

7. juni 2017  
Sagsnr. NMK-451-00008  
Tidligere sagsnr. 2015-5185  
BAB-NMKN

## **AFGØRELSE**

### **i sag om fremme af et kystsikringsprojekt ved Gl. Skagen**

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter kystbeskyttelseslovens<sup>1</sup> § 18, stk. 1, jf. § 5, stk. 1.

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster Frederikshavn Kommunes afgørelse af 29. april 2015 om at fremme et kystbeskyttelsesprojekt i Gl. Skagen mellem Rævehulevej 34 og Højen Fyrvej 45-49 med undtagelse af den del af afgørelsen, der omhandler bidragsfastsættelse. Den del af kommunens afgørelse, der omhandler bidragsfastsættelsen, ophæves og hjemvises til fornyet behandling i kommunen.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.<sup>2</sup> Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. kystbeskyttelseslovens § 18 b.

Afgørelsen er truffet af nævnet, jf. § 1 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, der i overensstemmelse med kystbeskyttelseslovens § 18, stk. 1, har behandlet sagen i den læge afdeling, jf. § 3, stk. 1, nr. 9, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

**MILJØ- OG  
FØDEVAREKLAGENÆVNET**

Toldboden 2  
8800 Viborg

Tlf. 72 40 56 00  
CVR nr. 37795526  
EAN nr. 5798000026070  
nmkn@naevneneshus.dk  
naevneneshus.dk

---

<sup>1</sup> Lovbekendtgørelse nr. 78 af 19. januar 2017 om kystbeskyttelse.

<sup>2</sup> Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

<b>1. Klagen til Miljø- og Fødevarerklagenævnet .....</b>	<b>2</b>
<b>2. Sagens oplysninger .....</b>	<b>3</b>
2.1. Kystdirektoratets bemærkninger fra februar 2007 .....	3
2.2. Kystdirektoratets bemærkninger fra marts 2008 .....	4
2.3. Frederikshavns Kommunes afgørelse af 12. juni 2008 .....	5
2.4. Transportministeriets afgørelse fra 2009 .....	5
2.5. Sagens videre forløb, herunder Kystdirektoratets tilbagemelding .....	6
2.6. Kommunens notat af 3. juni 2014 om afgrænsningen og bidragsfordelingen .	7
2.7. Teknisk Udvalgs møde af 16. juni 2014 .....	7
2.8. Kommunens orientering af 30. oktober 2014 om ”fremme” efter kystbeskyttelseslovens § 5, stk.1 .....	7
2.9. Revideret projekt i høring hos Kystdirektoratet d. 3. december 2014 .....	8
2.10. Kystdirektoratets svar af 12. december 2014 .....	8
2.11. Kommunens invitation af 9. januar 2016 til møde om projektet .....	8
2.12. Økonomiudvalgets sagsfremstilling der udmøntes i kommunens beslutning af 12. januar 2015 om at ændre finansieringen af Højen Fyr .....	9
2.13. Høringssvar til kommunen samt forvaltningens bemærkninger hertil .....	9
<b>3. Kommunens afgørelse af 29. april 2015 om endelig fremme af kystbeskyttelsesprojektet.....</b>	<b>10</b>
3.1. Kommunens afgørelse offentliggøres .....	10
3.2. Fremtidigt kystbeskyttelseslag .....	11
3.3. Notat om bidragsfordelingen .....	11
<b>4. Klagepunkter .....</b>	<b>14</b>
4.1. Nytteprincippet er fraveget .....	14
4.2. Hovedargumentet fra kommunen mangler hjemmel.....	14
4.3. Udsatte ejendomme må selv bære risiko.....	15
4.4. Ingen værdiskabende ”rekreativ værdi” .....	15
4.5. Kommunens vedligeholdelsesforpligtigelse .....	15
4.6. Højen Fyr .....	16
4.7. Gl. Skagen som ”brand” .....	16
4.8. Forskelsbehandling og ejendommen ”Fellen” .....	16
4.9. Vilkarlig opmåling .....	17
4.10. Alternative projektforslag .....	17
<b>5. Bemærkninger til klagepunkterne.....</b>	<b>17</b>
5.1. Kommunens bemærkninger .....	17
5.2. Klagernes yderligere bemærkninger .....	19
5.3. Kommunens yderligere bemærkninger .....	20
5.4. Klagers yderligere bemærkninger .....	20
<b>9. Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger og afgørelse .....</b>	<b>21</b>
9.1. Det juridiske grundlag .....	21
9.2. Miljø- og Fødevarerklagenævnets vurdering af sagens klagepunkter .....	25
9.3. Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse .....	30

## **1. Klagen til Miljø- og Fødevarerklagenævnet**

Omboende har påklaget Frederikshavn Kommunes afgørelse, primært for så vidt angår spørgsmål om bidragsfordelingen. Afgrænsningen af kystprojektet er ligeledes påklaget.

