

VURDERING AF ADMINISTRATIONSGRUNDLAG FOR UDPEGNING AF BIDRAGSPLIGTIGE MATRIKLER

KYSTBESKYTTELSESPROJEKTET NORDKYSTENS FREMTID

1. INDLEDNING OG OPDRAG

Halsnæs, Gribskov og Helsingør Kommuner (herefter "Kommunerne") samarbejder om et fælles projekt for strandfodring af nordkysten af Sjælland, som er benævnt "Nordkystens Fremtid".

I de tre kommuner er vedtaget følgende modeller for finansiering af projektet:

- Halsnæs Kommune: Grundejerne i første række finansierer initialfodring og vedligeholdelsesfodring.
- Helsingør Kommune: Helsingør Kommune finansierer initialfodringen, mens vedligeholdelsesfodringen finansieres af grundejerne i første række.
- Gribskov Kommune: Gribskov Kommune finansierer 75 pct af initialfodringen, og grundejerne i første række finansierer 25 pct af initialfodringen. Vedligeholdelsesfodringen finansieres af grundejerne i første række.

Udover den kommunale finansiering af initialfodringen i Helsingør Kommune og delvist i Gribskov Kommune er det således grundejerne i første række, som skal afholde udgifterne til kystsikringen. Bidraget fordeles blandt de bidragspligtige ejendomme på baggrund af antallet af kystmeter for den enkelte ejendom.¹

¹ Herudover er projektet opdelt i 8 fodringsstrækninger for initialfodringen og 4 fodringsstrækninger for vedligeholdelsesfodringerne. Bidragsstørrelsen for de enkelte ejendomme beregnes særskilt indenfor de enkelte fodringsstrækninger.

I Halsnæs Kommune og Helsingør Kommune er der etableret diger på dele af kyststrækningen. Som en del af bidragsmodellen er det vedtaget, at

"For strækninger med diger anses digelaget eller et kombineret dige- og kystsikringslag som grundejer, hvorfor det er laget, der bidragspålines, og fordelingen af det pålagte bidrag vil herefter ske i henhold til lagets gældende fordelingsnøgle."

Kommunerne har udarbejdet et administrationsgrundlag til brug for fastlæggelse af hvilke ejendomme, der skal omfattes af bidragsmodellen og således pålægges bidrag til finansiering af kystsikringen (herefter "Administrationsgrundlaget"). Dvs. en fastlæggelse af hvilke ejendomme, der efter bidragsmodellen skal betragtes som ejendomme i første række.

Kommunerne har anmodet om en vurdering af, om Administrationsgrundlaget er foreneligt med principperne for fastsættelse af bidrag for fælles kystbeskyttelsesprojekter efter kystbeskyttelseslovens kapitel 1a.

Horten har tidligere udarbejdet notater vedrørende vurdering af mulige bidragsmodeller for projektet.² Dette notat indeholder en vurdering af Administrationsgrundlaget for udpegning af bidragspligtige matrikler efter den vedtagne bidragsmodel.

2. SAMMENFATNING

Administrationsgrundlaget for fastlæggelse af de bidragspligtige ejendomme skal afspejle den beskyttelse, som den enkelte ejendom opnår ved kystsikringen, og skal være fastlagt i overensstemmelse med de forvaltningsretlige principper om proportionalitet og lighed.

Kommunerne er berettigede til ved fastsættelsen af den praktiske metode for afgrænsning af de bidragspligtige ejendomme at inddrage hensyntagen til at skabe en administrerbar ordning, hvor ejendommene behandles ensartet efter forudgående fastsatte kriterier, der ud fra en gennemsnitsbetragtning afspejler den beskyttelse, som de enkelte ejendomme opnår ved projektet.

Det vurderes, at den metode til afgrænsning af de bidragspligtige ejendomme, der er beskrevet i Administrationsgrundlaget, afspejler den beskyttelse, som den enkelte ejendom opnår ved kystsikringen, og at der er tale om en gennemsnitlig proportional afvejning på baggrund af en hensyntagen til de værdier, der beskyttes. Tilsvarende gør sig gældende i forhold til den beskrevne metode for bidragspåligning af ledningsejere.

² Notater af 29. juni 2015, 27. april 2016 og 11. september 2019.

Det kan dog ikke helt afvises, at der vil være matrikler og ledninger, hvor afgrænsningen rammer så skævt, at modellen på trods af ovenstående betragtninger for så vidt angår disse matrikler og ledninger ikke kan antages at føre til en proportional bidragspåligning.

I forhold til afgrænsningen mellem bebyggede og ubebyggede matrikler bør der foretages en nærmere afgrænsning af, hvor meget der skal til før et byggeri på en ejendom anses som en mindre bebyggelse, der indebærer, at ejendommen kategoriseres som ubebygget. Dette for at sikre, at afgrænsningerne foretages efter ensartede kriterier, og der ikke sker forskelsbehandling.

