

11. oktober 2022
Sagsnr.: 22/04148, 22/04150 &
22/04151
Klagenr.: 1033017, 1033010 &
1032785
MAJO

AFGØRELSE FRA MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET

OPHÆVELSE OG HJEMVISNING af afgørelse i sag om bidragspligt til kystbeskyttelsesprojekt ved Korsør i Slagelse Kommune

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter kystbeskyttelseslovens § 3, stk. 1, jf. § 9 a, jf. § 18, stk. 3.¹

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Slagelse Kommunes afgørelse af 31. januar 2022 om tilladelse til kystbeskyttelse i bydelen Halskov, Korsør, herunder pålæggelse af bidragspligt for forsyningsselskaber, og hjemviser sagen til fornyet behandling i førsteinstansen.

De indbetalte klagegebyr tilbagebetales.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet² og gebyrbekendtgørelsens § 2.³ Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. kystbeskyttelseslovens § 18 b, stk. 1.

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 8 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET

Toldboden 2
8800 Viborg

Tlf. 72 40 56 00
CVR-nr. 37795526
EAN-nr. 5798000026070
nh@naevneneshus.dk
www.naevneneshus.dk

¹ Lovbekendtgørelse nr. 705 af 29. maj 2020 om kystbeskyttelse m.v.

² Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet, som ændret ved lov nr. 900 af 21. juni 2022 om ændring af museumsloven, lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet og forskellige andre love.

³ Bekendtgørelse nr. 132 af 30. januar 2017 om gebyr for indbringelse af klager for Miljø- og Fødevareklagenævnet mv.

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 22. februar 2022 og 28. februar 2022 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af tre forsyningsselskaber, som er pålagt bidragspligt. Klager 1 er TDC NET A/S, klager 2 er Korsør Antenneselskab A M B A og klager 3 er Evida Syd A/S.

Klagerne har navnlig anført, at

- modellen til beregning af bidragspligt for forsyningsselskaber ikke fremstår klar,
- der ikke er foretaget en konkret vurdering af de faktiske forhold, og
- bidragets størrelse ikke er proportionelt i forhold til klagernes nytte af kystbeskyttelsesprojektet.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.22.

2. Sagens oplysninger

Det fremgår af den påklagede afgørelse, at Korsør i 2006 oplevede en særlig ekstrem stormflod, hvor der blev målt vandstande på op mod 1,61 meter. Derudover er Korsør udpeget som værende et særligt risikofyldt område for fremtidige oversvømmelser, jf. EU's oversvømmelsesdirektiv.

Det fremgår videre, at Korsør er opdelt i flere underområder, hvor der er intentioner om etablering af kystbeskyttelse, herunder det omhandlede område 3 i bydelen Halsskov.

I område 3 består projektet af et ca. 190 m langt græsklædt jorddige og betonmur med topkote i 2,20 m DVR90, som er placeret søværts og langs Strandvej på matr. nr. 53bb, 84bf og 84bo Korsør Markjorder. Projektet vil yde beskyttelse mod oversvømmelse på op til 2,06 m DVR90 i et 11,7 ha stort byområde. Området består af ca. 150 ejendomme, som dels er kommunalt ejet og dels privat ejet, samt en række tekniske installationer ejet af forsyningsselskaber.

Det fremgår af sagens akter, at det budgetterede overslag for etableringen af kystbeskyttelsesprojektet er på 900.000 kr. inkl. moms. Statslige puljemidler dækker 166.000 kr. af udgifterne, og Slagelse Kommunes bidragsandel udgør 220.200 kr. De resterende 513.800 kr. er herefter fordelt mellem ejere af ejendomme, herunder forsyningsselskaber. Derudover fremgår det, at de årlige driftsomkostninger er sat til ca. 2 % af budgetoverslaget, hvilket svarer til ca. 17.200 kr. årligt inkl. moms.

Slagelse Kommune har ved fastsættelse af bidragspligten udarbejdet en metode, hvor de resterende etableringsomkostninger fordeles på 370 antal parter. Værdien af én part er fastsat til 1.384 kr., og årlige vedligeholdelsesomkostning er fastsat til 32 kr. pr. part.

2.1 Den påklagede afgørelse

Slagelse Kommune har den 31. januar 2022 i medfør af kystbeskyttelseslovens § 3, stk. 1, jf. stk. 2, meddelt tilladelse til etablering af kystbeskyttelse i område 3.