Grundejerforeningen Gl. Skagen har også klaget over kommunens afgørelse, men har siden valgt at trække deres klage tilbage.

Derudover har SIC Skagen Innovationscenter/v Poul Jakobsen klaget over Frederikshavn Kommunes afgørelse. Klagen er ved afgørelse af 2. juni 2017 afvist fra realitetsbehandling som følge af manglende klagebehandling.

## 2. Sagens oplysninger

Gl. Skagen blev i perioden 1946-50 successivt beskyttet med seks høfder. I 1978 blev læsideområdet beskyttet af yderligere 10 høfder, og systemet blev i 1985 udvidet med to kortere høfder som terminalafslutning. Den nuværende beskyttelse ved Højen Fyr med høfde og skråningsbeskyttelse blev anlagt i 1984, og skråningsbeskyttelsen er i 2004 blevet forlænget på begge sider.

Kystdirektoratet har udført målinger på strækningen siden begyndelsen af 1970'erne, som viser, at klitskrænten og kystlinjen er stabiliseret på høfdestrækningen nordøst for Gl. Skagen. På den ubeskyttede strækning ned mod "Fellen"<sup>3</sup> er tilbagemykningen af klitskrænten gennemsnitlig 1,3 meter pr. år. I læsideområdet ved Højen Fyr er klittilbagemykningen siden 1978, hvor den første høfde blev bygget, gennemsnitlig 3,2 meter pr. år. De eksisterende høfder har stabiliseret klit og strand, mens der omvendt har været ekstra tilbagemykning på en strækning sydvest for Højen Fyr på grund af læsidevirkning af høfden.

Det fremgår af sagens akter, at denne er startet i 2007, da Frederikshavn Kommune anmodede Kystdirektoratet om bemærkninger til et kystbeskyttelsesprojekt, der omfattede renovering/fornyelse af kystbeskyttelsen ved og omkring Gl. Skagen på en godt 3,3 km lang strækning. Projektet var fremsendt til kommunen af Gl. Skagen Grundejerforening. Kystbeskyttelsen omfattede renovering/nyanlæg af en række høfder fra ca. 400 m sydvest for Gl. Skagen By til og med Højen Fyr samt en mindre forlængelse af skråningsbeskyttelsen ved Højen Fyr. Endvidere indebar projektet, at der blev udført sandfodring mellem de 5 nye høfder på strækningen sydvest for Gl. Skagen.

### 2.1. Kystdirektoratets bemærkninger fra februar 2007

Kystdirektoratet bemærkede indledningsvist, at direktoratets vurdering var baseret på et modificeret forslag, hvor en høfde udgik, og en anden høfde blev afkortet, hvorfor der ikke blev taget hensyn til beskyttelsen af ejendommen "Fellen".

Kystdirektoratet beskrev i deres svar, at de eksisterende høfder var i dårlig stand og skulle renoveres, og at formålet med forslaget var sikring mod erosion på strækningen.

---

<sup>3</sup> En eksponeret ejendom beliggende Rævehulevej 34, som er taget ud af kystbeskyttelsesprojektet. Kystdirektoratet har den 2. februar 2015 varslet et påbud om afslag på lovliggørelse af ekstra tilførsel af sten rundt om ejendommen samt påbud om fjernelse af disse. Kystdirektoratet har herefter truffet afgørelse i sagen (NMK-451-00005), som er under behandling i Miljø- og Fødevarerklagenævnet.

Kystdirektoratet bemærkede yderligere generelt om høfder, at disse i princippet reducerer den naturlige kysttilbagerykning mellem høfderne og i høfdesystemets luvsideområde. Til gengæld forøges tilbagerykningen umiddelbart nedstrøms høfdegruppen. Den høfdebeskyttede strækning vil derfor med tiden komme til at ligge som et fremspring på kysten, og de ubeskyttede nabostrækninger vil fortsætte tilbagerykningen. Desto kortere en høfdebeskyttet strækning er, desto mere isoleret vil den ligge, og desto mere udsat for bølger og strøm vil den være. Sidstnævnte tendens ses tydeligt ved Højen Fyr og i nogen grad ud for Gl. Skagen By. Kysten udenfor høfderne vil fortsætte tilbagerykningen, hvorved kystprofilen med tiden forstjæles. Herved kan større bølger nå længere ind mod kysten, og høfdestrækningen vil blive mere udsat.