3. DEN RETLIGE RAMME

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

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

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

"Hvad kredsen af bidragspligtige angår, forudsætter lovforslaget, at ejerne af de direkte beskyttede ejendomme fortsat er den kreds, der primært kan være tale om at pålægge bidragspligt. Som hidtil kan det meget vel tænkes, at der kun er grund til at pålægge denne kreds bidragspligt.

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

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

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

Af uddraget fra forarbejderne fremgår det således, at det primært er de grundejere, der opnår en beskyttelse ved den pågældende foranstaltning, som kan pålægges bidragspligt. Men også den værdi, som vurderes at være forbundet med at have adgang til en strand, kan være begrundelse for en bidragsfastsættelse. Denne værdi kaldes for nytteværdi og vil særligt kunne være relevant i de situationer, hvor en erosionstruet kyststrækning sikres ved strandfodring.

For kommunalt ejede ejendomme, der opnår beskyttelse ved projektet fastsættes bidrag på lige fod med andre grundejere i området. Udover et sådant bidrag som grundejer kan Kommunerne bidrage til finansieringen herudover.

Kommunerne skal træffe deres afgørelser om bidragsfordeling efter kystbeskyttelseslovens § 9a under iagttagelse af grundlæggende principper for lovlig forvaltning.

Afgørelserne skal således være saglige og proportionale samt respektere lighedsgrundsætningen. En ensartet bidragsfordeling af ejendomme i 1. række kan rumme variationer i strandfodringsbehovet og således i udgiftsniveauet til kystsikringen. Der er således ikke et krav om millimeterretfærdighed i bidragsmodellen.

Forskellene kan dog blive så store, at de forvaltningsretlige principper om proportionalitet og lighed indebærer, at der vil være en pligt til differentiering. I Miljø- og Fødevarerklagenævnets praksis er dette udtrykt ved et grundlæggende krav om, at det tildelte bidrag skal afspejle den beskyttelse eller anden fordel, som den enkelte ejendom opnår.

Der er ikke i kystbeskyttelsesloven eller i andet regelgrundlag en specifik regulering af, hvorledes den nærmere udmøntning af en vedtaget bidragsmodel skal foretages, herunder fastlæggelse af hvilke ejendomme der i henhold til bidragsmodellen skal anses for at ligge i første række.

Denne udmøntning af bidragsmodellen vil være at betragte som en del af selve bidragsmodellen, og er derfor underlagt de samme principper om proportionalitet og lighed.

Det betyder, at Administrationsgrundlaget for fastlæggelse af de bidragspligtige ejendomme, skal afspejle den beskyttelse eller anden fordel, som den enkelte ejendom opnår, således at bidragsmodellen samlet set opfylder kystbeskyttelseslovens krav til bidragsfastsættelsen, herunder de forvaltningsretlige principper om proportionalitet og lighed.

Kommunerne er berettigede til ved fastsættelsen af den praktiske metode for afgrænsning af de bidragspligtige ejendomme at inddrage hensyntagen til at skabe en administrerbar ordning, hvor ejendommene behandles ensartet efter forudgående fastsatte kriterier, der ud fra en gennemsnitsbetragtning afspejler den beskyttelse, som de enkelte ejendomme opnår ved projektet.

4. VURDERING AF ADMINISTRATIONSGRUNDLAGET

Administrationsgrundlaget indeholder en række nærmere beskrevne metoder og afgrænsninger for fastlæggelse af hvilke ejendomme, der efter bidragsmodellen skal anses for at være ejendomme i første række.

Under afsnit 4.1 er vurderet de tekniske metoder til fastlæggelse af kystlinje og kystmeter, mens afsnit 4.2– 4.8 indeholder en vurdering af de forskellige ejendomstyper, som er særskilt behandlet i Administrationsgrundlaget.

4.1 Fastlæggelse af skræntfodslinje, kystmeter og matrikelskel

4.1.1 Metode efter Administrationsgrundlaget

Administrationsgrundlaget indeholder en beskrivelse af den metode, som vil blive anvendt ved fastlæggelse af kystlinjen og ved fastlæggelse af kystmeterne for de enkelte ejendomme.

Efter Administrationsgrundlaget vil der blive fastlagt en skræntfodslinje langs med kysten. Udgangspunktet vil være, at de ejendomme, der anses for at ligge i første række, er de ejendomme, hvor skræntfodslinjen går igennem ejendommen, eller hvor ejendommen ligger på landsiden af skræntfodslinjen.

Skræntfodslinjen udgør det sted langs kystlinjen, hvor stranden i væsentlig grad ændrer hældning, og hvor vandet æder af landet. På kyststrækninger, hvor der er etableret hård kystsikring, vil skræntfodslinjen efter Administrationsgrundlaget blive fastlagt på landsiden af kystbeskyttelsen. Skræntfodslinjen vil blive fastlagt på baggrund af ortofoto og højdemodel.

