

Kommunale udgifter til kystbeskyttelse

Solrød Kommune har anmodet om mine bemærkninger til en artikel offentliggjort på advokatfirmaet Hortens hjemmeside. Artiklen omhandler kommunale udgifter til kystbeskyttelse og bygger på Ankestyrelsens tilsynsudtalelse af 16. marts 2022 – kopi vedhæftet med fremsendelsesmailen til dette notat.

Hortens pointer kan sammenfattes således:

1. Ankestyrelsens udtalelse med reference til lovændringen i 2018 afklarer den usikkerhed, der tidligere har været i forhold til grundlaget for kommunernes muligheder for at foretage kommunal finansiering af de fælles kystbeskyttelsesprojekter.
2. Fremadrettet giver det kommunerne et sikkert hjemmelsgrundlag for selv at bidrage til projekter, herunder at foretage fuld finansiering af projektet, hvis der er politisk ønske herom. Ud fra bestemmelsens ordlyd eller forarbejderne er der ikke formuleret krav til grundlaget for beslutningen forstået på den måde, at der skal kunne argumenteres for en særlig kommunal interesse i finansieringen. Muligheden for fuld finansiering kan derfor anvendes direkte i medfør af kystbeskyttelsesloven uanset, om der foreligger en særlig interesse for kommunen.

Ad punkt 1: At det ikke er kommunalfuldmagten, men kystbeskyttelsesloven, der er hjemlen til at give et supplerende tilskud (som myndighed ud over som grundejer), har der objektivt set aldrig været tvivl om. Når der i praksis alligevel har cirkuleret et synspunkt om, at kommunalfuldmagten spiller en rolle, skyldes det, at Kystdirektoratet i sin tidligere vejledning fra 2009 om bidragsfastsættelse anfører, at kommunernes supplerende tilskud gives ”indenfor rammerne af kommunalfuldmagten og de regler, der i øvrigt gælder for kommunernes bidrag”.

Denne del af vejledningen var imidlertid forkert – både før og efter 2009.

Det fremgår således allerede af bemærkningerne til den oprindelige version af den gældende kystbeskyttelseslov (1988-loven), at det supplerende tilskud skulle gives direkte i medfør af kystbeskyttelsesloven – dog på grundlag af en forudsat hjemmel i en bestemmelse om forholdet mellem nabokommuner med samme kystbeskyttelse, jf. nærmere nedenfor. I bemærkningerne var det således anført, at

”Bestemmelsen forudsætter, at amtskommune eller primærkommune frivilligt kan beslutte at bidrage til eller helt at afholde udgifterne ved et anlæg eller en foranstaltning, herunder til drift og vedligeholdelse, hvis noget sådant findes begrundet.”

(Mine understregninger)

Kommunalfuldmagten nævnes ikke i bemærkningerne.

Det fremgår tydeligt, at hjemlen til det supplerende tilskud – helt op til 100 % - allerede fra 1988 var kystbeskyttelsesloven. Dermed fandt kommunalfuldmagten ikke anvendelse, da den som bekendt kun regulerer kommunernes afholdelse af ulovbestemte udgifter.

Denne retsstilling blev gentaget af Miljøministeren allerede i 2014 i en besvarelse af spørgsmål 519 stillet af Folketingets Miljøudvalg. Jeg har citeret svaret i mit notat af 23. november 2017 til kommunen, men det anføres bl.a., at

Jeg kan oplyse, at der i kystbeskyttelsesloven er lovhjemmel til at kommunerne kan yde et bidrag til etablering af kystbeskyttelse. Det er op til kommunerne, hvorvidt de ønsker at yde et bidrag og i givet fald hvor stort et bidrag. Kystbeskyttelsesloven begrænser ikke bidragets størrelse.

Økonomi- og Indenrigsministeriet har oplyst, at i det omfang spørgsmålet om en kommunes adgang til at varetage en opgave, herunder yde støtte til et formål, er reguleret i den skrevne lovgivning, skal spørgsmålet ikke vurderes efter almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse, de såkaldte kommunalfuldmagtsregler.