De projekterede høfder er lave stenkonstruktioner med høfdehoved i kote 0,75, høfdeskaft med højde 50 cm over terræn op til kote 1,25 på bagstranden. Disse skal bygges op med trappeelementer ind i høfdeskaftet, således at passage på stranden bliver lettet. De nye høfder – sydvest for de eksisterende – vil ligge med ca. samme høfdeafstand som de eksisterende høfder. De to nye høfder nordøst for de eksisterende høfder vil ligge med lidt større afstand mellem sig end de eksisterende.

Kystdirektoratet vurderede, at der ikke er risiko for oversvømmelse i baglandet ved brud på klitbeskyttelsen. Det blev vurderet, at problemet udelukkende er erosion af kysten, og formålet var (og er) derfor at reducere den uheldige effekt af, at Gl. Skagen og Højen Fyr ligger isoleret i frem-skudte positioner og med tiden vil ligge mere og mere eksponeret.

Kystdirektoratet vurderede, at høfderne ved Højen Fyr er nødvendige for at undgå yderligere isolering af kysten ved Højen Fyr.

Kystdirektoratets fandt herudover, at man med fordel kunne vælge en linjeføring, som pegede ind mod land.

Kystdirektoratets sammenfattende kysttekniske vurdering var, at det ville være hensigtsmæssigt at foretage en helhedsløsning, som skitseret i det aktuelle projekt.

## *2.2. Kystdirektoratets bemærkninger fra marts 2008*

Kystdirektoratet blev igen hørt om projektet i forbindelse med, at kommunen havde revideret sit kystbeskyttelsesprojekt, således at det endvidere omfattede en supplerende beskyttelse foran ejendommen ”Fellen”.

Kystdirektoratet udtalte i den forbindelse, at man vurderede, at en udvikelse af kystbeskyttelsen med en mindre strækning foran Fellen ikke i sig selv ville få nogen væsentlig indflydelse på strækningen nedstrøms.

### 2.3. Frederikshavns Kommunes afgørelse af 12. juni 2008

Kommunen traf i 2008 afgørelse om at fremme et kystbeskyttelsesprojekt på strækning fra og med Fellen til og med Højen Fyr ved Gl. Skagen. Afgørelsen blev påklaget til Transportministeriet, der dengang var klageinstans.

### 2.4. Transportministeriets afgørelse fra 2009

Transportministeriet stadfæstede den 6. august 2009 kommunens afgørelse om at fremme kystbeskyttelsesprojektet, idet ministeriet dog hjemviste spørgsmålet om bidragsfordelingen til fornyet behandling i kommunen.

Det fremgår således af afgørelsen fra 2009:

#### *”A) Fordeling af anlægsudgifter*

Det fremgår af kystbeskyttelsesloven § 3, stk. 5, at omkostninger og vedligeholdelse af kystbeskyttelse skal afholdes af de, der opnår beskyttelse eller fordele ved kystbeskyttelsen.

Der henvises desuden til Trafik- og Kommunikationsministeriets vejledning af 6. juni 1988, hvori det er anført:

*Det står som hidtil amtsrådet frit for at vælge de kriterier, som skal danne grundlag for fordeling af bidragspligten, og at bestemme den indbyrdes vægt, der bør tillægges de valgte kriterier. Som kriterier vil – som hidtil – ejendommens størrelse, og værdi samt længde mod kysten være af betydning. For ejendomme, der ikke direkte beskyttes, vil afstand til stranden naturligtvis være en afgørende faktor.*

...

I brevet af 8. august 2008 om klagerne har kommunen anført, at den vedtagne bidragsfordeling er valgt til fordel for en fordeling efter ejendomsværdi, da den er mindre kompliceret at administrere, og fordi der også er sammenhæng mellem nærheden til kysten og ejendomsværdien.

Transportministeriet finder, at hensynet til administration ikke kan være det afgørende, men ministeriet er enig i sammenhængen mellem nærheden til kysten og ejendomsværdien. [...] Transportministeriet finder dog, at der i denne sag er en sådan forskel på ”enhederne” i bidragsfordelingen, både hvad angår ejendomsværdi og kystlængde, at fordelingen alene efter afstand til kysten ikke forekommer som den mest rimelige.

På dette grundlag [...] hjemviser Transportministeriet hermed spørgsmålet om bidragsfordeling til fornyet behandling i Frederikshavn Kommunalbestyrelse med henblik på inddragelse af ejendomsværdi og / eller kystlængde i bidragsfordelingen.

#### *B) Fordeling af vedligeholdelsesudgifter*

[...]