Bidraget for den enkelte ejendom vil blive fastsat på baggrund af kystmeter, så antallet af kystmeter for den enkelte ejendom kommer til at afspejle det antal andele, som ejendommen pålægges i bidrag. Kystmeterne beregnes som en ret linje mellem de to punkter, hvor matriklen skærer skræntfodslinjen.

I de tilfælde, hvor den yderste matrikel på kyststrækningen ikke er matrikuleret helt ud til skræntfodslinjen, vil de eksisterende matrikelskel blive forlænget frem til skræntfodslinjen, og kystmeter for ejendommen vil herefter blive beregnet med udgangspunkt i skæringspunkterne for de forlængede matrikelskel.

4.1.2 Vurdering

Ved erosionstruede kyster er det sædvanligt, at ejendommene i første række bidragspålines ud fra antallet af kystmeter for den enkelte ejendom. En sådan model afspejler helt overordnet den beskyttelse, som den enkelte ejendom opnår.

Det vurderes derfor helt overordnet, at en fordeling af bidraget blandt de bidragspligtige ejendomme ud fra kystmeter, er en metode, der er i overensstemmelse med kystbeskyttelsesloven.

Tilsvarende gør sig gældende i forhold til fastsættelse af skræntfodslinjen og forlængelsen af eksisterende matrikelgrænser frem til skræntfodslinjen, da begge metoder forekommer at være praktiske og saglige metoder til brug for fastlæggelse af de bidragspligtige ejendomme og kystmeterne for ejendommene.

4.2 Kategori A: Bebyggede matrikler

4.2.1 Metode efter Administrationsgrundlaget

Bebyggede matrikler, der ligger på eller op til skræntfodslinjen, bidragspålignes 100 pct på baggrund af ejendommens kystmeter.

Bebyggede matrikler er både ejendomme til beboelse og erhverv. Matrikler, der alene har mindre bebyggelse, der ikke kan anvendes til beboelse, som fx matrikler med udelukkende skure, garagebebyggelse, udhuse eller andre små bebyggelser, der ikke kan bruges til beboelse, kategoriseres ikke som bebyggede matrikler men i stedet som ubebyggede matrikler, jf. kategori B nedenfor.

4.2.2 Vurdering

De bebyggede ejendomme i første række er direkte erosionstruede, ligesom bebyggelsen og anvendelsen heraf repræsenterer en værdi. En bidragspåligning af bebyggede ejendomme i første række afspejler således den beskyttelse af værdier, som er et af hovedformålene med kystsikringen.

En model hvor bebyggede ejendomme i første række bidragspålignes 100 pct vurderes derfor at være i overensstemmelse med reglerne for bidragsfastsættelse efter kystbeskyttelsesloven.

I forhold til afgrænsningen overfor ubebyggede matrikler bør der foretages en nærmere afgrænsning af, hvor meget der skal til før et byggeri på en ejendom anses som en mindre bebyggelse, der indebærer, at ejendommen kategoriseres som ubebygget. Dette for at sikre, at afgrænsningerne foretages efter ensartede kriterier, og der ikke sker forskelsbehandling.

4.3 Kategori B: Ubebyggede matrikler og bagvedliggende matrikler

4.3.1 Metode efter Administrationsgrundlaget

Ubebyggede matrikler bidragspålignes i udgangspunktet på tilsvarende vis som bebyggede matrikler, dvs. 100 pct på baggrund af ejendommens kystmeter.

I til fælde, hvor den ubebyggede matrikel har et ganske smalt areal ud til kysten, vil der dog være situationer, hvor bidraget i stedet pålignes den bagvedliggende matrikel helt eller delvis, ud fra en betragtning om, at det i sådanne situationer er den bagvedliggende matrikel, der reelt opnår en beskyttelse ved projektet, og dermed skal betragtes som den reelle ejendom i første række.

I Administrationsgrundlaget er fastsat følgende metode til fastsættelse af den bidragspligtige ejendom i disse situationer:

- a. Mindre end 1 meter til skræntfodslinjen: Hvis der et sted på den ubebyggede matrikel i første række er én meter eller mindre fra skræntfodslinjen til matrikelskellet for den bagvedliggende matrikel, bidrager den bagvedliggende matrikel med 100 pct, da det reelt set er den bagvedliggende matrikel, der får nytte af strandfodringen.
- b. 1-10 meter til skræntfodslinjen: Hvis der på den ubebyggede matrikel i første række er mellem 1 og 10 meter fra skræntfodslinjen til matrikelskellet, bidrager den bagvedliggende matrikel med 50 pct, uanset om den er ubebygget eller ej, og den ubebyggede matrikel foran med 50 pct. I Administrationsgrundlaget er det angivet, at denne fordeling er fastsat ud fra en betragtning om, at den bagvedliggende matrikel i en sådan situation også opnår en væsentlig nytte af erosionsbeskyttelsen og det forhold, at mulighederne for i fremtiden at bebygge den forreste matrikel vil være begrænsede, da den forreste matrikel i denne situation vil være under 10 meter bred.
- c. Over 10 meter til skræntfoden: Hvis der er mere end 10 meter fra skræntfodslinjen på den ubebyggede matrikel i første række til matrikelskellet for den bagvedliggende matrikel, bidrager den ubebyggede matrikel i første række med 100 pct, da den ubebyggede matrikel i denne situation vurderes at have den fulde direkte nytte af erosionsbeskyttelsen.

