt i forhold til allerede eksisterende eller projekterede anlæg. Der er forskellige spor i udfærdigelsen af en ansøgning afhængigt af formålet – beskyttelse mod erosion henholdsvis oversvømmelse.

Ansøgningen kan også oplyse, hvilke værdier der ønskes beskyttet. Er det hus eller anden bebyggelse, infrastruktur i form af sti, vej eller kloak, osv. Ansøgningen bør desuden motiveres i forhold til, hvorfor kystbeskyttelsen er nødvendig. Dette indebærer en beskrivelse af hyppighed af oversvømmelse, erosionens omfang, herunder en beskrivelse af skaderne.

I ansøgningen vil det være relevant at afdække behovet for tilladelser efter skovloven, jagt- og vildtforvaltningsloven, vandløbsloven og vandplanlægningsloven angives. Dette skal ses i sammenhæng den nye bestemmelse om inkluderede regler, jf. nærmere under afsnit 8.3.3.

Ansøgningen kan desuden bilægges kortmateriale, målsatte snittegninger med angivelse af kystbeskyttelsens opbygning og materialevalg, dimensionering samt naturligvis den ansøgte kystbeskyttelsesmetode.

Det første skridt efter modtagelse af en fyldestgørende ansøgning er orientering. For enkeltejendomme orienteres naboejendommene, mens kommunale fællesprojekter skal sendes i høring. Fællesprojektet skal sendes til alle, som kan blive pålagt bidragspligt, naboejendomme og interessenter i øvrigt, jf. lovens § 18, hvilket bl.a. inkluderer DN og Friluftsrådet. Høringsfristen skal minimum være 4 uger, og der skal efter forarbejderne tages højde for ferieperioder, julen o.lign., når fristen fastsættes.

Kravene til projektet materialet, der sendes i høring, fremgår af lovens § 5, stk. 4. En redegørelse for, hvilke kystbeskyttelsesforanstaltninger der skal gennemføres, skal være ledsaget af oplysninger om, hvordan foranstaltningerne skal udføres, og hvorledes udgifterne skal afholdes og fordeles, herunder udgifterne til sagens forberedelse, forundersøgelser, projektering, udførelse, drift, vedligeholdelse, ekspropriation og finansiering.

Efter høringen træffes afgørelsen om, hvorvidt der kan meddeles tilladelse til ansøgte, herunder afgørelse om vilkår om eksempelvis sikkerhedsstillelse for udgifter til at fjerne kystbeskyttelsesforanstaltningerne,

8. Kystbeskyttelse

vedligeholdelsen mv., jf. lovens § 5 a, stk. 1.^{6, 7} Vilkårene tinglyses på de relevante ejendomme for ejerens regning. Afgørelsen skal naturligvis begrundes, hvilket skal tage afsæt i en afvejning af hensynene efter kystbeskyttelseslovens § 1.⁸

Det følger af lovens § 5 a, stk. 2, at der kan foretages mindre ændringer i det projekt, der har været sendt i høring. Berører ændringen på væsentlig måde andre end dem, der ved insigelse har foranlediget ændringen, kan afgørelse ikke træffes, før de pågældende er blevet hørt. Hvis ændringerne er så væsentlige, at der foreligger et nyt projekt, skal det offentliggøres og sendes i en ny høring. Retsstillingen svarer til planlovens § 27, stk. 2.

Afslutningsvist skal kystbeskyttelsestilladelsen sendes til ejere af nabo-ejendomme og klageberettigede personer, foreninger og organisationer efter § 18 a, stk. 1, nr. 5-8, samt berørte offentlige myndigheder. Tilladelsen skal dog alene meddeles til de foreninger og organisationer, der har anmodet om at modtage underretning om afgørelserne. Hvis det er et kommunalt fællesprojekt, der er omfattet af tilladelsen, skal de parter og andre, som har haft projektet i høring, modtage den endelige tilladelse. Tilladelserne skal offentliggøres på tilladelsesmyndighedens hjemmeside, og det skal ske samtidig med, at tilladelsen meddeles ansøgeren.