I bemærkningerne til forslaget til lov om kystbeskyttelse fra 1987 er det anført, at det følger af denne bestemmelse, at en udgiftsfordeling, der er fastsat af en landvæsenskommission eller en overlandvæsenskommission i henhold til gældende lovgivning, kan ændres af amtsrådet.

Hertil kommer, at det grundlæggende princip for ansvaret for kystbeskyttelse er, at ansvaret påhviler den enkelte grundejer.

På dette grundlag finder Transportministeriet ikke anledning til at ændre teknisk udvalgs beslutning om, at vedligeholdelsespligten til det vedtagne kystbeskyttelsesprojekt pålægges ejerne af de beskyttede ejendomme. Under henvisning til den ovennævnte hjemvisning af spørgsmålet om fordeling af anlægsudgifter skal Transportministeriet dog bemærke, at ministeriet finder, at fordelingen af vedligeholdelsesudgifter bør være den samme som fordelingen af anlægsudgifter.

[...]”

### *2.5. Sagens videre forløb, herunder Kystdirektoratets tilbagemelding*

Det fremgår af sagens dokumenter, at kommunen igen i løbet af 2010 traf afgørelse om at fremme et kystbeskyttelsesprojekt, der igen blev påklaget til Transportministeriet, hvorefter sagen i en periode indtil 2012 lå til behandling i ministeriet.

I efteråret 2012 blev der holdt et møde mellem Transportministeriet, Grundejerforeningen Gl. Skagen og Frederikshavn Kommune, hvorefter kommunen besluttede at "trække sagen hjem" fra Transportministeriet med henblik på at genoverveje afgrænsningen af det område, der skulle bidrage til finansieringen af kystbeskyttelsesprojektet.

Efterfølgende har kommunen og grundejerforeningen været i løbende dialog. Grundejerforeningen ønskede kystsikringsprojektet igangsat hurtigst muligt og uden inddragelse af ejendommen "Fellen", der i dag ligger ude på stranden sikret af en stenkastning. Kystdirektoratet har meddelt påbud om fysisk lovliggørelse af stensætningen.

Den 29. januar 2014 besluttede kommunen, at processen omkring kystbeskyttelsesprojektet ved Gl. Skagen skulle sættes i gang uden inddragelse af ejendommen "Fellen".

Kommunen igangsatte på baggrund af ovenstående beslutning en ny proces vedrørende offentlighed angående det samlede kystbeskyttelsesprojekt omkring Gl. Skagen bestående af:

- Etablering af 5 høfder på strækningen mellem Rævehulevej 34 og det eksisterende høfdeanlæg startende ud for Klitrosevej
- Sandfodring mellem de 5 nye høfder i forbindelse med etableringen
- Renovering af alle eksisterende høfder på strækningen fra Klitrosevej til nordøst for Skagbanke
- Etablering af to høfder på strækningen fra nordøst for Skagbanke og til Højen Fyrvej 45 – 49
- Fremtidig vedligeholdelse af kystbeskyttelsen

På grund af den lange tid der var gået, siden Kystdirektoratet sidst var blevet hørt om projektet, sendte kommunen den 6. marts 2014 en fornyet høring til direktoratet. Bortset fra udtagelsen af ejendommen "Fellen" har kystbeskyttelsesprojektet ikke ændret sig i forhold til det projekt, som Kystdirektoratet forholdt sig til i 2008.

Direktoratet meddelte den 28. marts 2014, at man ikke havde yderligere bemærkninger i forhold til udtalelsen fra 2007.

## *2.6. Kommunens notat af 3. juni 2014 om afgrænsningen og bidragsfordelingen*

Af kommunens notat fremgår det bl.a., at de samlede udgifter til projektet blev vurderet til at være ca. 9,5 millioner kroner. Heri var undtaget den optionale læsidesikring ved Højen Fyr, der er et privatfinansieret anlæg. Udgifterne til projektets to nordøstlige høfder skulle dækkes lige af ejeren af ejendommen ved Højen Fyr og kommunen. Udgifterne blev sat til ca. 900.000 kr. som ejeren og kommunen skulle betale med 50 % hver.

Herudover ville kommunen bidrage med ca. 2,4 millioner kroner, svarende til omkostningerne til reovering af de 18 eksisterende høfder.

Den resterende del af anlægsudgifterne på ca. 5,7 millioner kroner skulle fordeles mellem grundejerne indenfor områdeafgrænsningen.