Af Administrationsgrundlaget fremgår det, at de 10 meter er fastsat ud fra en hensyntagen til kystens overordnede erosionspres fra kystatlas.dk, hvor erosionen generelt er udregnet til at være 25-50 meter, hvis der ikke etableres kystbeskyttelse. På den baggrund er de 10 meter fastsat som en konservativ afspejling af erosionspresset.

Udover ovenstående er der for ubebyggede matrikler en yderligere afgrænsning i forhold til matrikler, der efter Administrationsgrundlaget betegnes som strandmatrikler. Strandmatrikler er ubebyggede matrikler, hvor 75 pct eller mere af matriklen er beliggende på havsiden af skræntfodslinjen. Karakteriseres en matrikel som en strandmatrikel, vil det være den bagvedliggende matrikel, som bidragspålines 100 pct. Denne metode er behandlet under pkt. 4.6 vedrørende kategori E om strandmatrikler.

4.3.2 *Vurdering*

Ved bidragsfastsættelsen kan der efter kystbeskyttelsesloven indgå hensyntagen til behovet for kystbeskyttelse og de værdier, der beskyttes. Udgangspunktet vil være, at alle ejendomme, der opnår en fysisk beskyttelse mod erosion, vil skulle bidragspålines.

Det gælder også ubebyggede matrikler. Dette ud fra en betragtning om, at disse ejendomme opnår en fysisk beskyttelse af landareal selvom, der ikke på matriklen er opført bebyggelse.

En hensyntagen til beskyttelsesbehovet og de værdier, der beskyttes, samt til hvilke ejendomme der reelt opnår en beskyttelse ved projektet, kan indgå som et element i bidragsfastsættelsen herunder i forhold til afgrænsning af de bidragspligtige ejendomme.

Ved Administrationsgrundlaget er der lagt op, at der ved ubebyggede matrikler, der har et ganske smalt areal ud til kysten, vil blive foretaget en hel eller delvis deling af bidragspligten med den bagvedliggende matrikel. Er den forreste ubebyggede matrikel mindre end en meter bred på landsiden af skræntfodslinjen er det den bagvedliggende matrikel, der bidragspålines fuldt ud, og er den forreste ubebyggede matrikel 1-10 meter bred på landsiden af skræntfodslinjen, så deles bidraget mellem den bagvedliggende matrikel og den forreste ubebyggede matrikel.

Af Administrationsgrundlaget fremgår det, at der ved fastsættelsen af modellen er indgået hensyntagen til de begrænsede udnyttelsesmulighederne for en sådan smal ubebygget matrikel.

Det vurderes, at en sådan model ud fra en gennemsnitsbetragtning afspejler, hvilke ejendomme der reelt opnår en beskyttelse ved projektet under hensyntagen til beskyttelsesbehovet og de værdier, der beskyttes.

Det vurderes dog, at der vil kunne forekomme situationer, hvor denne afgrænsning ikke konkret kan antages at afspejle en rimelig hensyntagen til beskyttelsesbehovet og de beskyttede værdier. Det vil fx kunne være tilfældet, hvis der bag ved en ubebygget matrikel, der enkelte steder er mindre end en meter bred, ligger en tilsvarende smal ubebygget matrikel. I en sådan situation synes en 100 pct bidragspåline af den bagvedliggende ubebyggede matrikel ikke at være udtryk for en rimelig afspejling af beskyttelsesbehovet og de beskyttede værdier.

Kommunerne er dog berettigede til ved fastsættelsen af den praktiske metode for afgrænsning af de bidragspligtige ejendomme at inddrage hensyntagen til at skabe en administrerbar ordning, hvor ejendommene behandles ensartet efter forudgående fastsatte kriterier, der ud fra en gennemsnitsbetragtning afspejler den beskyttelse, som de enkelte ejendomme opnår ved projektet.

Det vurderes, at afgrænsningen i Administrationsgrundlaget, hvor der lægges vægt på bredden på den foranliggende ubebyggede matrikel som grundlag for vurderingen af, hvilken matrikel der reelt beskyttes ved projektet, afspejler ovenstående hensyn, og at der er tale om en gennemsnitlig proportional afvejning på baggrund af en hensyntagen til de værdier, der beskyttes.