8.4.3. Inkluderede regler. Ved lov 720/2018 blev der grundlæggende ændret på indholdet af kystbeskyttelsestilladelsen, idet en række sager

-
6. Inden der meddeles tilladelse, skal der i relevant omfang tages stilling til, om projektet kan påvirke Natura 2000-områder. Ved bkg. 654/2020 er der fastsat et særskilt regelsæt, der udgør grundlaget for denne vurdering. Principperne er de samme, som der er nærmere beskrevet i afsnit 6.5.
 7. Se Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 22. juni 2022 i sag 21/14368, hvor kommunen havde vurderet, at projektet fordrede sandfodring, som enten kunne ske i overensstemmelse med et større projekt for et stort område, eller hvis det ikke blev til noget ved et specifikt projekt. Dette betragtede nævnet som et indirekte vilkår om sandfodring. Nævnet var principielt enig i, at et sådant vilkår godt kan stilles, men det var så for upræcist, at vilkåret gik på projekter, der endnu ikke var besluttet, eller hvor tidspunktet for realisering ikke lå fast.
 8. Se Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 24. maj 2022 i sagerne 21/14105, 22/01472, 22/01583, hvor nævnet ophævede kommunens tilladelse til skråningsbeskyttelse. Skråningsbeskyttelsen bestod af en ca. 400 m lang stenbelægning samt nogle høfder. Der var meddelt tilladelse hertil tidligere. Efterfølgende var skråningsbeskyttelsen uden tilladelse blevet forlænget, og der var kommet 2 høfder til. Hjemvisningen skyldtes en efter nævnets opfattelse mangelfuld begrundelse. Det fremgik således ikke af afgørelsen, hvilke dimensioner den del af anlægget, som den lovliggende tilladelse angik, havde, ligesom der følgelig ikke var nogen vurdering af alle de forhold, der skal inddrages efter kystbeskyttelseslovens § 1.

havde vist, at en del af forsinkelserne på udførelsen af strengt nødvendige kystbeskyttelsesforanstaltninger var forårsaget af, at alle relevante afgørelser kunne påklages særskilt. Det blev derfor gjort muligt at inkludere eksempelvis dispensationer efter naturbeskyttelsesloven i tilladelsen efter kystbeskyttelseslovens § 3. Selvom ordlyden af lovens § 3a indikerer, at kystbeskyttelsestilladelsen altid erstatter de relevante tilladelser mv. efter de i bestemmelsen nævnte love, fremgår det af forarbejderne, at det er op til den kompetente myndighed at beslutte, om en eller flere tilladelser skal være inkluderet i kystbeskyttelsestilladelsen eller meddeles særskilt.

Lovens § 3 a, stk. 1 og 2, gør det muligt at meddele de nødvendige afgørelser efter vandløbsloven, naturbeskyttelsesloven, skovloven og jagt- og vildtforvaltningsloven som en del af kystbeskyttelsestilladelsen. Kystbeskyttelsestilladelsen skal i givet fald indeholde de relevante vilkår samt angive udtrykkeligt hvilke afgørelser efter de respektive love, som er meddelt med kystbeskyttelsestilladelsen, jf. lovens § 3 a, stk. 3. Med denne ordning kan det samlede projekt således reguleres i én runde, og det kan samlet påklages til Miljø- og Fødevarerklagenævnet. I det omfang, at eksempelvis landzonetilladelse eller lokalplanlægning er påkrævet, vil dette selvstændigt skulle tilvejebringes – formentlig primært fordi reglerne i dag henhører under Indenrigs- og Boligministeriet.⁹

8.4.4. Kystbeskyttelses- eller digelag. Navnlig en vedligeholdelsesbyrde kan uden klare spilleregler være vanskelig at håndtere i et samarbejde mellem selvstændige grundejere, og kystbeskyttelseslovens § 7, stk. 1, rummer derfor mulighed for, at kommunalbestyrelsen kan træffe afgørelse om at oprette et digelag, kystsikringslag eller kystbeskyttelseslag, som de bidragspligtige ejere af fast ejendom er forpligtede til at være medlemmer af.

Kommunen udfærdiger i givet fald en vedtægt og lader herefter for lagets regning medlemspligten tinglyse på de ejendomme, der hører til laget. Vedtægten indeholder bestemmelser om bidragsfordeling, lagets styrelse og udførelsen af lagets opgaver, herunder naturligvis navnlig den løbende vedligeholdelse.¹⁰

9. Ved bkg. 1066/2018 er diger, høfder, bølgebrydere, øvrige kystbeskyttelsesforanstaltninger og andre anlæg, hvortil der er meddelt tilladelse efter kystbeskyttelsesloven, undtaget fra strandbeskyttelseslinjen, sø- og åbeskyttelseslinjen, skovbeskyttelseslinjen, fortidsmindebeskyttelseslinjen og kirkebeskyttelseslinjen. Klitfredningslinjen gælder ikke, jf. bkg. 1061/2018, og efter bkg. 1067/2018 finder nbl. § 3 ikke anvendelse.