Tilladelsen til kystbeskyttelsesprojektet indeholder afgørelse om, at projektet ikke er omfattet af krav om miljøvurdering og § 25-tilladelse jf. miljøvurderingslovens § 21,⁴ samt afgørelse om, at der ikke skal udarbejdes en konsekvensvurdering af projektet efter habitatbekendtgørelsen for søterritoriets § 3.⁵

Derudover indeholder tilladelsen en afgørelse om oprettelse af digelaget Strandvej Halsskov, som de bidragsydende skal være medlem af, samt en udfærdiget vedtægt, som indeholder regler for lagets styrelse og udførelsen af lagets opgaver. Slagelse Kommune har videre for lagets regning ladet medlemspligt og digelagets vedtægter tinglyse på de ejendomme, der hører til laget.

Slagelse Kommune har endvidere i sin afgørelse om tilladelse til kystbeskyttelse fastsat det enkelte bidrags størrelse og partsfordeling for området, jf. kystbeskyttelseslovens § 9 a.

2.1.1 Fastsættelse af bidragspligt

Det fremgår af sagens bilag vedrørende Slagelse Kommunes informationsmøde af 23. maj 2018, at fordelingen af udgifterne til kystbeskyttelsesprojektet tager udgangspunkt i overordnede principper om, at bidragsfordelingen bl.a. skal udformes solidarisk og simpelt. Videre fremgår det, at der vil blive oprettet et digelag med dertilhørende vedtægter.

Det følger af vedtægterne for Digelaget Strandvej Halsskov § 3, stk. 1, at de til enhver tid værende ejere af ejendomme, der er anført i den som bilag 2 til vedtægten optagne fortegnelse, har medlemspligt og udgør lagets medlemmer.

Af vedtægtens § 3, stk. 2 fremgår det, at fortegnelsen i bilag 2 angiver det partsantal, hvormed vedkommende ejere af ejendomme bidrager til dækning af lagets udgifter, og at parterne er fordelt således;

”

- Hver oversvømmet matrikel tildeles 1 part
- Hver oversvømmet matrikel + beboelsesejendom tildeles 2 parter
- Udhuse og carporte opfattes ikke som beboelsesejendomme

⁴ Lovbekendtgørelse nr. 1976 af 27. oktober 2021 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM).

⁵ Bekendtgørelse nr. 654 af 19. maj 2020 om administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter for så vidt angår kystbeskyttelsesforanstaltninger samt etablering og udvidelse af visse anlæg på søterritoriet.

[...]

- Ledningsejere tildeles 2 parter pr. 30 kunder
- Vejbelysning tildeles 2 parter pr. 30 master
- Kommunen tildeles 30 %

”

Slagelse Kommune har i forbindelse med den offentlige høring af kystbeskyttelsesprojektet besvaret en række høringssvar, som er fremkommet fra klagerne til den påklagede afgørelse. Klagerne har heri bl.a. fremkommet med bemærkninger om, at bidragsmodellen for forsyningsselskaber ikke er ideel, da der ikke opnås en nytteværdi, og at beregningsmodellen ikke modsvarer den reelle virkelighed.

Det fremgår af Slagelse Kommunes bemærkninger til høringssvarene, at det er kommunens vurdering, at forsyningsselskaber har fordel af et kystbeskyttelses anlæg, og at partsfordelingen er udarbejdet således, at den tager udgangspunkt i forsyningsselskabernes kundegrundlag. Kommunen har videre inddraget Erhvervsstyrelsen i sine bemærkninger, hvoraf det fremgår, at;

”

Beregningsmæssigt er en tilslutning/installation fastsat til en værdi af 30.000 kr. i året 1996. Beløbet er fastsat efter standardtilslutningsbidraget for spildevand i betalingsloven ”Bekendtgørelse af lov om betalingsregler for spildevandsforsyningsselskaber”.

Der er ikke et loypligtigt tilslutningsbidrag på teleforsyninger som på spildevandstilslutninger.

Erhvervsstyrelsen kan derfor ikke opgive en pris på et tilslutningsbidrag på teleforsyninger.

Erhvervsstyrelsen har derfor opgjort prisen på installationsomkostningerne af tele-tilslutning til én ejendom ved at anvende kendte priser på bl.a. kabelrør og gravning.

Installationsomkostningerne til en tele-tilslutning kan ligge omkring 5.500 kr. til en almindelig ejendom.

Installationsomkostningerne kan dog ikke sammenlignes direkte med et tilslutningsbidrag til f.eks. en spildevandstilslutning, som kan ligge omkring 45.000 kr.

Et tilslutningsbidrag er ikke kun udtryk for installationsomkostninger. Det er generelt meget forskelligt, hvor meget det koster at installere en forsyningsenheder.

I bidragsfordelingen ligestilles alle forsyningsselskaber og deres betydning for om et område fungerer, vægtes lige højt.