Det bidragspligtige område var afgrænset mod vest af Flagbakkevej/Rævehulevej – dog uden Rævehulevej 34 (Fellen) og Rævehulevej 33, og mod syd af Frederikshavnvej og Kattegatvej. Endelig blev området afgrænset mod øst af Buttervej. De ejendomme, kommunen tænkte inddraget som bidragsydere, var dem der lå ”bag” den kyststrækning, som sikres med høfder<sup>4</sup>.

## *2.7. Teknisk Udvalgs møde af 16. juni 2014*

Kommunen sendte ovenstående notat i høring til ca. 1.500 grundejere i det område, der blev foreslået pålagt bidragspligt.

Kommunen modtog omkring 200 bemærkninger i høringsperioden, hvoraf langt de fleste indeholdt indsigelse mod at blive inddraget som bidragspligtig til projektet.

Herefter vedtog kommunen, at der skulle iværksættes en ny dialog med Grundejerforeningen Gl. Skagen med henblik på at få grundejerforeningen til at indskrænke deres forslag til afgrænsning af bidragsområdet. Kommunen fastslog endvidere, at den endelige beslutning om ”fremme” af kystbeskyttelsesprojektet først ville blive truffet, når et nyt forslag til afgrænsningen af bidragsforpligtelsen forelå.

## *2.8. Kommunens orientering af 30. oktober 2014 om ”fremme” efter kystbeskyttelseslovens § 5, stk. 1*

Kommunen besluttede på sit møde den 6. oktober 2014 at fremme kystsikringsprojektet på baggrund af en afgrænsning svarende til en linje på 500 meter fra kysten opdelt i 3 zoner. Beslutningen blev truffet efter dialog med Grundejerforeningen Gl. Skagen.

---

<sup>4</sup> Området var foreslået af Grundejerforeningen i Gl. Skagen, der oprindeligt havde sendt ansøgning om kystbeskyttelsesprojektet til kommunen. De foreslåede bidragspligtige var ikke alle medlem af grundejerforeningen.

### *2.9. Revideret projekt i høring hos Kystdirektoratet d. 3. december 2014*

I forbindelse med kommunens videre arbejde med kystbeskyttelsesprojektet har man anmodet om Kystdirektoratets holdning til, hvorvidt de to nye høfder, som er planlagt at skulle etableres nordøst for de eksisterende høfder op mod Højen Fyr, er nødvendige. Kommunen har derfor bedt direktoratet om at vurdere, om det er et problem i forhold til gennemførelse af resten af projektet, hvis de to nye høfder op mod Højen Fyr tages ud af projektet.

### *2.10. Kystdirektoratets svar af 12. december 2014*

Kystdirektoratet har i deres svar til kommunen fastholdt, at høfderne ud fra en kystteknisk vurdering anses for nødvendige. Alternativet, at der ikke udføres anden form for kystbeskyttelse på strækningen, vil medføre, at Højen Fyr bliver mere og mere isoleret og efterhånden vil ligge som en bastion ud fra kystlinjen. Det vil betyde kraftigere eksponering for bølger med deraf voksende behov for forstærkning af de eksisterende konstruktioner.

Kystdirektoratet har videre bemærket, at det kan diskuteres, om man i første omgang vil udsætte denne del af projektet. Det vil medføre, at kysten mellem de nordligste høfder i det eksisterende høfdesystem og Højen Fyr vil fortsætte med at rykke tilbage. Ud fra den betragtning har etablering af de to nordøstligst beliggende høfder ikke konsekvens for den øvrige del af projektet.

### *2.11. Kommunens invitation af 9. januar 2016 til møde om projektet*

I invitationen er kystbeskyttelsesprojektet beskrevet således:

”Projektet består af:

- Genopbygning/renovering af 18 eksisterende høfder
- Etablering af 5 nye høfder mod sydvest inkl. Sandfodring
- Etablering af 2 nye høfder mod nordøst
- Eventuel forlængelse af eksisterende skræntbeskyttelse ved Højen Fyr (privatfinansieret)”

Det fremgår yderligere af invitationen, at da kommunen har haft den hidtidige vedligeholdelsesforpligtelse for de eksisterende høfder, forventer kommunen at bidrage særskilt til projektet til renovering af disse høfder.

Det resterende beløb forventes fordelt mellem de grundejere, som ligger indenfor bidragsområdet. Området forventes opdelt i 3 zoner, og indenfor hver zone vil ejendommene få tildelt et antal parter i bidragsfordelingen afhængigt af, hvor stor ejendomsværdien er, samt om ejendommen har en direkte kystlinje eller ej.