10. Et vejledende udkast til vedtægt for kystbeskyttelseslag kan findes på Kystdirektoratets hjemmeside: <https://kyst.dk/kyster-og-klima/kystbeskyttelse/sagsbehandling/vejledende-udkast-til-vedtaegt-for-kystbeskyttelseslag/>.

8. Kystbeskyttelse

I mange tilfælde kan det være hensigtsmæssigt at træffe afgørelse om lagets etablering på et så tidligt tidspunkt som muligt. Kommunen vil, indtil lagets etablering, have alle de potentielle medlemmer som interessenter, mens de efter lagets oprettelse kan nøjes med at tale med bestyrelsesformanden.

8.4.5. Finansiering af kystbeskyttelse. Bidragspligt. Det er de enkelte grundejere, der drager nytte af kystbeskyttelsen, som skal finansiere omkostningerne forbundet med etablering, drift og vedligeholdelse af kystbeskyttelsen, jf. lbkg. 705/2020 § 9 a.

Bidragsfordelingen er et af de spørgsmål, som er vanskeligst for kommunen at håndtere, og som naturligvis får allerstørst opmærksomhed fra grundejerne. Udover anlægsomkostningerne vil der typisk også være tale om omkostninger til løbende vedligeholdelse og i fremtiden renoivering af kystbeskyttelsen, som naturligvis kan være en stor byrde for eksempelvis en pensionist, der er flyttet i sit sommerhus.

Bidragspligten skal fastsættes ud fra nytteprincippet, og det er efter lovens § 9 a ejere af fast ejendom, som skal bidrage på baggrund af den beskyttelse eller anden fordel, som de pågældende ejere opnår ved kystbeskyttelsesforanstaltningen.¹¹

Det var oprindeligt grundejere, som blev pålagt bidragspligt, men ved lov 1732/2016 blev det ændret til ejere af fast ejendom. Ændringen er en kodificering af eksisterende praksis, efter hvilken også eksempelvis ledningsejere er blevet pålagt bidragspligt. Det var derfor en præcisering af gældende ret, at alle der opnår beskyttelse eller en anden fordel for sin ejendom i bred forstand, også opnår de rettigheder og forpligtelser i forhold til et kystbeskyttelsesprojekt, som grundejere i den tidligere bestemmelse.¹² Det betyder, at også andre end alene grundejerne vil

11. 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.

12. Se eksempelvis Miljø- og Fødevarerklagenævnets 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. I partsfordelingen var ledningsejere pålagt bidragspligt, som hvis de var grundejere samt et tillæg for installationer over jorden. Det konkrete bidrag var på ca. 13.000 kr. Nævnet anførte med henvisning til bl.a. vejledningen, at forsyningsselskaber, hvis disses anlæg vil blive ramt af de oversvømmelser, som kystbeskyttelsesprojektet retter sig imod, er bidragspligtige som direkte berørte. Den ”indirekte fordel”, der knytter sig til adgangsveje til installationerne, er også en interesse, der kan begrunde bidragspligt.

blive hørt i processen, således de i denne forbindelse vil kunne påpege uhensigtsmæssigheder ved projektet i forhold til den ejendom, anlæg eller lignende, som de har rettighederne over. Det er herefter op til den enkelte kommunalbestyrelse i det konkrete tilfælde at vurdere ud fra saglige og faglige kriterier, lighedsgrundsætningen med videre, hvem der skal pålægges bidragspligt og i hvilket omfang.

