

Grontmij A/S
Granskoven 8
2600 Glostrup

att.: Dorthe Rømø

Codex Advokater P/S
Damhaven 5 B
7100 Vejle

5. maj 2014

Journalnr.:202925

Advokat:
Mads Kobberø
mko@codexlaw.dk

Sekretær:
Lene Fjord Hocks Dahl
lfh@codexlaw.dk
Direkte: +45 7643 5352

Kystbeskyttelsesloven - kommunalfuldmagt

1. Indledning

I forbindelse med en opgave, som Grontmij har for Roskilde Kommune, er jeg blevet bedt om at udarbejde et notat, der belyser, hvorvidt kommunalfuldmagtsreglerne muliggør, at kommunen kan beslutte at finansiere etableringen (helt eller delvist) af et endnu ikke endeligt defineret digeanlæg. Det bemærkes, at jeg ikke har vurderet andre forhold, godkendelseskrav eller lignende vedrørende digeprojektet.

2. Det konkrete projekt

Det er som anført ovenfor ikke endeligt besluttet, hvilken karakter og omfang et kommende digeanlæg vil få. Jeg lægger dog følgende antagelser til grund:

- Baggrunden for digeanlæggets opførelse er konstaterede problemer med oversvømmelser. Problemer, der kan forventes at stige i omfang i fremtiden grundet klimaforandringerne.
- Der er 2 selvstændige projekter på banen. Et omkring Roskilde Inderfjord og et omkring Jyllinge Nordmark.

3. Regelgrundlaget

Kystbeskyttelsesloven og de generelt gældende kommunalfuldmagtsregler har betydning for afklaring

af, i hvilket omfang kommunen med rette kan finansiere digeanlægget.

Kommunalfuldmagtsreglerne er en samlet betegnelse for de uskrevne regler (grundsætninger) om kommunernes opgavevaretagelse. Om forholdet mellem på den ene side særlovgivningen (som fx kystbeskyttelsesloven) og kommunalfuldmagtsreglerne er reguleringen den, at hvis en kommunal opgavevaretagelse er reguleret i den skrevne lovgivning (love og bekendtgørelser), skal opgavevaretagelsen ikke også vurderes i forhold til kommunalfuldmagtsreglerne. Kommunalfuldmagtsreglerne viger således for den skrevne lovgivning.

Blandt de uskrevne kommunalfuldmagtsregler er blandt andet det princip, at de opgaver, som kommunen ønsker at varetage eller støtte, skal være af en vis nytte for kommunens indbyggere, og at der dermed ikke må ydes støtte til enkeltpersoner eller enkeltvirksomheder uden specifik hjemmel i lovgivningen.

Der findes en række afgørelser/udtalelser om denne del af kommunalfuldmagtsreglerne. I en af disse udtalelser (Indenrigsministeriets udtalelse af 11. august 2011 i sags nr. 1007705) blev princippet omtalt således:

"Efter de nævnte regler antages en kommunes adgang til uden lovhjemmel at gennemføre foranstaltninger blandt andet at være afgrænset af, hvad der traditionelt er betegnet som et almennytte-kriterium. Dette kriterium indebærer, at en kommune som udgangspunkt kun kan gennemføre foranstaltninger, der kommer en bredere kreds af borgere til gode.

Dette udgangspunkt indebærer, at en kommune normalt ikke uden lovhjemmel kan gennemføre foranstaltninger, der udelukkende eller i det væsentligste er motiveret i varetagelse af individuelle interesser hos enkeltpersoner eller grupper af enkeltpersoner."

Det centrale i princippet er, at der fordres en almen interesse, og der tales om et almennyttekriterium.

Der foreligger en statsforvaltningsudtalelse omkring muligheden for, at en kommune kunne betale op til kr. 800.000, for at ét hus bliver hævet for at minimere risikoen for oversvømmelse af dette hus. I denne udtalelse anførte Statsforvaltningen, at der ikke i fx betalingsloven eller miljøbeskyttelsesloven var hjemmel til, at kommunen betalte denne udgift, og Statsforvaltningen udtalte så:

"Spørgsmålet er således, om kommunen efter de almindelige kommunalretlige grundsatninger om kommuners opgavevaretagelse (de såkaldte kommunalfuldmagtsregler) har hjemmel til at betale for hævnningen af huset.