Idet kommunerne således har hjemmel i kystbeskyttelsesloven til at yde støtte til kystsikring, skal spørgsmålet ikke vurderes efter kommunalfuldmagtsregler.”

(Mine understregninger)

I forbindelse med udarbejdelsen af mit notat af 23. november 2017 til Solrød Kommune drøftede jeg telefonisk dette spørgsmål med Kystdirektoratet, der oplyste at formuleringen i 2009-vejledningen om kommunalfuldmagten ville udgå senere. Med andre ord var kystdirektoratet på det rene med dette før lovændringen i 2018.

Bemærk, at det fremgår af Ankestyrelsens sagsfremstilling, at Helsingør Kommune i forbindelse med klagesagen til Ankestyrelsen skrev til således til Ankestyrelsen:

”Helsingør Kommune er gjort bekendt med, at Kystdirektoratet ved forskellige lejligheder mundtligt og skriftligt har tilkendegivet samme forståelse af, at kystbeskyttelsesloven giver mulighed for en fuld kommunal finansiering af kystbeskyttelsesprojekter efter loven, og at en sådan finansiering sker med hjemmel i loven og ikke kommunalfuldmagten.”

Der er således intet nyt på dette punkt – hverken i Ankenævnets udtalelse eller i lovændringen i 2018, jf. nærmere nedenfor.

Ad punkt 2: Jeg er enig med Horten, hvis man med formuleringen om at kystbeskyttelsesloven kan anvendes ”uanset, om der foreligger en særlig interesse for kommunen” sigter til kommunalfuldmagten, men *ikke enig*, hvis man sigter til, at kommunernes adgang til at bevilge skattefinansierede midler til kystbeskyttelse ikke er underlagt retlige begrænsninger.

Jeg er heller ikke enig i, at lovændringen i 2018 gennemførte realitetsændringer i form af en liberaliserende udvidelse af kommunernes adgang til at give politisk bestemte bevillinger, og jeg er ikke enig i, at Ankestyrelsens udtalelse ændrede retsstillingen i denne retning. Ankestyrelsen forholder sig i sin vurdering / konklusion ikke til kystbeskyttelseslovens fortolkning, men alene til det formelle spørgsmål om kommunalfuldmagten versus kystbeskyttelsesloven, jf. nærmere nedenfor.

Mine konklusioner bygger på følgende retskildebetragtninger:

Hvad siger kystbeskyttelsesloven og dens forarbejder?

Som anført ovenfor blev den gældende kystbeskyttelseslov i sin oprindelige form vedtaget som lov nr. 108 af 5. marts 1988. I bemærkningerne til lovforslaget omtales det supplerende tilskud som en forudsat hjemmel i kystbeskyttelsesloven, men *ikke* som en betingelsesløs, diskretionær hjemmel:

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

Bestemmelsen forudsætter, at amtskommune eller primærkommune frivilligt kan beslutte at bidrage til eller helt at afholde udgifterne ved et anlæg eller en foranstaltning, herunder til drift og vedligeholdelse, hvis noget sådant findes begrundet.”

(Mine understregninger)

Betingelsen for, at kommunen kan afholde udgifterne som myndighed, er således, at der foreligger en specifik begrundelse herfor – det vil sige, at der i de faktiske omstændigheder skal foreligge forhold, der kan begrunde afvigelse fra lovens hovedregel om, at udgifterne til kystbeskyttelse skal bæres af de ejendomsjere, der har en fordel af beskyttelsen.

Bemærk, at man allerede på dette tidspunkt anvendte formuleringen ” frivilligt kan beslutte at bidrage til eller helt at afholde udgifterne”, hvilket sprogligt ligger ganske nær den formulering, der i 2018 blev indsat i lovens § 9: ”og om kommunen midlertidigt eller endeligt skal afholde udgiften”.

Senere lovændringer har ligeledes en betydning for fortolkningen af bestemmelsens rækkevidde.