[...]

Overordnet princip for partsfordeling med ledningsejere:

Værdien af en installation er fastsat til 30.000 kr.

Herfra er det beregningsmæssigt fastlagt, at 30 kunders tilslutningsbidrag svarer til ca. 1.000.000 kroner, som kan sammenlignes med den tilsvarende værdi for en ejendom i Korsør i året 1996.

En grundejer betaler to parter, hvis grund og ejendom bliver oversvømmet.

Princip for partsfordeling med ledningsejere i Område 3:

Ud fra ovenstående betragtninger er det vurderet, at der med rimelighed kan tildeles to part for hver 30 kunder i området, der beskyttes af et kystbeskyttelses anlæg.

[...]

Høringssvaret medfører ingen ændringer.

”

Det fremgår af den påklagede afgørelse, at Miljø-, Plan- og Landdistriktsudvalget den 30. august 2021 har godkendt vedtægterne for digelaget, samt bidragsfordelingen mellem kommunen, forsyningsselskaber og grundejere.⁶

Det fremgår af referatet for mødet, at høringssvarene ikke har givet anledning til ændringer i principperne for beregning af bidragsparter for forsyningsselskaber. Miljø-, Plan- og Landdistriktsudvalget har ved godkendelsen bl.a. vurderet, at principperne vurderes at være sat rimeligt i forhold til de værdier, der bliver beskyttet. Udvalget har ved vurderingen lagt vægt på, at;

”

Der er ikke en facitliste for, hvordan man kan beregne sig til antal parter, eller hvordan man udregner ”tryghed” og ”nytteværdi” i kroner og øre, men ud fra en simpel, helhedsorienteret og solidarisk betragtning findes, at to part pr. 30 kunder er et rimeligt niveau i forhold til ledningsejere generelt. To part svarer til, hvad en almindelig boligejer skal bidrage med i det område der beskyttes.

”

⁶ <https://dagsordener.slagelse.dk/vis?id=ef55ece5-df2e-49de-95cc-b28f6db1e2a3&punktid=a530f2d4-4575-4912-ac25-c1c889a361fc>

Det fremgår derudover af referatet, at princippet om nytteværdi i forhold til kundegrundlaget sikrer ønsket om en simpel model, der er nem at efterregne, samt at princippet sidestiller forsyningsarterne som lige vigtige, således at en varmforsyning partsfordeles på samme vilkår som en elforsyning eller spildevandsforsyning. Videre fremgår det, at forsyningernes nytteværdi og bidrag er differentieret i forhold til antal kunder i området.

I vedtægternes bilag 2 fremgår det af oversigten over bidragspligtige, at klager 1 er pålagt at bidrage med 8 parter, hvilket svarer til at klager 1 skal bidrage med ca. 11.072 kr. til anlægsudgifterne og ca. 256 kr. i årlige vedligeholdelsesudgifter. Klager 2 skal bidrage med 12 parter, som svarer til et bidrag på ca. 16.608 kr. til anlægsudgifterne og ca. 384 kr. i årlige vedligeholdelsesudgifter. Klager 3 er pålagt at bidrage med 7 parter, der svarer til ca. 9.688 kr. til anlægsudgifterne og ca. 224 kr. i årlige vedligeholdelsesudgifter.

Slagelse Kommune har efter den trufne afgørelse om tilladelse til kystbeskyttelse i et brev af 8. februar 2022 oplyst, at kommunen vil bede forsyningsselskaberne om en fornyet og aktuel indberetning af forsyningsselskabernes antal kunder i området, før kommunen pålægger forsyningsselskaberne det endelige beløb, som de skal bidrage med.

2.2 Klagens indhold

Klager 1 har indledningsvist anført, at klager løbende i processen op til Slagelse Kommunes afgørelse om tilladelse til kystbeskyttelse i område 3 har indsendt flere høringssvar, hvor klager har påpeget flere problematikker i forhold til pålæg af bidragspligt for forsyningsselskaber, herunder kundeprincippet. Klager har på den baggrund særligt henvist til klagers høringssvar af 18. marts 2021, hvoraf dele af høringssvaret er gengivet i klagen.

Klager har oplyst, at klager har 75 kunder i området, som er forbundet til klagers teleforsyning via et kobbernet. Endvidere har klager oplyst, at klager ikke har nogen former for bygninger eller centraler i området, men alene teleledninger til forsyning af områdets beboere/ejendomme, småinstallationer hos de enkelte kunder, ca. 10 fordelerskabe samt få regeneratore, som ikke er i drift. Klager har hertil oplyst, at teleledningerne er placeret under vejarealet med stikledninger til de enkelte beboere/ejendomme, og at ledningerne ligger i en dybde på ca. 0,4 meter.