Opgaven med fastsættelse af bidragspligt kan være uoverstigelig for kommunen, hvis der eksempelvis er tale om et kystbeskyttelsesprojekt, hvor flere tusinde ejere af fast ejendom opnår beskyttelse, eller hvor den rekreative udnyttelse af et større strandareal vil være til gavn for et stort opland. I andre tilfælde kan det naturligvis være ganske enkelt, hvis der er tale om en 3-4 sommerhuse, som ligger isoleret. I MAD 2017.209 traf Miljø- og Fødevarerklagenævnet afgørelse om bidragsfordeling ved et kystbeskyttelsesprojekt ved Gl. Skagen. Denne del af afgørelsen blev ophævet og hjemvist, bl.a. fordi kommunen ved fordelingen skulle tage udgangspunkt i, om de pågældende ejendomme ville have nytte af projektet, hvilket kunne hvile på en vurdering af, om ejendommene ville være erosionstruede inden for 20-25 år. Kommunen havde taget afsæt i en generel afgrænsning af, at grundejerne 500 ind i landet ville opnå nytte af projektet. Nævnet anførte, at hvis udgangspunktet om behov for beskyttelse inden for 20-25 år skulle fraviges, skulle ejendommene individuelt opnå en »anden fordel« ved projektet, og hvis eksempelvis forbedret rekreativ udnyttelse skulle begrunde bidragspligt, skulle kommunen kunne sandsynliggøre, at de bidragsydende ejere af fast ejendom fik »noget mere« end dem, som ikke skulle bidrage. Nævnet bemærkede desuden, at projektet i den foreliggende sag ikke forfulgte rekreative formål tilstrækkeligt til, at det kunne begrunde bidragspligt. Efter vedtagelsen af lov 46/2018 må 25-års kriteriet nok tillægges mindre betydning. Det blev endvidere afvist som et sagligt hensyn, at finansieringen af projektet ønskedes spredt over en større bidragskreds for at opnå en form for pulverisering af omkostningerne derved, at mange bidragsydere ville mærke udgiften mindre. Som et særligt vanskeligt element fastslog nævnet, at det ikke følger af kystbeskyttelsesloven, at man som grundejer nødvendigvis skal være med til at finansiere et helt kystbeskyttelsesprojekt, blot fordi det kystteknisk hænger sammen. Kommunen skal derimod sikre, at når projektet består af delelementer, skal kun de ejendomme, der beskyttes eller opnår anden fordel af et projekt, bidrage hertil, hvilket forudsætter en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde. Da Frederikshavn Kommune ikke havde påvist, at de to nordøstligt beliggende høfder ved Højen Fyr var til nytte for andre ejendomme end Højen Fyr, var der ikke det fornødne grundlag for at kræve,

at høfderne ved Højen Fyr skulle betales af samtlige bidragspligtige ejendomme. Kommunen skal således foretage delanalyser af projektet for finde ud af hvilke ejere af fast ejendom, der får glæde af de enkelte dele af kystprojektet.

I MAD 2017.203 udtalte Miljø- og fødevareklagenævnet, at det ikke var et sagligt hensyn at nedsætte 7 grundejeres bidragspligt som følge af, at de måtte tåle, at diget blev placeret på deres ejendomme, da dette måtte afklares efterfølgende ved ekspropriation.

I MAD 2017.204 stadfæstede Miljø- og Fødevareklagenævnet en afgørelse om fremme af kystbeskyttelsesforanstaltninger mellem Nivå Havn og Sletten Havn, mens afgørelsen om fordeling af bidragspligt blev ophævet og hjemvist, da en del af de berørte grundejere ikke ville opnå en aktuel og tilstrækkelig konkret beskyttelse eller anden fordel af projektet. Nævnet udtalte, at den fordel, der i medfør af loven kan medføre bidragspligt, skal have en vis aktualitet, hvilket ifølge forarbejderne foreligger, når der er oversvømmelsesrisiko inden for 50 år eller risiko for erosionsskader inden for 20-25 år. På den omhandlede strækning ville der først være erosions- eller oversvømmelsesrisiko efter år 2050, hvorfor der ikke var en aktuel risiko for erosion i område 1 og 3, men kun en risiko for oversvømmelse i disse områder. Nævnet fandt, at projektet til en vis grad var til gavn for grundejerne i område 1 og 3, da projektet ville forhindre sure og strømstille områder og transportere tang ud på dybere vand, men fandt, at disse afledte virkninger af projektet lå så langt fremme i tid i forhold til højvandsproblematikken, at den mulige gavn ved projektet ikke var tilstrækkeligt konkretiseret til at pålægge grundejerne i område 1 og 3 bidragspligt. Det måtte komme kommunen til skade, »at den ikke har søgt at belyse og fastslå den mulige gavnlige effekt af sandfodringen yderligere på trods af indtil flere hørings svar og klageskrivelser herom«. Nævnet bemærkede endvidere, at selvom vejen i område 2 blev borteroderet, ville der stadig være adgang til område 1 og 3. Kommunen havde derfor ikke haft hjemmel til at pålægge grundejerne i område 1 og 3 bidragspligt, da det ikke var sandsynliggjort, at grundejerne i område 1 og 3 ville opnå »en aktuel og tilstrækkelig konkret beskyttelse eller fordel af kystbeskyttelsesprojektet, som ønskes udført alene til sikring af område 2«. Dermed blev den del af afgørelsen, der omhandlede bidragsfordelingen, ophævet og hjemvist til fornyet behandling. I lyset af lov 46/2018 skal behovet for kystbeskyttelse inden for en bestemt årrække som nævnt ovenfor ikke længere tillægges samme afgørende betydning, men det skal indgå som et af flere hensyn, der afvejes i den konkrete sag. Nævnets praksis er derfor fortsat relevant, idet der fortsat være et aktuelt og tilstrækkeligt