### *2.12. Økonomiudvalgets sagsfremstilling der udmøntes i kommunens beslutning af 12. januar 2015 om at ændre finansieringen af Højen Fyr*

I forbindelse med detailprojekteringen er prisoverslaget revideret i forhold til det, der blev fremlagt for Teknisk Udvalg i juni 2014. Revisionen indebærer dels, at andelen af uforudsete udgifter er faldet, og dels at beløbet, der blev afsat til brug for renovering af de eksisterende høfder, er steget. Sidstnævnte skyldes, at høfderne efter besigtigelse er blevet vurderet til at være i en væsentlige ringere tilstand, end det var forudsat tidligere i projektførelsen.

I det hidtidige notat om bidragsfordelingen, som var vedlagt Teknisk Udvalgs dagsorden i juni 2014 fremgik følgende:

”De samlede udgifter til projektet er vurderet til at være på ca. 9,5 mil.kr. ekskl. moms (inklusive rådgivning og forundersøgelser). Heri er undtaget den optionale læsidesikring ved Højen Fyr, der er et privatfinansieret anlæg.

Udgifterne til projektets 2 nordøstlige høfder afholdes som et privatfinansieret anlæg, hvor udgifterne på ca. 900.000 kr. dækkes af ejeren af Højen Fyr og Frederikshavn kommune i fællesskab med 50 % til hver af parterne.”

Det fremgår af udvalgets sagsfremstilling, at kommunen må beslutte, om de tidligere fordelingsprincipper, der går tilbage til 2008, skal fastholdes, eller om der skal ske en justering af fordelingsprincipperne, fordi bidragsområdet er ændret. Kommunens beslutning er accentueret af, at der i starten af 2015 skal udsendes en indkaldelse til borgermøde til de grundejere, der ligger indenfor det foreslåede bidragsområde.

Kommunen har herefter besluttet, at finansieringen af etableringen af de to nordøstligst beliggende høfder skal ændres fra at være privat/kommunalt finansieret til at indgå i det samlede anlægsbidrag, som alle grundejerne i bidragsområdet er med til at finansiere. Beslutningen er ikke begrundet udover, at bidragsområdet er ændret.

### *2.13. Høringssvar til kommunen samt forvaltningens bemærkninger hertil* Kommunen har afholdt borgermøde om projektet den 11. februar 2015.

Der er indkommet adskillige høringssvar til kommunen, og det er bl.a. gjort gældende, at det bør fastholdes, at ejeren af Højen Fyr betaler halvdelen af udgifterne til de to nordøstlige høfder. Herudover har en række grundejere gjort indsigelse og har anført, at de ikke skal sættes i bidrag til projektet, da de ikke har gavn af kystsikringsprojektet.

Kommunens forvaltning har til udgiftsfordelingen omkring Højen Fyr bl.a. bemærket, at i den tidligere fordeling fra 2010 var udgifterne til de 2 nordøstlige høfder fordelt mellem kommunen og ejeren af Højen Fyr med 50 % til hver part. Med den nuværende udgiftsfordeling er afgrænsningen af bidragsydende ejendomme udvidet, så der er flere ejendomme bag

høfderne, som skal være med til at bidrage. Dette giver anledning til at genvurdere udgiftsfordelingen.

Forvaltningen har endvidere bemærket, at både kommunens rådgiver på projektet og Kystdirektoratet har anført, at de to nordøstlige høfder er nødvendige for at sikre yderligere eksponering af Højen Fyr, og at det øvrige projekt med de eksisterende samt de 5 nye høfder mod sydvest vil medvirke til yderligere at eksponere Højen Fyr, hvis de to nordøstlige høfder ikke etableres. De to høfder ses derfor som en del af det samlede projekt og som nødvendiggjort af den øvrige del af kystbeskyttelsesprojektet, hvorfor bidragsyderne bør være med til at betale for projektet i sin helhed.

### **3. Kommunens afgørelse af 29. april 2015 om endelig fremme af kystbeskyttelsesprojektet**

På baggrund af høringssvarene og forvaltningens bemærkninger hertil har kommunen truffet endelig afgørelse om at fremme kystbeskyttelsesprojektet, herunder om at bidragsfordelingen skal ske i overensstemmelse med det ”bidragsnotat”, der er vedlagt kommunens afgørelse, og som omhandler selve områdeafgrænsningen samt bidragsfordelingen.

#### *3.1. Kommunens afgørelse offentliggøres*

Kommunens afgørelse om fremme af projektet efter kystbeskyttelseslovens § 5, stk. 1, blev offentliggjort den 11. maj 2015.

Det fremgår af afgørelsen, at det kystbeskyttelsesprojekt, der skal fremmes ved Gl. Skagen, består af:

- Genopbygning af/renovering af 18 eksisterende høfder
- Etablering af 5 nye høfder mod sydvest inklusiv sandfodring
- Etablering af 2 nye høfder mod nordøst
- Eventuel forlængelse af eksisterende skræntbeskyttelse ved Højen Fyr (privatfinansieret).