Efter kommunalfuldmagtsreglerne antages en kommunes adgang til uden lovhjemmel at gennemføre foranstaltninger blandt andet at være afgrænset af, hvad der traditionelt er betegnet som et almennytteskriterium.

Dette kriterium indebærer, at en kommune som udgangspunkt kun kan gennemføre foranstaltninger, der kommer det kommunale fællesskab til gode. Dette udgangspunkt indebærer, at en kommune normalt ikke uden lovhjemmel kan gennemføre foranstaltninger, der udelukkende eller i det væsentligste er motiveret i varetagelse af individuelle interesser hos enkeltpersoner eller enkeltvirksomheder eller grupper af enkeltpersoner eller enkeltvirksomheder ...

Efter statsforvaltningens opfattelse følger det af almennytteskriteriet, at en kommune ikke uden lovhjemmel kan påtage sig at betale en grundejers udgifter til at hæve sit hus på grund af faren for en eventuel kommende oversvømmelse ... medmindre der foreligger en særlig kommunal interesse heri.

Efter statsforvaltningens opfattelse foreligger der ikke en særlig kommunal interesse i at hæve en grundejers hus.”

Kystbeskyttelsesloven indeholder hjemmel til, at kommunen selv, eller på baggrund af en ansøgning fra borgerne (eventuelt et digelag), kan beslutte at etablere et digeanlæg eller andet anlæg med det formål at beskytte imod oversvømmelser. Om finansieringen i den forbindelse anføres det i § 3:

”Hvis kommunalbestyrelsen beslutter at fremme sagen, skal den afholde et møde med de grundejere, der kan blive pålagt bidragspligt i henhold til stk. 5. ...

Stk. 5. Bidrag kan pålægges grundejere, der opnår beskyttelse ved foranstaltningen, eller som i øvrigt opnår en fordel derved. Det enkelte bidrags størrelse fastsættes af kommunalbestyrelsen.

Stk. 6. Hvis en kommune bidrager med et beløb ud over, hvad der måtte være pålagt kommunen i henhold til stk. 5, kan transport- og energiministeren efter indstilling fra kommunen pålægge en anden kommune, der er berørt af kystbeskyttelsesforanstaltningen, at bidrage med indtil samme beløb. Bestemmelsen i 1. pkt. finder anvendelse på både anlægsudgifter, driftsudgifter og andre udgifter.”

Det centrale er, at der står ”kan” i relation til grundejernes betalingsforpligtelse, og at det direkte anføres, at kommunen kan bidrage med et beløb ud over, hvad kommunen er forpligtet til i kommunens egenskab af grundejer i området.

Om bestemmelsen anføres det i den tilknyttede vejledning:

"Ud over at yde bidrag som grundejer kan en kommunalbestyrelse vælge at lade kommunen bidrage i dens egenskab af offentlig myndighed inden for rammerne af kommunalfuldmagten ..."

4. Min vurdering

Kystbeskyttelsesloven åbner op for, at en kommune kan bidrage til finansieringen af kystbeskyttelsesforanstaltninger, uden at der i loven er fastsat nogen begrænsning i denne adgang.

Når det derfor i vejledningen anføres, at adgangen skal benyttes "inden for kommunalfuldmagtens rammer", skabes der hermed en forvirring, for hvis man er inden for kommunalfuldmagtens rammer, er der ikke behov for i selve loven at give adgang til en kommunal medfinansiering. Jeg mener derfor, man kan stille spørgsmålstejn ved rigtigheden af det i vejledningen anførte.

Selv om man lægger til grund, at en kommune kun kan yde et økonomisk tilskud til etablering af kystbeskyttelsesforanstaltninger inden for kommunalfuldmagtens rammer, mener jeg, at nyttekriteriet indebærer, at Roskilde Kommune vil være berettiget til at finansiere projektet omkring Roskilde Inderfjord. Det begrundes jeg med, at projektet indebærer en beskyttelse af ikke bare konkrete grundejeres ejendomme, men centrale dele af bymidten inklusiv områder af betydning for infrastruktur, turisme mv. Der er således tale om andet og mere end beskyttelsen af en afgrænset kreds af private lodsejere.