Det kan dog ikke helt afvises, at der vil være matrikler, hvor afgrænsningen rammer så skævt, at modellen på trods af ovenstående betragtninger for så vidt

angår disse matrikler ikke kan antages at føre til en proportional bidragspålgning.

4.4 **Kategori C: Veje**

4.4.1 *Metode efter Administrationsgrundlaget*

Vejmatrikler er matrikler, hvor den yderste matrikel ved skræntfodslinjen er en vej. Ved vejmatrikler er det vejens ejer, der bidragspålignes 100 pct på baggrund af ejendommens kystmeter. Dette ud fra en betragtning om, at det er vejen, der opnår den direkte beskyttelse ved projektet.

I Administrationsgrundlaget er beskrevet følgende som begrundelse herfor:

"En vej er et anlæg af væsentlig samfundsmæssig værdi, som dermed har et beskyttelsesbehov. Matrikler, der ligger længere inde i landet end en vej, er som udgangspunkt ikke bidragspligtige, da de bagvedliggende matrikler kun er i fare for erosion, hvis vejen forsvinder som følge af erosion. Ud fra de samfundsmæssige hensyn i form af vejforsyning langs kysten, som disse vejstrækninger tættest på kysten repræsenterer, er det ikke et sandsynligt scenarie, at disse vejstrækninger tillades at forsvinde, og at det dermed bliver de bagvedliggende matrikler, der udsættes for erosion."

4.4.2 *Vurdering*

Veje i første række er direkte erosionstruede og repræsenterer en væsentlig samfundsmæssig værdi. En bidragspålgning af vejmatrikler i første række afspejler således den beskyttelse af værdier, som er et af hovedformålene med kystsikringen.

En model, hvor veje i første række bidragspålignes 100 pct, vurderes derfor at være i overensstemmelse med reglerne for bidragsfastsættelse efter kystbeskyttelsesloven.

4.5 **Kategori D: Diger**

4.5.1 *Metode efter Administrationsgrundlaget*

Som en del af bidragsmodellen er det vedtaget, at

"For strækninger med diger anses digelaget eller et kombineret dige- og kystsikringslag som grundejer, hvorfor det er laget, der bidragspålignes, og fordelingen af det pålagte bidrag vil herefter ske i henhold til lagets gældende fordelingsnøgle."

Efter Administrationsgrundlaget fremgår det i overensstemmelse hermed, at det på disse strækninger er diget, der betragtes som ejendommen i første række. Det betyder at alle matrikler indenfor et givent digelag eller kombineret dige- og kystsikringslag behandles efter dige-kategorien, også hvis matriklerne ikke ligger direkte bag et dige. Det er således det pågældende digelag eller dige-

og kystsikringslag, der bidragspålines 100 pct på baggrund af kystmeter, og bidraget fordeles herefter blandt lagets medlemmer efter den bidragsmodel, som er gældende for laget.

I Administrationsgrundlaget er beskrevet følgende om baggrunden herfor:

"For diger gælder, at de bliver betragtet som matrikler i første række, der opnår direkte nytte af strandfodringen, da digerne er blevet etableret for at beskytte mod oversvømmelse af større bagvedliggende arealer. Digerne har en vigtig funktion og værdi for de ejendomme, der beskyttes mod oversvømmelser og bidragspålines derfor. Se eksempel i figur 8.

Bemærk at alle matrikler indenfor et givent digelag eller kombineret dige – og kystsikringslag får kategorien dige - også hvis matriklerne ikke ligger direkte bag et dige. Da digelaget i forvejen har en fordelingsnøgle, der er udtryk for en afvejning af fordel og sikring af værdier bag diget, anvendes denne nøgle til fordeling af bidragsandele til medlemmerne af digelaget eller det kombinerede dige- og kystsikringslag.

Højvandsmure mv. betragtes som en del af en hård kystsikring og sidestilles ikke med diger."

4.5.2 Vurdering

Det vurderes, at modellen med bidragspålining af dige- eller kystsikringslag på strækninger, hvor der er etableret diger, udgør en retvisende og proportionel model for bidragspålining, da kystbeskyttelsen på disse strækninger reelt udgør en beskyttelse af diget og derigennem en indirekte beskyttelse af de bagvedliggende ejendomme.

Det vurderes derfor bedst at afspejle beskyttelsen, at bidraget for kystbeskyttelsen fordeles i henhold til den bidragsmodel, som er fastsat for det pågældende dige- eller kystsikringslag, som netop må antages at være fastsat ud fra en hensyntagen til den beskyttelse, som de enkelte ejendomme opnår ved diget. Dette er derfor også en relevant fordeling af udgifterne til den beskyttelse af diget, som strandfodringen repræsenterer i nærværende projekt.

Det vurderes på den baggrund, at en bidragspålining af det enkelte digelag eller kombinerede dige- og kystsikringslag på strækninger med diger, er en metode, der er i overensstemmelse med kystbeskyttelsesloven.