Det er videre oplyst, at de ledninger som er placeret i jorden, er konstrueret til at kunne tåle fugt og vand. Klager afviser dog ikke, at fordelerskabe og småinstallationerne ved klagers kunder vil kunne lide mindre skader eller kortslutninger, såfremt de kommer til at stå under vand, men at der i givet fald vil være tale om ukomplicerede skader, der billigt og hurtigt kan udbedres.

Klager er på den baggrund af den opfattelse, at et pålæg af bidragspligt til kystbeskyttelsesprojektet ikke er proportionelt med den økonomiske risiko, der kan opstå ved mindre skader, og klager herved ikke opnår en egentlig beskyttelse eller anden fordel ved projektet.

Klager har videre anført, at teleledninger, småinstallationer samt fordelerskabe ikke kan anses som værende fast ejendom, men derimod som løsøre.

Til støtte herfor har klager henvist til pkt. 3.1.1 i de generelle bemærkninger til lovforslag nr. 2016/1 LSF 16 af 5. oktober 2016 om ændring af reglerne for tinglysning og realkreditbelåning af visse tele- energi- og vandforsyningsvirksomheder, hvor det fremgår, at mindre konstruktioner som gadeskabe, teknikhuse, repeater sites mv. ikke kan betegnes som fast ejendom, men har karakter af løsøre.

Klager anerkender, at udbydere af telekommunikation kan være eksempler på ejere af fast ejendom, når udbyderen ejer centraler og andre bygninger, og klager er bekendt med Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 9. oktober 2019,⁷ om bidragspligt for to forsyningsselskaber. Det er dog klagers opfattelse, at det ikke entydigt fremgår af retsgrundlaget for pålæg af bidragspligt, at teleledninger, fordelerskabe samt småinstallationer skal anses for fast ejendom, og klager gør ligeledes gældende, at Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse ikke kan tillægges principiel betydning i den nærværende sag.

Klager har derudover anført, at Slagelse Kommune i bemærkningerne til klagers høringssvar ikke konkret har begrundet, hvorfor kommunen mener, at klager opnår en materiel nytte i form af sparede skader på installationer og evt. indtægtstab.

Videre har klager anført, at det fremgår uklart, hvad der ligger til grund for fordelingen af parter, men at det er klagers umiddelbare opfattelse, at Slagelse Kommune har fastsat én installation til en værdi af 30.000 kr. Klager har fremhævet, at klager tidligere i sagens proces har afvist, at klagers installation har en værdi på 30.000 kr., men at kommunen ikke har agtet at give klager et klart og forståeligt svar.

Det er herefter klagers opfattelse, at afgørelsen lider af en begrundelsesmangel, idet kommunen ikke har foretaget en konkret vurdering af klagers forhold, hvorfor der ikke er sagligt og fagligt grundlag for at meddele klager bidragspligt.

Klager har slutteligt bemærket, at Slagelse Kommune har intentioner om at pålægge klager bidragspligt ved et kystbeskyttelsesprojekt i to andre områder ved Korsør, hvor metoden om kundeprincippet ligeledes gør sig

⁷ Miljø- og Fødevareklagenævnets sag nummer 19/06109 og 19/06110.

gældende, og hvor der er tale om betydelige økonomiske byrder for klager. Klager har videre gjort det gældende, at det potentielle samlede beløb klager kan blive pålagt at bidrage med ikke er proportionalt med den nytte klager opnår.

Klager 2 har oplyst, at klager har et ét-signal-afleveringspunkt i Korsør, hvorfra der sendes antennesignal til 45 større skabe/bokse, såkaldte Øer. I disse Øer består teknikken af en CMC, som udgør den væsentligste del af anlægget, udover mindre let udskiftelige komponenter. Klager har videre gjort det klart, at disse CMC'er ejes af klager 1, og at de mindre komponenter, som ejes af klager, serviceres og vedligeholdes af klager 1 mod betaling af et årligt millionbeløb. Derudover har klager oplyst, at det er kunderne, der ejer de installationer, som er placeret på de enkelte parceler, og at kunden har pligt til at vedligeholde installationen.

På den baggrund har klager anført, at klager bør fritages for at være pålagt bidragspligt, da antenneanlægget er sikret ved, at klager 1 er pålagt bidragspligt, samt at klager betaler klager 1 for at servicere anlægget.

Klager har bemærket, at der ved andre kommuners afgørelser om tilladelse til kystbeskyttelse, hvor der er blevet pålagt bidragspligt, ses, at antenneselskaber fritages for betaling, da de ikke er kommercielt drevne, og henvist til, at Vordingborg Kommune har anvendt denne metode.