Med lov nr. 311/2006 fik kystbeskyttelsesloven loven for første gang en formålsbestemmelse. Efter almindelige lovfortolkningsprincipper har en lovs formålsbestemmelse ofte en stor betydning for lovens fortolkning og nærmere anvendelse.

Af lovforslaget (LFF 2006 127) fremgår bl.a.:

”Formål

§ 1. Formålet med kystbeskyttelse er at beskytte mennesker mod oversvømmelser samt ejendom mod oversvømmelser og nedbrydning fra havet, fjorde eller andre dele af søterritoriet. Dette formål varetages ved en afvejning af følgende hensyn:

- 1) behovet for kystbeskyttelse,
- 2) økonomiske hensyn,
- 3) kystbeskyttelsesforanstaltningens tekniske og miljømæssige kvalitet,
- 4) kystlandskabets bevarelse og genopretning,
- 5) naturens frie udfoldelse,
- 6) rekreativ udnyttelse af kysten,
- 7) sikring af den eksisterende adgang til kysten og
- 8) andre forhold af væsentlig betydning for kystbeskyttelse.«

I de almindelige bemærkninger begrundes forslaget med et ønske om en afklaring af, hvilke hensyn, der lovligt kan inddrages i beslutninger efter loven. Det udtrykkes således:

”Da såvel amter som grundejere har givet udtryk for tvivl om, hvilke hensyn der skal inddrages i forbindelse med lovens administration, foreslås det, at der

i loven indsættes en formålsparagraf, der beskriver den eksisterende kystbeskyttelsespraksis.”

I bemærkningerne til de enkelte bestemmelser anføres bl.a.:

”Til § 1

Til nr. 1

[...]

Kystbeskyttelsesforanstaltninger skal således navnlig sikre, at mennesker og ejendom, herunder bebyggelse og infrastruktur, kan beskyttes mod havets ødelæggende påvirkninger. En sådan beskyttelse skal dog ske under fornøden hensyntagen til de opregnede hensyn.

I visse tilfælde er det ikke kun et spørgsmål om at tilgodese en beskyttelse af bestemte ejendomme, men der kan være tale om en ønskelig bevaring af et kystlandskab som sådant for at tilgodese et videregående interessefelt.

[...]

Økonomiske hensyn omfatter bl.a. en vurdering af omkostningerne ved kystbeskyttelsesforanstaltningen sammenholdt med værdien af det, der søges beskyttet.

[...]

Kystlandskabets bevarelse vurderes især ud fra bestemmelser om fysisk planlægning og naturbeskyttelse.

[...]

Den rekreative udnyttelse af kysten vedrører navnlig mulighederne for at etablere eller bevare strandarealer m.v.

Sikringen af den eksisterende adgang til og langs kysten som nævnt i planloven og naturbeskyttelsesloven tages i betragtning, hvis der ikke er tale om strækninger, hvor færdsel ikke er mulig, f.eks. på grund af at der ikke findes strand.

[...]

Forslaget ændrer ikke ved, at amter og kommuner ikke er forpligtede til at foretage kystbeskyttelse eller finansiere dette.”

[Lovens gældende formålsbestemmelse er ændret – hensynene lyder nu således:

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

Det anførte viser, at de økonomiske hensyn navnlig drejer sig om en afvejning af nytteværdien og at der kan tages bredere hensyn, der rækker ud over de berørte ejendomme.

Ved lov nr. 1732/2016 blev bidragsreglerne reformeret i forhold til, hvem der kan pålægges bidrag.

Af lovforslaget (LFF 2016 78) fremgår bl.a., at begrebet ”grundejer” blev udvidet til begrebet ”ejere af fast ejendom” hvorved også ledningsejere og andre kunne pålægges bidragspligt, hvis de opnår beskyttelse eller en anden fordel for sin ejendom i bred forstand. Videre anføres:

”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 ejendomme m.v., som ikke ligger direkte ud til kysten, pålægges bidragspligt, hvis de rekreative muligheder eksempelvis forbedres ved foranstaltningen.