4.6 Kategori E: Strandmatrikler uden beskyttelsesværdi

4.6.1 Metode efter Administrationsgrundlaget

Strandmatrikler bidragspålines ikke. I stedet er det den bagvedliggende matrikel, der bidragspålines 100 pct på baggrund af kystmeter.

Strandmatrikler er ubebyggede matrikler, hvor mere end 75 pct af matriklen er beliggende på havsiden af skræntfodslinjen.

Af Administrationsgrundlaget fremgår følgende om begrundelsen herfor:

"Matriklen kategoriseres som strandmatrikel, hvis den væsentligste del af matriklen ligger på havsiden. På baggrund af analyser af kyststrækningen i alle tre kommuner vurderer myndigheden, at en væsentlig del kan defineres ved at mere end 75 % af matriklen ligger på havsiden af skræntfodslinjen. Når andelen på havsiden er mere end 75 % kategoriseres matriklen som en strandmatrikel.

Strandmatrikler vurderes ikke at have en beskyttelsesværdi, da stranden ikke vil forsvinde ved naturlig erosion. Derfor bliver strandmatrikler ikke bidragspålignet, og det vil i stedet være den bagvedliggende matrikel, der vurderes at opnå nytte og pålignes bidrag, jf. figur 9."

4.6.2 Vurdering

Ved bidragsfastsættelsen kan der efter kystbeskyttelsesloven indgå hensyntagen til behovet for kystbeskyttelse og de værdier, der beskyttes. Udgangspunktet vil være, at alle ejendomme, der opnår en fysisk beskyttelse mod erosion, vil skulle bidragspåliges.

Som angivet under pkt. 4.1 vurderes det, at fastlæggelsen af ejendomme i første række ud fra en fastlagt skræntfodslinje udgør en saglige metode til afgrænsning af de ejendomme, som må anses for at være beliggende i første række, og dermed omfattes af bidragspligten. Dette ud fra en hensyntagen til, at de værdier, der ønskes beskyttet med projektet udover selve den fysiske beskyttelse af landareal, netop vil være etableret på landsiden af skræntfodslinjen.

For ubebyggede ejendomme, der er beliggende både på landsiden og havsiden af skræntfodslinjen, vurderes det at være i overensstemmelse med hensynene til behovet for kystbeskyttelse og de værdier, der beskyttes, at der fastlægges en model for afgrænsning af, om en sådan ejendom reelt skal anses for at være omfattet af begrebet ejendomme i første række, når nu kun en del af ejendommen er beliggende på landsiden af skræntfodslinjen, og ejendommen i det hele er ubebygget.

Det forhold, at disse ejendomme reelt opnår en fysisk beskyttelse af landareal – det areal, der ligger på landsiden af skræntfodslinjen – må afspejles i afgrænsningen. Det vurderes derfor bedst overensstemmende med principperne om, at bidraget skal afspejle de værdier, der beskyttes, at en overvejende del af ejendommen skal være beliggende på strandsiden af skræntfodslinjen for, at en sådan ejendom ikke betragtes som en ejendom i første række, og dermed ikke bidragspåliges.

Kommunerne er berettigede til ved fastsættelsen af den praktiske metode for afgrænsning af de bidragspligtige ejendomme at inddrage hensyntagen til at skabe en administrerbar ordning, hvor ejendommene behandles ensartet efter forudgående fastsatte kriterier, der ud fra en gennemsnitsbetragtning afspejler den beskyttelse, som de enkelte ejendomme opnår ved projektet.

Det vurderes, at afgrænsningen i Administrationsgrundlaget, hvor mere end 75 pct af en ubebygget ejendom skal være beliggende på strandsiden af skræntfodslinjen for at kunne anses som en strandmatrikel og ikke en ejendom i første række, afspejler ovenstående hensyn, og at der er tale om en proportional afvejning på baggrund af en hensyntagen til de værdier, der beskyttes.

Det kan dog ikke helt afvises, at der vil være matrikler, hvor afgrænsningen rammer så skævt, at modellen på trods af ovenstående betragtninger for så vidt angår disse matrikler ikke kan antages at føre til en proportional bidragspåligning.

4.7 **Kategori F: Matrikler med flere udpegninger**

4.7.1 *Metode efter Administrationsgrundlaget*

For enkelte matrikler vil der blive foretaget en underopdeling af matriklen, således at de opdelte dele af matriklen behandles efter forskellige kategorier efter Administrationsgrundlaget.

Af Administrationsgrundlaget fremgår følgende

"Langs Nordkysten er der eksempler på matrikler hvor det er nødvendigt med en opdeling i flere kategorier. I disse tilfælde vil sådanne matrikler blive underopdelt med hjælpelinjer, jf. afsnit 3.3.