Dertil har klager anført, at hvis ikke klager bliver fritaget, vil det kunne få økonomiske konsekvenser for brugerne af antennefællesskabet, idet en forhøjet pris vil stille fællesskabet mindre konkurrencedygtigt mod de store leverandører af tv og internet.

Klager har derudover anført, at beregningsmetoden for bidragsfordeling blandt forsyningselskaber ikke er proportionel, og klager har særlig bemærket, at spildevandsafgiften på 30.000 kr. ikke er en forholdsmæssig værdiansættelse for et antenneanlæg.

Klager 3 har oplyst, at klagers installationer består af én gasledning og ét målerskab par kunde, men at der er enkelte tilfælde, hvor én gasledning forsyner flere kunder. Derudover har klager oplyst, at værdiansættelsen for én installation er ca. 15.000 kr. inkl. moms.

På den baggrund er det klagers opfattelse, at Slagelse Kommunes fastsættelse af værdien pr. kunde ikke er proportionel, samt at beregningsmetoden ikke er retvisende i forhold til antallet af klagers installationer. Hertil har klager bemærket, at kommunens beregning ikke er matematisk korrekt, da 30 kunder med én installation af 30.000 kr. ikke modsvarer en ejendom med en værdi på 1 mio. kr., men at en ejendom med den værdi vil modsvare 33,3 kunder.

Klager har anført, at en værdiansættelse som tager udgangspunkt i priserne for 1996 ikke er retvisende, da værdien af en ejendom i området er væsentlig højere end i 1996, hvorfor Slagelse Kommune bør tage udgangspunkt i nutidspriser i deres beregningsmetode.

Derudover har klager oplyst, at det er forventningen, at antallet af kunder vil falde i de kommende år, da området forventes at blive tilsluttet fjernvarme inden for en kortere årrække. Klager finder derfor, at det ikke vil være rimeligt, at klager skal bidrage til et kystbeskyttelsesprojekt, som klager om få år ikke har nytte af. Klager har på den baggrund anført, at projektet ikke bør finansieres med en engangsydelse, men som et lånefinansieret projekt over en periode på 10, 20 eller 30 år, hvilket vil betyde, at eventuelle nye forsyningsselskaber, som opnår nytte af projektet, også vil bidrage til etableringen af projektet.

Klager har anført, at installationerne kan tåle at stå under vand i en periode, hvorfor klager kun bør tildeles én part pr. 30 kunder, da private ejendomme uden bebyggelse tildeles én part.

Derudover har klager henvist til en afgørelse truffet af Solrød Kommune vedrørende et kystsikringsprojekt, hvor klager også er pålagt bidragspligt. Klager bemærker særligt hertil, at det bidragspligtige beløb er 92 gange højere pr. kunde ved Slagelse Kommunes afgørelse, og klager finder det problematisk, at kommuner kan komme frem til så forskellige bidragsfordelinger.

Klager har videre anført, at Slagelse Kommune ikke har redegjort for, hvordan de enkelte forsyningsselskaber er fundet. Derudover har klager anført, at kommunen ikke har begrundet, hvordan kommunens eget bidrag er blevet beregnet. Klager er hertil af den opfattelse, at renovation ikke kan indeholdes i kommunens bidrag på 30 %, og at det må være en forglemmelse i kommunens undersøgelser for forsyningsselskaber, at renovation ikke er pålagt bidragspligt.

2.3 Slagelse Kommunes bemærkninger til klagen

Slagelse Kommune har vedrørende det af klagerne fremsatte anbringende om modellen for beregning af bidraget for forsyningsselskaber bemærket, at kommunen har valgt en model som er udformet simpelt, og hvor alle ejere af fast ejendom, der opnår nytte eller anden fordel af kystbeskyttelsesprojektet, er pålagt bidragspligt. Kommunen har hertil bemærket, at der i beregningen for forsyningsselskaber ikke er valgt at inddrage værdien af forsyningsselskabernes ejendomme, ledninger eller øvrige installationer.

Slagelse Kommune har videre bemærket, at det er kommunens vurdering, at en bidragsfordeling på baggrund af antal kunder afspejler forsyningsselskabernes interesse og nytte for et kystbeskyttelses anlæg i det pågældende område.

2.4 Andre bemærkninger til klagen

Teleindustrien (teleselskabernes branchesamarbejde) har den 2. september 2022 fremsendt en støtteerklæring til klagen indgivet af klager 1 over Slagelse Kommunes afgørelse.