Kommunen har truffet afgørelse om den økonomiske fordeling af udgifter, herunder at en del af udgifterne til projektet skal fordeles til ejendomsjere i et område indenfor 500 meter fra kystlinjen. I det vedlagte bidragsnotat ses principperne for udgiftsfordelingen samt områdeafgrænsningen.

Det fremgår videre af afgørelsen, at udgifterne afholdes af kommunen og de berørte grundejere i henhold til afgrænsningen og de fordelingsprincipper, der er beskrevet i bidragsnotatet. Alle udgifter til etablering af anlægget vil indgå i fordelingen, herunder til forberedelse, projektering, evt. ekspropriationserstatning samt finansiering.

### *3.2. Fremtidigt kystbeskyttelseslag*

Kommunen skal træffe beslutning om oprettelse af et kystbeskyttelseslag. Processen om oprettelse af kystbeskyttelseslaget igangsættes, når beslutningen om kystbeskyttelsesprojektet og bidragsfordelingen er endelig. Den løbende vedligeholdelse og drift skal administreres af kystbeskyttelseslaget. Kommunen forventer, at udgifterne til vedligeholdelse af anlægget bliver dækket af et årligt bidrag fra ejerne af de omfattede ejendomme, og at størrelsen på bidraget vil ligge på ca. 2,5 % af den samlede etableringsudgift. Denne årligt opkrævede vedligeholdelsesudgift vil blive fordelt mellem grundejerne efter de samme principper som anlægsudgiften.

Hvor der ikke kan indgås aftale med de berørte grundejere om rådighedsindskrænkning, forventes ekspropriation gennemført, hvis dette viser sig nødvendigt for at gennemføre projektet.

### *3.3. Notat om bidragsfordelingen*

Af bidragsnotatet fremgår det, at de ejendomme, der skal inddrages som bidragsydere, er dem, der ligger bag den kyststrækning, som sikres med høfder, herunder også de ejendomme der ligger bag de allerede eksisterende høfder.

Det valgte område strækker sig fra Rævehulevej mod vest, således at de ejendomme, som ligger på Rævehulevej, er med, da de ligger bag de fem nye høfder mod syd/vest<sup>5</sup>. Mod øst afgrænses bidragsområdet af Buttervej, og ind i landet er alle ejendomme omfattet, hvis hovedparten af ejendommen ligger indenfor 500 meter fra kysten.

Flere elementer er indgået i afvejningen af det udpegede område. Dels er det vurderet, at der er en fordel i, at der er forholdsvis mange ejendomme, der løfter opgaven med at finansiere udgifterne til kystbeskyttelsen, da den økonomiske byrde for den enkelte herved formindskes. Det vil ligeledes gøre bidragsfordelingen mindre sårbar.

Derudover har kommunen vurderet, hvilke ejendomme der opnår direkte beskyttelse eller anden fordel ved kystbeskyttelsen. Det er kommunens vurdering, at de kystsikringsforanstaltninger, som indgår i projektet, har stor betydning for, at området kan bibeholde sin nuværende karakter og områdets rekreative værdi for alle de bidragspligtige ejendomme.

Områderne ”Gl. Skagen” og ”Højen” har en helt særlig karakter og er ifølge kommunen eftertragtet på en måde, som dårligt kan sammenlignes med andre steder i landet. Baggrunden herfor er primært områdets kystnære placering samt den historik, der knytter sig dertil. Det er endvidere af kommunen anført, at sikring af det kystnære område efter kommunens

---

<sup>5</sup> Ejendommene ”Rævehulevej 33” og ”Rævehulevej 34” er dog undtaget.

vurdering vil medføre en fordel for hele det bagland, der indgår i afgrænsningen.

Det er videre i notatet beskrevet, at kommunen har vurderet de samlede anlægsudgifter til projektet til at være på 9,8 millioner.<sup>6</sup> Udgifterne til forlængelse af skråningsbeskyttelsen ved Højen Fyr indgår som en option og afholdes af ejeren af Højen Fyr som et privat finansieret anlæg. Et tilskud fra Kystdirektoratet på 500.000 kr. er indregnet i projektet. Herudover bidrager kommunen med ca. 4,1 millioner kr.<sup>7</sup> De 4,1 millioner kr. svarer til omkostningerne til renovering af de eksisterende høfder samt allerede afholdte udgifter på 350.000 kr. til rådgiverbistand. Den resterende del af anlægsudgifterne på ca. 5,1 millioner kr. fordeles mellem de bidragspligtige grundejere.