En matrikel har flere udpegninger, hvis matriklen er kategoriseret som enten

- *en strandmatrikel, der ligger foran flere matrikler, hvor en vej eller sti rækker ind i anden række. Så vil delen med vejen/stien underopdeles med hjælpelinjer, og strandmatriklen vil kun pålægges bidrag for denne del. Matriklerne, der ligger bagved strandmatriklen, bidrager for de resterende af strandmatriklens kystmeter, jf. figur 10.*
- *eller en ubebygget matrikel i første række*
 - *Som ligger foran flere matrikler i anden række.*
 - *Som kun ligger foran én matrikel i anden række, men hvor den ubebyggede matrikel samtidig rækker ind i anden række.*

I alle ovenstående eksempler bruges samme analyse som beskrevet i punkterne a-c i afsnit 3.4.2, til at vurdere hvordan bidragene skal fordeles mellem matriklerne.

*Den konkrete forklaring, i tilfælde hvor en matrikel har fået flere udpegnin-
ger, vil altid fremgå af oversigten over bidragspligtige matrikler, som ligger
som bilag til dette administrationsgrundlag."*

4.7.2 Vurdering

Der er ikke noget til hinder for, at der ved en bidragsmodel indgår hensyntagen til, at der vil være matrikler i første række, hvor forholdene for den pågældende matrikel er så forskelligartede, at det er nødvendigt at foretage en underopdeling af matriklen for at sikre, at bidraget for matriklen fastsættes retvisende i forhold til de hensyn, der ligger til grund for modellen.

En sådan konkret fastsættelse af bidraget for enkelte matrikler på baggrund af en vurdering af de konkrete forhold for matriklen må dog administreres i overensstemmelse med lighedsprincippet, således at der ikke sker forskelsbehandling af de ejendomme, der omfattes af projektet.

Det vil derfor være afgørende, at der foretages en afgrænsning af disse ejendomme efter ensartede kriterier, således at det sikres, at metoden med underopdeling af særlige matrikler administreres ensartet i projektet.

Modellen forstås sådan, at der foretages en underopdeling af alle matrikler, der opfylder en af de to kriterier, der er fastsat i Administrationsgrundlaget, og ikke på baggrund af en konkret vurdering af den enkelte matrikels længde og former eller andet konkret vurderet grundlag.

Det vil sige, at underopdelingen foretages i forhold til alle (1) strandmatrikler, der ligger foran flere matrikler, og hvor en vej eller sti, som er en del af strandmatriklen, rækker ind i anden række, og (2) ubebyggede matrikler, der ligger foran flere matrikler i anden række, eller hvor en del af den ubebyggede matrikel rækker ind i anden række.

I denne situation, vil der blive foretaget en underopdeling af den pågældende matrikel, og bidraget vil blive fordelt på baggrund af den fordelingsnøgle, som er fastsat for ubebyggede matrikler, hvor bredden af den ubebyggede matrikel på landsiden af skræntfodslinjen er afgørende for fordelingen af bidraget mellem den forreste ubebyggede matrikel og den bagvedliggende matrikel.

Under den forudsætning, at underopdelingen foretages for alle matrikler, der opfylder en af de to kriterier, der er fastsat i Administrationsgrundlaget, vurderes det, at modellen i Administrationsgrundlaget med underopdeling af enkelte matrikler er forenelig med de hensyn, der kan varetages ved bidragsfastsættelsen efter kystbeskyttelsesloven, og at lighedsprincippet er opfyldt, idet alle matrikler behandles ud fra forud fastsatte ensartede kriterier.

4.8 Bidragspligt for ledningsejere

4.8.1 Metode efter Administrationsgrundlaget

Ledninger pålægges 1 pct af en given matrikels bidragsandel. Hvis matriklen har 23,4 kystmeter, skal ledningsejer således betale 1 pct af 23,4 meter.

Af Administrationsgrundlaget fremgår følgende om begrundelsen herfor:

"På mange matrikler i første række langs Nordkysten er der forsyningsledninger i jorden. Ledninger der er placeret på bidragspålignede matrikler, opnår således også beskyttelse og får dermed nytte af projektet. Derfor vil ledninger, der ligger på bidragspålignede matrikler efter kategori A-F, indtages i bidragsfordelingen ud fra en hensyntagen til de værdier og samfundsinteresser, der sikres.

Følgende ledninger i jorden kan have relevant samfundsmæssig betydning:

- kloakledninger
- vandledninger
- teleledninger
- fibernetledninger

Myndigheden har analyseret en række eksempler på matrikler, hvorpå der er en eller flere ledninger, jf. eksemplerne i figur 10. For hver af de analyserede matrikler er arealet, som ledningstracéet optager, udregnet. Dette areal er divideret med matriklens samlede areal. I alle de analyserede tilfælde har ledningens areal været mellem 1-2 % af matriklens samlede areal. Ledninger pålægges på denne baggrund 1 % af en given matrikels bidragsandel, når ledningen ligger på denne matrikel. Eksempelvis hvis matriklen har 23,4 kystmeter skal ledningsejer bidrage med 0,234 andele.