Teleindustrien har fremsat bemærkninger, som i sin helhed er en gengivelse af, hvad klager 1 har anført, herunder at fordelerskabe, småinstallationer mv. ikke er fast ejendom, men i stedet har karakter af løsøre, hvorfor der ikke er hjemmel til at pålægge en ejer af sådanne anlæg bidragspligt.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse

Det fremgår af § 11, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse af en afgørelse til de forhold, der er klaget over.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i denne klagesag fundet anledning til at behandle, om klagerne kan pålægges pligt til at bidrage til kystbeskyttelsesprojektet.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ikke taget stilling til sagens øvrige klagepunkter, jf. herved § 11 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

Det fremgår af kystbeskyttelseslovens § 1, stk. 1, at formålet med kystbeskyttelse er at beskytte mennesker og ejendom ved at reducere risikoen for oversvømmelser eller kystnedbrydning fra havet, fjorde eller andre dele af søterritoriet.

Dette formål varetages ved en afvejning af en række hensyn, herunder behovet for kystbeskyttelse, økonomiske hensyn ved projekter omfattet af kapitel 1 a, kystbeskyttelsesforanstaltningens tekniske og natur- og miljømæssige kvalitet, rekreativ udnyttelse af kysten, sikring af den eksisterende adgang til og langs kysten og andre forhold.

Det følger af kystbeskyttelseslovens § 3, stk. 1, at på søterritoriet, strandbredder og andre kyststrækninger, hvor der ikke findes sammenhængende grønsvær eller anden sammenhængende landvegetation og på arealer, der ligger inden for en afstand af 1.000 m fra, hvor denne vegetation begynder, kræves tilladelse til at udføre kystbeskyttelsesforanstaltninger. Ifølge § 3, stk. 2, meddeler kommunalbestyrelsen tilladelse efter stk. 1, med mindre der er tale om anlæg, der udføres med staten som bygherre.

Afgørelser efter § 3, stk. 1, vedrørende fælles kommunale kystbeskyttelsesprojekter kan i deres helhed påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet, jf. lovens § 18, stk. 3.

I kommunale fællesprojekter om kystbeskyttelse, som i den konkrete sag, igangsættes et projekt af kommunalbestyrelsen efter lovens § 1 a. Det følger af § 1 a, stk. 2, at enhver, som vil kunne opnå beskyttelse eller anden fordel af en kystbeskyttelsesforanstaltning, kan anmode kommunen om at igangsætte en proces for afklaring af, om der skal søges gennemført et kystbeskyttelsesprojekt.

Det er ligeledes kommunalbestyrelsen, der træffer afgørelse om, at sagen skal eller ikke skal fremmes efter lovens § 2 a. Efter en beslutning om at fremme sagen skal ejerne af fast ejendom, som vil opnå beskyttelse eller anden fordel af projektet, underrettes herom, og der kan herefter indgives ansøgning efter § 4, jf. lovens § 2 a, stk. 3.

Efter § 5, stk. 2, skal kystbeskyttelsesprojektet sendes i høring hos alle, som kan blive pålagt bidragspligt, jf. § 9 a, ejere af naboejendomme til kystbeskyttelsesforanstaltningen og interessenter, der har anmodet herom. Projektet skal ligeledes offentliggøres. Fristen for indsendelse af bemærkninger skal ifølge lovens § 5, stk. 3, være mindst 4 uger fra offentliggørelsestidspunktet.

Når fristen er udløbet, træffer kommunalbestyrelsen afgørelse efter § 3, jf. lovens § 5 a, stk. 1.

Det fremgår desuden af lovens § 9 a, at kommunalbestyrelsen i sin afgørelse efter § 3 om et projekt, der er igangsat efter § 1 a, kan pålægge ejere af fast ejendom, som opnår en beskyttelse eller anden fordel ved foranstaltningen, en bidragspligt. Det enkelte bidrags størrelse fastsættes af kommunalbestyrelsen.

Bidraget var i den oprindelige kystbeskyttelseslov fra 1988 reguleret i § 5, og det fremgår af de specielle bemærkninger i forarbejderne⁸ til bestemmelsen at:

”

Princippet i § 5 er, at alle udgifter, der afholdes til virkeliggørelse af en bestemt foranstaltning, skal fordeles på de bidragspligtige. [...] Hvad kredsen af bidragspligtige angår, forudsætter lovforslaget, at ejerne af de direkte beskyttede ejendomme fortsat er den kreds, det 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 ejere 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 vel-

⁸ Lovforslag nr. 37 til Lov om kystbeskyttelse, fremsat den 28. oktober 1987.

plejet stand i kraft af dens rekreative værdi kan være af direkte økonomisk værdi for ejendomme, der ikke som sådan 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.