[...]

Ud over at lade kommunen bidrage som grundejer eller anden, som kan opnå en beskyttelse eller anden fordel ved foranstaltningen, kan 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.”

Det anførte viser, at der ved bidragsfastsættelsen skal anvendes saglige og faglige kriterier samt almindelige forvaltningsretlige principper som lighedsprincippet proportionalitetsprincippet mv. Det samme gælder ved kommunens beslutninger om at give et større tilskud som myndighed.

Formuleringen ”i øvrigt gælder for kommunale bidrag” må antages ikke at sigte til kommunalfuldmagten, jf. samme ministeriums folketings svar i 2014 – bemærkninger her er formuleret i 2016. Det mest nærliggende er, at dette sigter til, at der ved anvendelsen af kystbeskyttelseslovens hjemler gælder nogle afgrænsninger, der danner en vis fællesmængde med kommunalfuldmagten, hvilket navnlig slår igennem ved kystbeskyttelse, der varetager de mere almene hensyn som rekreative interesser beskyttelse af naturværdier mv., der giver fordele for alle kommunens borgere.

Indebar lovændringen i 2018 nogen realitetsændring i kommunernes muligheder for at give supplerende tilskud?

Det, der leder Horten til konklusionen, er navnlig lovens ordlyd i § 9 hvorefter kommunen kan finansiere udgifterne ”midlertidigt eller endeligt”. Endeligt i betydningen 100 %.

Bestemmelsen blev tilføjet udtrykket ”endeligt” med 2018-lovændringen. Men det var ikke en nydannelse – tværtimod, jf. ovenfor.

Baggrunden var, at man ønskede at ophæve den tidligere bestemmelse i stk. 2 om, at såfremt en kommune gav et særligt ekstra tilskud, kunne ministeren pålægge en anden kommune, der deltog i den samme kystbeskyttelsesforanstaltning, at bidrage med samme beløb. Det var en bestemmelse, der var medtaget allerede i 1988-loven.

Bestemmelsen ønskede man ophævet for at trække staten så meget ud af kystbeskyttelsesbeslutningerne som muligt med henblik på at overlade anliggendet til kommunerne. Derfor indsatte man også en ”erstatningsbestemmelse” for statens indflydelse, der kunne styrke kommunernes indbyrdes samarbejde om de anliggender, staten tidligere havde haft kompetence til. Om dette blev det i de almindelige bemærkninger anført:

”Det er således intentionen, at kommunerne selv skal have den fulde rådighed over og ansvaret for processen for tilvejebringelse af kommunale fællesprojekter.

For at understøtte dette foreslås det, at miljø- og fødevareministerens beføjelser efter lovens § 9 a, stk. 2, og § 10 til på visse betingelser at pålægge en kommune at bidrage til et kystbeskyttelsesprojekt og til at henvise en sag, der har betydning for flere kommuner, til én kommune, udgår.

Det foreslås samtidig, at den tværkommunale koordinering styrkes ved, at der indføres et krav om, at kommunerne skal tage behørigt hensyn til andre kommuner, når der gives tilladelse til kystbeskyttelsesforanstaltninger, jf. forslaget § 3, stk. 4.”

Tilsvarende i de særlige bemærkninger til bestemmelsen.

Da denne bestemmelse var den eneste, der (forudsætningsvis) viste hjemlen til kommunernes afholdelse af supplerende tilskud, fandt man det relevant i anledning af bestemmelsens ophævelse udtrykkeligt at nævne muligheden i loven – i øvrigt med en ordlyd, der som anført er nært beslægtet med formuleringen i bemærkningerne til 1988-loven. I lovbemærkningerne anføres om dette:

”Bestemmelsen i § 9 a, stk. 2, indeholder en forudsætning om og dermed hjemmel til, at en kommune, udover hvad kommunen måtte blive pålagt at yde i bidrag som grundejer, som offentlig myndighed kan yde støtte til etablering af en kystbeskyttelsesforanstaltning.