konkret behov for beskyttelse eller anden fordel. Men behovet for kystbeskyttelse skal altså vurderes mere konkret og uden hensyntagen til de tidligere tidsgrænser for fremskrivning.

I NMK-451-00004 havde Roskilde Kommune anvendt sokkelkoten som grundlag for, om en grundejer skulle være medlem af det etablerede digelag med bidragspligt til følge.¹³ Sokkelkoten blev fastsat ud fra Danmarks Højdemodel på dagen, hvor digelaget blev oprettet. Nævnet fandt, at den lokale terrænkote var en objektiv målbar størrelse, som enten var højere eller lavere end den fastsatte sikringskote, der betingede, om ejendommen skal være med til at betale bidrag eller ej. Miljø- og Fødevarerklagenævnet fandt det således acceptabelt, at kommunen anvendte Danmarks Højdemodel, som udgangspunkt for bidragspligten. Men nævnet vurderede ligeledes, at såfremt en grundejer ved en landmåler har fået udstedt en underskrevet landmålererklæring for sin specifikke ejendom, måtte ejeren antages at have løftet bevisbyrden for, hvorvidt han skulle pålignes bidrag som fastsat af kommunen. Såfremt sokkelkoten var over den af kommunen fastsatte højde, kunne kommunen efter nævnets opfattelse ikke kræve bidrag med henvisning til højdemodellen, da ejendommen i givet fald ifølge den konkrete måling objektivt set ikke faldt ind under kommunens afgrænsning. Afgørelsen illustrerer kommunens udfordringer, idet en sådan fremgangsmåde indebærer, at der skal foretages en fornyet beregning af bidragsfordelingen, og der er strengt taget ikke nogen bagkant for, hvornår en grundejer kan få foretaget en konkret opmåling, da netop nye oplysninger er en af de stærkeste grunde for at fastslå en pligt til genoptagelse af en sag.¹⁴

-
13. Se også Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 7. april 2022 i sag 21/12088 og 21/12869. Miljø- og Fødevarerklagenævnet stadfæstede kommunens afgørelse om bidragspligt. Klagerne mente ikke, at de skulle være i den høje bidragskategori, som de var sat i, bl.a. med henvisning til, at der aldrig havde været problemer med vand på deres ejendom. Kystbeskyttelsesprojektet bestod som det væsentligste af et dige på 2 km, der skulle beskytte et sommerhusområde. Partsfordelingsprincippet baserede sig på koter (Danmarks Højdemodel), hvor der skulle betales fra 0- 30 parter afhængigt af ejendommens kote, og således at inddelingen var i 5 klasser. Den samlede pris for diget var ca. kr. 4 mio. Desuden skulle alle betale kr. 1.000 solidarisk. Klagerne var pålagt henholdsvis 20 og 30 parter og skulle betale henholdsvis kr. 9.000 og kr. 13.000. I forbindelse med høringen havde der været forslag fremme om en forfinelse af modellen, så der bl.a. også blev lagt vægt på grundstørrelser og sokkelkoten. Nævnet fandt, at der med anvendelsen af Danmarks Højdemodel var anvendt en objektiv og målbar metode. Den anvendte – relativt enkle – metode var proportional sammenholdt med projektets forholdsvis begrænsede økonomi, både samlet og for den enkelte sommerhusejer.
14. Se desuden nævnets afgørelse i NMK-450-00084, hvor Kystdirektoratets tilladelse til kystbeskyttelse i Jyllinge Nordmark blev stadfæstet.