Det tages ikke med i vurderingen, hvor lang ledningen på matriklen er. Dette begrundes i, at hvis der ligger en ledning på matriklen, bliver den beskyttet, uanset hvor stor del af matriklen den ligger på, samt for at skabe en overskuelig og gennemsnitligt proportional model. Er der flere ledninger på en given matrikel, bliver hver enkel ledning pålagt bidrag. Bidraget lægges oveni matriklens eget bidrag, og en matrikel med ledninger får således ikke reduceret bidraget på grund af ledningernes tilstedeværelse. Andelene fra ledningsejere lægges oveni det samlede antal andele for den fodringsstrækning, hvorpå ledningerne ligger. Derfor vil det samlede antal andele øges, og beløbet, som en enkelt andel bidrager med, vil således reduceres.

Ved udpegning af bidragspligtige ledninger tages udgangspunkt i de oplysninger, der foreligger i LER registreringen."

4.8.2 Vurdering

I henhold til kystbeskyttelseslovens § 9a er det "*ejere af fast ejendom*", der kan pålægges bidragspligtigt. Formuleringen blev ved ændring af loven pr. 1. januar 2017³ ændret fra "*grundejere*" til den nuværende formulering "*ejere af fast ejendom*".

Ved lovændringen er i forarbejderne henvist til, at ledningsejere i praksis er blevet pålagt bidragspligt ved kystbeskyttelsesprojekter, og at justeringen af formuleringen af lovteksten blandt andet sker for at sikre, at lovteksten i højere grad svarer til den allerede fastlagte praksis for bidragspligt.

På den baggrund vurderer vi, at der vil kunne pålægges ledningsejere og andre ejere af tekniske installationer bidragspligt, hvis de opnår en beskyttelse eller anden fordel ved projektet.

Det er dog en forudsætning for bidragspåligning af ledningsejere og ejere af andre tekniske installationer, at disse anlæg rent faktisk opnår en beskyttelse ved projektet. For ledninger, der beskyttes, og hvor der er et beskyttelsesbehov, kan disse ledninger inddrages i bidragsfordelingen med passende parter ud fra en hensyntagen til de værdier og samfundsinteresser, der sikres, og det behov der er for sikring.

Administrationsgrundlaget er formuleret som en generel bidragsmodel for alle ledninger på strækningen uden, at der er foretaget en nærmere redegørelse for, at disse ledninger rent faktisk opnår en beskyttelse ved projektet. Da der er tale om erosionskyst, vurderes det dog, at der kan antages at være et generelt beskyttelsesbehov for ledninger beliggende på bidragspålagte ejendomme, da en ledning vil være erosionstruet på samme vis som den pågældende ejendom, som ledningen er beliggende på.

Der er ikke i vejledninger eller regelgrundlag fastsat en bestemt metode til fastlæggelse af ledningsejernes bidrag. Normalt vil bidraget fra ledningsejerne blive fastsat som et antal parter, der er fastsat ud fra en vurdering af beskyttelsesbehovet og de værdier og samfundsinteresser, der beskyttes.

I Administrationsgrundlaget er der lagt op til en fast betaling for ledningsejerne på 1 pct af bidraget for den ejendom, hvorpå ledningen er placeret. Denne andel er fastsat på baggrund af en vurdering af det gennemsnitlige størrelsesforhold mellem ledningstrace og matrikelstørrelse på strækningen.

Det vurderes, at hensyntagen til størrelsen af det areal, som ledningen omfatter, er et kriterie, der er egnet til at afspejle den beskyttelse, der opnås for den enkelte ledning.

³ Lov nr. 1732 af 27. december 2016 om ændring af lov om kystbeskyttelse

Kommunerne er berettigede til ved fastsættelsen af den praktiske metode for afgrænsning af de bidragspligtige ejendomme og anlægsejere at inddrage hensyntagen til at skabe en administrerbar ordning, hvor ejendommene og de enkelte anlægsejere behandles ensartet efter forudgående fastsatte kriterier, der ud fra en gennemsnitsbetragtning afspejler den beskyttelse, som de enkelte ejendomme og anlæg opnår ved projektet.

På baggrund af oplysningerne i Administrationsgrundlaget om størrelsesforholdet mellem ledningstracé og matrikelstørrelser på strækningen, vurderes det, at modellen udgør en proportional afvejning på baggrund af en hensyntagen til de værdier, der beskyttes.

Uden nærmere kendskab til de konkrete ledningsforhold på strækningen - herunder om der er væsentlig forskel på de samfundsmæssige værdier, der beskyttes - kan det dog ikke helt afvises, at der vil være ledninger, hvor afgrænsningen rammer så skævt, at modellen på trods af ovenstående betragtninger for så vidt angår disse ledninger ikke kan antages at føre til en proportional bidragspåligning.

Horten, 11. marts 2025



Marie Bockhahn