Som følge af, at § 9 a, stk. 2, ophæves, jfr. forslaget § 1, nr. 15, foreslås det, at der i § 9 indsættes hjemmel til at kommunalbestyrelsen kan beslutte endeligt at afholde udgiften til udførelse af kystbeskyttelsesforanstaltninger. Kommunalbestyrelsen vil efter bestemmelsen kunne yde hel eller delvis støtte.”

Intet i disse bemærkninger indikerer, at dette skulle være udtryk for en realitetsændring. Udtrykket ”kommunalfuldmagten” findes slet ikke i lovforslagets mere end 70 siders lange bemærkninger.

Tværtimod anføres det i forbindelse med overvejelser over kollisionen mellem vandløbslovens bidragsregler og kystbeskyttelseslovens bidragsregler, at:

”Det ligger imidlertid uden for rammerne af dette lovforslag at ændre på de gældende regler om finansiering, udgiftsfordeling og bidragsfastsættelse m.v. i forbindelse med kystbeskyttelse og vandløbsregulering.”

Selv om dette direkte adresserer en konflikt mellem to regelsæt for fastsættelse af bidrag, gælder det samme om bidragsreglerne for kystbeskyttelse, der ikke skulle reformeres med denne lovændring (der i øvrigt var ”den store procesreform”, der bl.a. samlede alle deltilladelser efter den øvrige lovgivning i tilladelsen til kystbeskyttelse).

Bestemmelsen skal derfor stadig forstås på baggrund af, hvad der stod i de oprindelige bemærkninger til 1988-loven med de ændringer, der siden har været gennemført.

Hvis lovændringen i 2018 skulle forstås som et nybrud, der giver kommunerne væsentlig større frihed end tidligere, måtte det forudsætte en klar tilkendegivelse herom i bemærkningerne, hvilket der som nævnt ikke foreligger.

Jeg har i øvrigt – dog kun ved en foreløbig gennemgang – ikke kunnet finde noget fortolkningsbidrag i de spørgsmål ministeren besvarede under udvalgsbehandlingen i Folketinget.

Hvad siger Kystdirektoratets gældende vejledning fra 2019 om bidragsfastsættelsen?

Som jeg tidligere har skrevet til kommunen, anføres det i Kystdirektoratets nyeste vejledning om bidragsfastsættelsen - 2019-vejledningen (udstedt efter 2018-loven):

”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.”

Kystdirektoratet giver et eksempel med et byområde omsluttet af en fjord, hvor kommunen har vurderet, at man vil betale 100 %, da kystbeskyttelsen tilkommer samtlige borgere i kommunen. Et andet eksempel er et sommerhusområde bag en klint, hvor det er private sommerhuse, der beskyttes, men hvor kommunen vælger at betale 50 % af anlægsudgiften, og 25 % af driftsudgiften, da der også er et væsentligt element af rekreativ nytteværdi, fordi området er så stort og potentielt set kan benyttes af alle kommunens borgere, samt turister.

Hvad siger Ankestyrelsen?

Udtalelsens afgrænsning og konklusion

Ankestyrelsen forholder sig navnlig til, om det er kommunalfuldmagten eller kystbeskyttelsesloven, der er hjemlen. Og fastslår ikke overraskende, at det er kystbeskyttelsesloven.

I udtalelsens indledning afgrænser Ankestyrelsen sagen således:

”Sagen har givet Ankestyrelsen anledning til at vurdere, om kommunalfuldmagtsreglerne omfatter finansiering af kystbeskyttelse”

Ankenævnet tager således *ikke stilling til*, hvilke *almindelige fortolkningsprincipper*, der finder anvendelse ved beslutninger i henhold til kystbeskyttelsesloven om kommunalt tilskud – således anfører Ankestyrelsen kortfattet i sin afgørelse:

”Sådan vurderer vi sagen

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at Helsingør Kommunes mulighed for at finansiere kystsikring ikke skal vurderes efter kommunalfuldmagtsreglerne, men efter kystbeskyttelsesloven.