”

Af de almindelige bemærkninger til lovforslaget fremgår det:

”

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.⁹

”

Af bemærkningerne til lov nr. 1732 af 27. december 2016 om kystbeskyttelse, herunder ændringen af lovens bestemmelse om bidragspligt, fremgår det:¹⁰

”

Det forslås at præcisere i lovtæksten, at alle ejere af fast ejendom, der opnår beskyttelse eller en anden fordel af et kystbeskyttelsesprojekt af sin ejendom, opnår de samme rettigheder og forpligtelser i forhold til et kystbeskyttelsesprojekt, som grundejerne på nuværende tidspunkt har. Det betyder, at alle ejere af fast ejendom i denne forbindelse har ret til f.eks. at påpege uhensigtsmæssigheder ved projektet i forhold til den ejendom, anlæg eller lignende, som de har ejendomsretten over, også i de tilfælde hvor ejendommen f. eks. er beliggende på lejet grund. Der er fra eksisterende praksis eksempler, at for eksempel ledningsejere er blevet pålagt bidragspligt. Det foreslås, at lovtæksten justeres således, at den i højere grad svarer til den allerede fastlagte praksis for at pålægge bidragspligt.

Det er herefter op til den enkelte kommunalbestyrelse i det konkrete tilfælde at vurdere ud fra saglige og faglige kriterier, lighedsgrundsætningen m.v., hvem der skal pålægges bidragspligt og i hvilket omfang. Endvidere kan eksempelvis ejere af fast ejendom, som ikke ligger direkte ud til kysten, pålægges bidragspligt, hvis de rekreative muligheder f.eks. forbedres ved foranstaltningen. Dette er en videreførelse af eksisterende praksis.

⁹ ”Begge love” refererer til lov nr. 53 af 10. april 1874 ”den almindelige digelov” og lov nr. 235 af 12. juni 1922 ”kystsikringsanlægsloven”. Kystbeskyttelsesloven fra 1988 bygger på disse to love.

¹⁰ Fra de almindelige bemærkninger til forslag til lov om ændring af lov om kystbeskyttelse L78 som fremsat den 10. november 2016 og vedtaget ved lov nr. 1732 af 27. december 2016 om kystbeskyttelse (Forenkling af kommunernes sagsbehandling m.v.)

Den nuværende praksis, hvorefter projektkomkostninger i forbindelse med udvikling af et kystbeskyttelsesprojekt, kan pålignes kredsen af bidragspligtige, bevares.

”

Det fremgår videre af bemærkningerne:

”

I store træk er der tale om en videreførelse af gældende ret, da kommunalbestyrelsen i dag udarbejder en bidragsfordeling mellem ejere af fast ejendom. Videre er det også gældende ret, at miljø- og fødevareministeren efter indstilling fra en kommunalbestyrelse, kan pålægge en anden kommune at bidrage, når de nævnte forudsætninger er opfyldt.

Det foreslås i stk. 1, at kredsen af bidragspligtige ændres fra grundejere til ejere af fast ejendom, der kan opnå beskyttelse eller en anden fordel ved foranstaltningen. Ændringen er en kodificering af eksisterende praksis, efter hvilken også eksempelvis ledningsejere er blevet pålagt bidragspligt. Det foreslås derfor at tydeliggøre loven, så det fremover fremgår direkte af lovteksten, 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 eksisterende lovgivning.

Det betyder, at også andre end alene grundejerne vil 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. Endvidere kan eksempelvis ejere af ejendomme med videre, som ikke ligger direkte ud til kysten, pålægges bidragspligt, hvis de rekreative muligheder eksempelvis forbedres ved foranstaltningen.

”

Kystdirektoratet har i december 2019 udarbejdet en ”Vejledning til bidragsfordeling i forbindelse med etablering og vedligeholdelse af kystbeskyttelsesforanstaltninger.”¹¹

Ved ”fast ejendom” forstås ifølge vejledningens Bilag B Begrebsliste ”en matrikel med eller uden bebyggelse samt alle former for faste anlæg på ejet eller lejet grund. Eksempelvis alle former for bygninger, boliger, institutioner, virksomheder med mere.”

¹¹ Miljø- og Fødevareministeriet, Kystdirektoratet, Vejledning til bidragsfordeling i forbindelse med etablering og vedligeholdelse af kystbeskyttelsesforanstaltninger, december 2019: <https://viewer.ipaper.io/kystdirektoratet/modul-2/20191212vejledning-til-bidragsfordeling/>.