Af praksis kan desuden udledes, at der kan tages udgangspunkt i matriklernes størrelse og beliggenhed (i forhold til behov for beskyttelse), og at der som supplement vedtages sekundære kriterier i form af ejendommens anvendelse og værdi, afstanden til stranden og rekreative værdier mv. med henblik på at sikre, at nytteværdien nuanceres.¹⁵

Det afhænger af det konkrete projekt, om der kan fastsættes en gennemført solidarisk bidragsfordeling, hvor alle ejere af fast ejendom bidrager ligeligt. Hvis der opnås en sammenlignelig beskyttelse, vil en ligelig fordeling af udgifterne til beskyttelse mod oversvømmelse være en mulig fremgangsmåde.¹⁶

Grundlæggende må det sammenfattes sådan, at kommunerne er nødt til at lave et grundigt forarbejde for fastsættelse af bidragspligten. Det bliver svært at springe over, hvor gærdet er lavest. Der må laves analyser af den beskyttelse, som hver enkelt ejendom opnår fra hele eller dele af kystbeskyttelsesforanstaltningerne. Skal der fastsættes bidragspligt for andre fordele end egentlig beskyttelse, må kommunerne godtgøre, at de ejendomme, som skal bidrage, rent faktisk opnår en fordel, som de ejendomme, som ikke skal bidrage, ikke opnår. Og så skal man selvfølgelig huske ledningsejere og andre aktører, der opnår beskyttelse eller andre fordele ved kystbeskyttelsen – men skal bidraget fastsættes efter samme principper som bidraget for grundejerne? Der er fortsat basis for, at nævnet bidrager til kommunernes administrationsgrundlag for kystbeskyttelseslovens § 9 a. Der er dog umiddelbart hjælp at hente i kystdirektoratets Vejledning til bidragsfordeling i forbindelse med etablering og vedligeholdelse af kystbeskyttelsesforanstaltninger fra august 2018.

Se i øvrigt Højesterets dom i U.2000.1668H, hvor en kommune blev frifundet for et erstatningskrav, selvom kommunen havde begået fejl ved at undlade et møde, hvori grundejerne ville haft mulighed for at ytre sig om projektet. Højesteret lagde vægt på, at bidragsfordelingen var i overensstemmelse med loven, og at kystbeskyttelsen var velbegrunderet.

8.4.6. Kommunal finansiering af kystbeskyttelse. Hvis der er tale om en naturkatastrofe, hvor et større lavtliggende område rammes af oversvømmelser, vil det typisk opstå et stort pres på kommunen for at hjælpe borgerne ud af problemerne enten ved at dække tab eller ved

15. 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.

16. Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 6. juni 2017 i sag NMK-451-00003 samt afgørelse af 28. februar 2022 i sagerne 21/09707 og 21/09708.

at finansiere kystbeskyttelse for at modvirke gentagelser. Afholdelse af såvel statslige som kommunale midler kræver imidlertid udtrykkelig hjemmel. Staten finder typisk sin hjemmel til mere populistiske projekter, som ikke allerede er på finansloven, på et aktstykke, som af regeringen forelægges for Folketingets Finansudvalg med henblik på udvalgets tiltrædelse. Hvis aktstykket tiltrædes af Folketingets Finansudvalg, vil staten kunne afholde udgifter til evt. kystbeskyttelsesprojekter. Med lov 720/2018 har miljø- og fødevareministeren dog fået klar hjemmel til at udfylde en rolle som bygherre, jf. lovens § 2 b. Kommunen kan ikke selv skabe sin hjemmel, og den er derfor afhængig af enten en stillingtagen i den skrevne lovgivning eller kommunalfuldmagten.