Vi henviser til, at spørgsmålet er reguleret i kystbeskyttelseslovens § 9, som giver kommunerne mulighed for at yde hel eller delvis støtte til udførelse af kystbeskyttelsesforanstaltninger.

Vi foretager ikke yderligere i sagen.”

Ankestyrelsens kompetence

Forklaringen på denne begrænsede stillingtagen skal formentlig søges i reglerne om tilsynets kompetence. Ankestyrelsen henviser i udtalelsen til kommunestyrelseslovens § 48, stk. 1 og § 50.

Det er de centrale bestemmelser, der afgrænser tilsynets kompetence. Hovedreglen er, at Ankestyrelsen kan påse kommunernes overholdelse af lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, herunder kommunale forskrifter.

Efter § 48, stk. 3, er Ankestyrelsen imidlertid afskåret fra at føre tilsyn med afgørelser, hvor der gælder særlige klageregler, der tillægger andre myndigheder kompetence til at tage stilling til sagen.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet er den klageinstans, der efter kystbeskyttelsesloven har kompetencen til at tage stilling til kommunernes beslutninger om bidragsfordeling.

Ankestyrelsen nævner ikke dette, men det forklarer formentlig, hvorfor Ankestyrelsen kun tager stilling til ét forhold i sagen – om kommunalfuldmagten finder anvendelse eller forholdet alene er reguleret af kystbeskyttelsesloven. Da svaret er, at sagen alene er reguleret af kystbeskyttelsesloven, foretager styrelsen sig ikke yderligere, da klager over det materielle spørgsmål om kystbeskyttelseslovens betingelser for at give et ekstra tilskud henhører under Miljø- og Fødevarerklagenævnet.

Hortens artikel skal formentlig også ses i lyset af, at sagen ifølge Ankestyrelsens sagsfremstilling blev indbragt af kommunalbestyrelsens mindretal ”På baggrund af et notat udarbejdet af et advokatfirma, som havde vurderet, at hjemlen til kommunal finansiering af projektet skulle findes i kommunalfuldmagtsreglerne...”

Af Helsingør Kommunes sagsmateriale til byrådsmødet den 26. oktober 2020 fremgår, at det pågældende advokatfirma var Horten.

Vurdering og konklusion

Generelt om betingelserne for at give supplerende tilskud

Al offentlig forvaltning, herunder kommunernes afholdelse af udgifter, skal have hjemmel, enten i lovgivningen eller i kommunalfuldmagten. Her er hjemlen i lovgivningen, og de hensyn, der bærer en udgiftsbeslutning, skal kunne rummes indenfor kystbeskyttelsesloven.

Desuden skal det pågældende hensyn være relevant i den forstand, at der skal være belæg i sagens faktiske omstændigheder for anvendelse af hensynet, jf. formuleringen i Kystdirektoratets vejledning 2019 om, at det altid vil være op til kommunen selv at vurdere, hvorvidt et sådant kommunalt bidrag er relevant.

Reglen om supplerende tilskud, evt. op til 100 %, er en undtagelsesregel til kystbeskyttelseslovens hovedregel om, at kystbeskyttelse finansieres af de ejere af fast ejendom, der har en direkte eller indirekte fordel af kystbeskyttelsen.

Undtagelsesreglen kan ikke benyttes til at vende loven ”på hovedet” således at undtagelsesreglen benyttes til at fortrænge hovedreglen på grundlag af, at et flertal i kommunalbestyrelsen synes det er mere rimeligt.

Som anført er betingelserne for at anvende bestemmelsen, at der foreligger faktuelle omstændigheder, der kan begrunde et særligt tilskud.

Disse omstændigheder relevans afgrænses af saglige og faglige kriterier, der kan udledes af lovens formålsbestemmelse og de balancer, der i øvrigt består mellem lovens hovedregler og undtagelser.