Jeg kan oplyse, at der mig bekendt i mindst en af landets store kommuner ud fra sammenlignelige betragtninger er truffet afgørelse om etablering af et stort sluseanlæg og samtidig truffet afgørelse om, at kommunen finansierer dette tiltag.

Hvad angår Jyllinge Nordmark er situationen mig bekendt ikke identisk. Her er de, der får fordel af projektet, en mere afgrænset kreds af borgere, nemlig de boligejere, der ejer huse i området. Det vil derfor i høj grad være en afgrænset kreds af borgere, der vil få en økonomisk fordel ud af, at kommunen måtte beslutte at finansiere udgifterne til en løsning af problemerne.

Jeg har i 2011 udarbejdet et notat for kommunen omkring problemerne i Jyllinge Nordmark og er på den baggrund bekendt med noget af baggrunden for situationen i dette område, herunder at en række huse i området er etableret på baggrund af en nyere lokalplan.

Baseret på formuleringen af selve lovtæksten ville jeg ikke finde det ulovligt, at kommunen finansierede projektet i Jyllinge Nordmark, men jeg må erkende, at formuleringen af vejledningen til loven giver en

sådan usikkerhed herom, at jeg ikke tør konkludere, at kommunen lovligt kan finansiere projektet vedrørende Jyllinge Nordmark.

I det omfang et digeanlæg ved Jyllinge Nordmark tillige i et ikke ubetydeligt omfang skal sikre varetagelsen af rekreative interesser for almenvellet, taler det med styrke for, at kommunen inden for kommunalfuldmagten kan bidrage økonomisk til, at tiltagene gennemføres. I den situation vil tiltaget ikke "kun" være båret af hensynet til at beskytte en afgrænset kreds af husejere i området.

At grundejerne som udgangspunkt skal stå for finansieringen, er også anført af miljøministeren i et svar af 3. marts 2014 til Folketingets Transportudvalg:

"Som udgangspunkt er det ifølge kystbeskyttelsesloven den enkelte lodsejers ansvar at beskytte sig imod oversvømmelse ..., ligesom den enkelte lodsejer selv må finansiere kystbeskyttelsen.

Kommunen har dog hjemmel til jf. Kystbeskyttelseslovens kapitel 1a at tage initiativ til kystbeskyttelse over en længere strækning, hvis kommunen vurderer, at det er hensigtsmæssigt for en helhedstænkende løsning."

Jeg noterer, at der i afsnittet om kommunens initiativ ikke står noget om finansiering.

Det bemærkes, at selv om kommunen ikke finansierer projektet, men det bliver finansieret af lodsejerne via et digelag, er der hjemmel i kystbeskyttelseslovens § 9 til, at kommunen udlægger, eller garanterer for, etableringsudgifterne.

5. Afsluttende bemærkninger

Min konklusion er ovenfor, at jeg finder det mest sandsynligt, at kommunen har adgang til at finansiere etablering af et digeanlæg omkring Roskilde Inderfjord, mens jeg hælder til det modsatte vedrørende Jyllinge Nordmark.

Hvis kommunen beslutter, at der skal etableres et digeanlæg, og hvis det beslutes, at det skal søges kommunalt finansieret, vil jeg anbefale, at der forinden anlæggets endelige etablering indhentes en vejledende udtalelse fra enten Indenrigsministeriet eller Statsforvaltningen, og altså derfra får en autoritativ afklaring af adgangen til kommunal finansiering af de konkrete projekter.

Det gælder ikke mindst, fordi jeg i min udarbejdelse af dette notat ikke har kunnet finde afgørelser eller udtalelser fra Statsforvaltninger, der specifikt går på kommunernes mulighed for at finansiere projekter omfattet af kystbeskyttelsesloven i videre omfang, end kommunen er forpligtet til ud fra en nyttebetragtning.

Med venlig hilsen

Mads Kobberø