Kystbeskyttelsesloven indeholdt tidligere ikke hjemmel til, at kommunen ud fra friere overvejelser kunne bidrage til finansiering af kystbeskyttelse, selvom miljøministerens svar til en folketingspolitiker i 2014 gav det indtryk, at det var helt op til kommunen at beslutte, hvor meget de ville spytte i borgernes kystbeskyttelse, og at der var hjemmel hertil i kystbeskyttelsesloven. Ministeren anførte ganske vist korrekt, at kommunalfuldmagten ikke fandt anvendelse, når den skrevne lovgivning regulerer spørgsmålet, men ministeren overså tilsyneladende, at borgerne ikke efterspurgte kommunal medfinansiering inden for de dagældende rammer i kystbeskyttelsesloven – der var tværtimod tale om, at man ønskede fuld kommunal finansiering af private kystbeskyttelsesprojekter, der kun kommer en begrænset kreds af borgere i kommunen til gavn. Miljøministeren blev tilsyneladende klogere, idet ministeren i bemærkningerne til nr. 15 i lovforslaget til lov 1732/2016 korrekt anførte, at hvis kommunen skulle bidrage til finansieringen af kystbeskyttelse, og finansieringen ikke kan begrundes i kommunens egenskab af grundejer eller ejer af anden fast ejendom, som kan opnå en beskyttelse, eller anden fordel ved foranstaltningen, så kunne kommunalbestyrelsen vælge at lade kommunen bidrage i dens egenskab af offentlig myndighed inden for rammerne af de regler, der i øvrigt gælder for kommunale bidrag – dvs. kommunalfuldmagten.

Ved lov 720/2018 er dette ændret. Tidligere kunne kommunen i medfør af kystbeskyttelsesloven beslutte, hvordan midlerne skulle tilvejebringes, herunder om det skulle ske ved kommunal långivning, garantistillemelse eller evt. udlæg. Med lov 720/2018 er der i kystbeskyttelsesloven tilføjet et »eller endeligt« til kystbeskyttelseslovens § 9. Dermed er der skabt udtrykkelig hjemmel til, at kommunen kan vælge at finansiere kystbeskyttelse – uden iagttagelse af reglerne under kommunalfuldmagten. Det fremgår af bemærkningerne, at kommunen efter bestemmelsen vil kunne yde hel eller delvis støtte.

8. Kystbeskyttelse

Ankestyrelsen har nu entydigt fastslået, at kommunalfuldmagten ikke spiller en rolle.¹⁷ 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 tilføres 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.”¹⁸ 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. Derudover må det med henvisning til Kystdirektoratets vejledning være sagligt at tillægge det betydning, om kystbeskyttelsesprojektet tilfører ekstra værdi for kommunens borgere generelt. Det kan imidlertid ikke anses som et krav i medfør af loven.

8.5. Planlægning og kystbeskyttelse

Store dele af de ejendomme, der har behov for kystbeskyttelse i dag, kunne måske have undgået dette, hvis man i forbindelse med planlægningen for ejendommene havde været opmærksom på, at der over tid ville være en erosions- eller oversvømmelsesproblematik, og man kunne måske i forbindelse med placering eller opførelse af ejendommene havde imødegået dette på en mindre omkostningstung måde end ved efterfølgende »reparation« af fejlen. Med lov 62/2018 blev forebyggelse af skade ved oversvømmelse eller erosion et emne, som de kommunale planlæggere skal have med, når der vedtages kommune- og lokalplanlægning.

Efter lovens vedtagelse skal kommuneplanen indeholde retningslinjer for udpegning af områder, der kan blive udsat for erosion eller oversvømmelse, jf. lovens § 11 a, stk. 1, nr. 18. Derudover skal der fastsættes retningslinjer for etablering af afværgeforanstaltninger i sådanne områder, hvis der i områderne planlægges for ny bebyggelse, trafik- og kommunikationsanlæg, sportsanlæg, el.lign. Kommunen skal vurdere, hvorvidt en indsats i forhold til oversvømmelse eller erosion

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

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

er nødvendig. Til brug for kommunernes udpegning (kortlægning) af områder, der kan blive udsat for oversvømmelse, skal Kystdirektoratet udarbejde en risikoanalyse for hele Danmarks kyststrækning. Analysen skal klarlægge, hvilke risici der er på hvilke strækninger, og hvilke kystbeskyttelsestiltag, der kan være mulige løsninger på hver strækning. Der er tale om vejledende løsningsforslag, som kan danne udgangspunkt for kommunernes videre arbejde, såfremt kommunerne vælger at gøre brug af forslagene. Kravet efter lovens § 11 a, stk. 1, nr. 18, indebærer, at kommunerne i forbindelse med deres kommuneplanlægning skal foretage den nødvendige afvejning af, hvad området skal anvendes til, og hvor påkrævet en indsats for sikring mod oversvømmelse eller for erosion, der er i det pågældende område. De forskellige udpegede områder kan have forskellige behov for afværgeforanstaltninger i forhold til, hvad der planlægges for. Afværgeforanstaltninger kan f.eks. være kystbeskyttelse, håndtering af havvand, nedbør og vandløb eller særlige krav til bebyggelsens placering, udformning, kote, m.v.