Det fremgår videre af vejledningens afsnit 2.1 ”Målgruppen for bidragsfordeling” på side 7:

”

Andre eksempler på ejere af fast ejendom kan være forsyningsudbydere, som f.eks. el-, vand og varmforsyning. Udbydere af telekommunikation kan også være omfattede.

[...]

En afgørelse fra Miljø- og Fødevareklagenævnet¹² bekræfter, at det er i overensstemmelse med loven at betragte ledninger som fast ejendom i forbindelse med bidragsfordeling. I afgørelsen har nævnet således besluttet at omgøre bidragsfordelingen, så kommunen pålægges en bidragspligt som ejer af tekniske installationer på kommunens parkeringsplads.

”

Af vejledningens afsnit 3.6 ”Trin 5: Fastsæt bidragsfordeling” på side 23 fremgår endvidere følgende:

”

Forsyningsudbydende virksomheder kan også pålægges bidrag, hvis f.eks. tekniske anlæg er truet af oversvømmelser. Forsyningsudbydere kan være for eksempel el-, vand- og varmforsyning. Udbydere af telekommunikation kan også være omfattede.

Afgørende i den forbindelse er, at der foreligger en tydelig beskrivelse af, hvordan den pågældende forsyningservice bliver påvirket af en oversvømmelse. Dette omfatter normalt forsyningsanlæg, som er etableret over jorden, og som vil komme i kontakt med vand. Dette kan f.eks. omfatte fordelingskabe, rensningsanlæg eller andre overjordiske installationer.

For placering af et bidrag hos en forsyningsudbyder kan der ikke opstilles en fast praksis, idet der kan være stor variation i graden af skader på disse anlæg. Der bør dog tages udgangspunkt i en vurdering af, hvor store driftsforstyrrelsens geografisk udstrækning vil være og forstyrrelsens tidsmæssig varighed.

”

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker indledningsvist, at der ikke findes grundlag for umiddelbart at afvise, at klagerens installationer, som af klagerne er angivet til at være teleledninger, fordelerskabe, småinstallationer, antenneanlæg og gasledninger, i overensstemmelse med lovens forarbejder og praksis, udgør fast ejendom i kystbeskyttelseslovens forstand, og at der dermed i medfør af kystbeskyttelseslovens § 9 a er

¹² NMK-451-00003

hjemmel til pålægge klagerne bidragspligt. Nævnet bemærker videre, at det følger af nævnets praksis, at forsyningsselskaber kan pålægges bidragspligt, selvom forsyningsselskabet ikke lider direkte skade ved en eventuel oversvømmelse, f.eks. ved at installationer er indrettet således, at de ikke vil lide skade ved en oversvømmelse.¹³

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at Slagelse Kommunes pålæggelse af bidragspligt for forsyningsselskaberne ikke ligger inden for rammerne af kystbeskyttelseslovens § 9 a. Nævnet har lagt vægt på, at der ved pålæggelse af bidragspligt for forsyningsselskaberne er anvendt en metode, som tager udgangspunkt i kundegrundlaget i projektområdet. Metoden inddrager dog ikke konkret, om forsyningsselskaberne er ejere af fast ejendom i projektområdet, som f.eks. tekniske installationer, ledninger mv. Nævnet har videre lagt vægt på, at kommunen ikke i tilstrækkeligt omfang har afklaret, om forsyningsselskaberne er ejere af fast ejendom i projektområdet, og i bekræftende fald i hvilken grad forsyningsselskaberne som ejere af fast ejendom opnår en beskyttelse eller anden fordel ved kystbeskyttelsesforanstaltningen.

På den baggrund finder Miljø- og Fødevareklagenævnet, at Slagelse Kommunes afgørelse lider af en væsentlig retlig mangel, hvorfor afgørelsen ophæves som ugyldig og hjemvises til fornyet behandling i førsteinstansen.

3.3 Gebyr

Som følge af afgørelsen tilbagebetales de indbetalte klagegebyr, jf. gebyrbekendtgørelsens § 2, stk. 2, nr. 1.

3.4 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Slagelse Kommunes afgørelse af 31. januar 2022 om tilladelse til kystbeskyttelse i bydelen Halsskov, Korsør, herunder pålæggelse af bidragspligt for forsyningsselskaber, og hjemviser sagen til fornyet behandling i førsteinstansen.

De indbetalte klagegebyr tilbagebetales.

Denne afgørelse gøres tilgængelig for Slagelse Kommune (Sagsnr.: 21-017711k) samt for klagerne via klageportalen.

¹³ NMK-451-00003 og 21/07781.

Afgørelsen vil blive offentliggjort på mfkn.naevneneshus.dk. Personoplysninger vil blive anonymiseret.



Klaus Meinby Lund
Stedfortrædende formand