Hjemlen i kystbeskyttelsesloven er bredere end kommunalfuldmagten, men som jeg anførte i 2017-notatet har kommunen *ikke fri adgang til at afholde en hvilken som helst udgift til dette formål*:

”På denne baggrund er det klart, at kommunen kan deltage i udgifterne til kystbeskyttelse ud over hvad kommunens konkrete ejendomme måtte forpligte til.

Som det anføres, begrænser loven ikke bidragets størrelse. Det må imidlertid antages, at de almindelige regler om kommunal interesse i en udgift sammenholdt med lovforarbejdernes krav om en begrundelse samt lovens regler om, at den der har interesse i kystsikringen skal bidrage, betyder, at kommunen *ikke har fri adgang til at afholde en hvilken som helst udgift til dette formål*. Der skal således foreligge en kommunal interesse svarende til beløbets størrelse. Den kommunale interesse skal bedømmes konkret, f.eks. en naturbeskyttelsesinteresse i bevarelse af landskabet, rekreative interesser, beskyttelse af offentlige anlæg som veje og stier mv.

Dette følger tillige af det almindelige saglighedsprincip for kommunal (og offentlig) forvaltning.”

Jeg benytter udtrykket kommunal interesse, men det sigter ikke til kommunalfuldmagten, men derimod til den saglige fortolkning af kystbeskyttelsesloven, jf. lovbemærkningerne til 2016-loven gengivet ovenfor side 6.

Og fortolkningen af kystbeskyttelsesloven fører til en vis fællesmængde med det resultat, man ville nå, hvis man anvendte kommunalfuldmagten. Det skyldes følgende:

Loven går ud på at beskytte fast ejendom i bred forstand og de, der opnår beskyttelsen enten direkte eller indirekte betaler. Derfor er det naturligt at se på den kreds, der opnår noget med kystbeskyttelsen. Og her kommer de kriterier, kommunen lovligt kan inddrage efter kystbeskyttelseslovens formål ind i billedet – det gælder beskyttelsen af

rekreative interesser, f.eks. adgang til en intakt badestrand og mulighed for, at offentligheden kan færdes langs kysten, bevarelsen af områder, der er omfattet af naturbeskyttelse mv. Fælles for disse beskyttelsesinteresser er, at de omfatter en bred og ubestemt personkreds – i princippet alle kommunens borgere og andre f.eks. indenlandske og udenlandske turister.

Hensynet til privatøkonomiske interesser er ikke et sagligt hensyn efter kystbeskyttelsesloven – navnlig ikke i betragtning af, at kystbeskyttelse som udgangspunkt er grundejernes eget ansvar. Som det fremgår ovenfor, er det relevante økonomiske hensyn, der efter lovens formålsbestemmelse kan inddrages en afvejning af omkostningerne ved kystbeskyttelsen overfor nyttevirkningen, men det er noget andet.

Med denne fortolkning foreligger der som anført reelt en ikke ubetydelig fællesmængde med det resultat, der ville følge, hvis man anvendte kommunalfuldmagten, selv om begrænsningerne formelt ikke følger af denne regel, men af kystbeskyttelsesloven.

Når der således foreligger de rette konkrete omstændigheder, er der et sagligt grundlag for, at kommunen giver et tilskud ved hjælp af skatteydermidler.

Den konkrete sag

I den konkrete sag er det som hidtil min vurdering, at for kystbeskyttelse øst for Strandvejen, er der navnlig tale om private interesser, da området i al væsentlighed består af vil-labebyggelse.

De hensyn, der kan bære en kommunal bevilling, skal efter lovens forarbejder komme en bred kreds af borgere til gode – øst for Strandvejen foreligger der både kollektive rekreative interesser i forhold til stranden og kollektive naturbeskyttelsesinteresser, hvilket er saglige hensyn efter kystbeskyttelsesloven, jf. § 1, nr. 3-5. I område C (bymidten) foreligger der kollektive hensyn til bycenterfunktioner, institutioner, virksomheder mv.

Jeg finder derfor fortsat, at beslutningen om en kommunal deltagelse med 50 % af udgiften er saglig rigtig og har tilstrækkeligt belæg i de faktiske omstændigheder.