I kommuneplanens rammedel skal dette tillige etableres derved, at kommuneplanens rammer for lokalplanernes indhold skal angive, at der i lokalplanlægningen for de relevante dele af kommunen skal fastsættes krav til etablering af afværgeforanstaltninger mod oversvømmelse og erosion, jf. planlovens § 11 b, stk. 1, nr. 14.

Med planlovens § 15, stk. 10, sikres det, at der fremadrettet ikke vedtages lokalplanlægning, der ikke tager højde for, at der planlægges i områder, der er truet af erosion eller oversvømmelse. Bestemmelsen fastslår således, at der skal fastsættes bestemmelser om relevante afværgeforanstaltninger, når der planlægges i de områder, der er udpeget som oversvømmelses- eller erosionstruet i kommuneplanen. Kommunen kan således ikke undgå at stille sådanne krav i forlængelse af deres kommuneplanlægning.

Lokalplankataloget er således også blevet ændret derved, at lov 62/2018 tilføjede et nyt nr. 18 (nu nr. 19), der gør det muligt at fastsætte bestemmelser i en lokalplan, der kræver, at ny bebyggelse ikke kan tages i brug, før lokalplanens krav om etablering af afværgeforanstaltninger til sikring mod oversvømmelse eller erosion i områder, der kan blive udsat for oversvømmelse eller for erosion, er efterlevet. Dermed sikres, at der allerede ved placeringen eller opførelsen af bebyggelse eller tekniske anlæg tages højde for, at der i området kan være behov for at gøre noget for at undgå erosion eller oversvømmelse.

Det er ikke vanskeligt at forestille sig grundejere, der helt forlarer sig på, at det efter lov 62/2018's indførelse ikke længere er deres opgave at forholde sig til, om deres ejendom kan blive erosions- eller

oversvømmelsestruet. Det vil da også være nærliggende at gå ud fra, at kommunen som planlæggende myndighed har taget højde for eventuelle risici, når man ser på, hvad formålet med de nye regler er. Det fremgår imidlertid af bemærkningerne til loven, at kommunen ved planlægningen udøver et skøn over behovet for en indsats og over hvilke afværgeforanstaltninger, der er mest hensigtsmæssige i det konkrete område. Der er således ikke tale om, at kommunen som planmyndighed udsteder en garanti overfor den enkelte grundejer eller andre om, at de afværgeforanstaltninger, som kommunen planlægger for, er tilstrækkelige til at sikre mod oversvømmelse eller erosion af det pågældende område i – aktuelt eller potentielt. Det fremgår derfor også udtrykkeligt af bemærkningerne, at det i almindelighed ikke kunne få erstatningsretlige konsekvenser for kommunen, hvis det senere måtte vise sig, at der, i modsætning til kommunens vurdering, var behov for en indsats, eller hvis den afværgeforanstaltning, som kommunen har planlagt for, senere måtte vise sig ikke at være tilstrækkelig til at sikre mod oversvømmelse eller erosion af det pågældende område. Det er dog klart, at der vil være erstatningspligt, hvis kommunen begår sagsbehandlingsfejl eller andet, der efter dansk rets almindelige regler om erstatning uden for kontrakt kan begrunde dette. Lovgiver har dog allerede i bemærkningerne til lov 62/2018 fastslået, at en skønsudøvelse fra kommunens side, der resulterer i et krav om omfangsrig kystbeskyttelse som betingelse for ibrugtagning, og som det efterfølgende viser sig, at der ikke var brug for, som udgangspunkt ikke vil føre til erstatningspligt for kommunen. Det er dog klart, at et åbenbart urigtigt skøn kunne føre til erstatningspligt. Bemærkningerne fra lovgiver skal dog ses i lyset af, at klimaforandringerne er uforudsigelige og dynamiske, og det vil derfor være en svær bevisbyrde for en sagsøger, der ønsker sit tab dækket hos kommunen.