#### Fordelingen af anlægsudgifter

Kommunen har opdelt bidragsfastsættelsen i forhold til den enkelte ejendom efter følgende kriterier:

- Afstanden til stranden
- Ejendomsværdien
- Kystlinjelængden

#### *Afstanden til stranden*

Det er afstanden til stranden, der primært er determinerende for trusselsniveauet for den enkelte ejendom. De kystnære ejendomme opnår derfor størst fordel og beskyttelse af projektet. Kommunen har ud fra denne præmis udarbejdet 3 betalingszoner:

Udgifterne til projektet fordeles således at:

- Zone 1 udgøres af de ejendomme indenfor afgrænsningen, der ligger mindre end 100 meter fra kysten. Disse ejendomme er sat til at bære 47 % af udgifterne
- Zone 2 udgøres af de ejendomme, som ligger mellem 100 og 300 meter fra kysten. Grundejerne af disse ejendomme skal bære 32 % af udgifterne
- Zone 3 består af de resterende ejendommen indenfor det bidragspligtige område, det vil sige de ejendomme, der ligger mellem 300 og 500 meter fra kysten. Grundejerne indenfor denne gruppe skal bære 21 % af udgifterne til det samlede kystbeskyttelsesprojekt

Såfremt en ejendom ligger på grænsen mellem to afstands zoner, er det placeringen af hovedhuset, der er afgørende for, hvilken zone ejendommen ligger i. Er en grund ubebygget, er grundens zoneplacering afgjort ud fra, hvilken zone størstedelen af grunden ligger indenfor.

---

<sup>6</sup> Beløbet er eksklusiv moms og inklusiv rådgivning og forundersøgelser.

<sup>7</sup> Beløbet er eksklusiv moms.

### *Ejendomsværdi*

Det næste kriterium for fordeling af udgifterne er ejendommens værdifastsættelse. Kommunen har fundet det hensigtsmæssigt, at ejendommene med de største ejendomsværdier forholdsmæssigt bidrager mere end ejendomme med mindre ejendomsværdier. Der kan konstateres store variationer i ejendomsværdierne i området. Kystbeskyttelsen handler ligeledes om at beskytte sådanne værdier, og det er derfor fundet hensigtsmæssigt, at disse værdier indgår som et parameter i bidragsfastsættelsen.

Ejendomsværdierne fastsættes med et antal parter ud fra ejendomsværdierne for den enkelte ejendom:

- Fra 0,0 til 2,0 millioner tildeles 2 parter
- Fra 2,0 til 4,0 millioner tildeles 4 parter
- Fra 4,0 til 6,0 millioner tildeles 6 parter
- Fra 6,0 til 8,0 millioner tildeles 8 parter
- Fra 8,0 millioner og op tildeles 10 parter

### *Kystlinjelængde*

Bidrag i forhold til en ejendoms kystlinjelængde gælder alene for ejendomme beliggende direkte ud til kysten. Længden på en ejendoms kystlinje opmåles fra skel til skel langs kysten og defineres som den enkelte ejendoms kystlinje direkte til kysten. De grundejere, der har direkte kystlinje, tilknyttes et antal parter efter opmålt kystlinjelængde pr. ejendom:

- Fra 0,0 til 20 meter tildeles 1 part
- Fra 20 til 40 meter tildeles 2 parter
- Fra 40 til 60 meter tildeles 3 parter
- Fra 60 til 80 meter tildeles 4 parter
- Fra 80 meter og mere tildeles 5 parter

I zone 1 udgøres bidraget således af ejendomsværdiandel og kystlinjeandel, og i zone 2 og 3 udgøres bidraget af ejendomsværdiandel.

Kommunen har endvidere defineret ”ejendom” som enten en ubebygget grund, en bolig, et sommerhus, ejer- og ferielejlighed og/eller erhvervs-ejendom. Alle ejendomme med et særskilt ejendomsnummer vægter med en enhed indenfor de enkelte bidragszoner. Kun ejendomme med en værdi over 50.000 kr. bidrager økonomisk til kystsikringen.<sup>8</sup>

Bidragsfordelingen i zone 1 er gennemsnitligt 29.000 kr. I zone 2 er det gennemsnitlige bidrag ifølge kommunens beregninger på ca. 5.600 kr., og i zone 3 er det gennemsnitlige bidrag på ca. 4.000 kr.

---

<sup>8</sup> Kommunen har eksemplificeret bidragsfordelingen ved ejerlejligheder: Er der på en ejendom f.eks. fem ejerlejligheder, beregnes bidraget således: Hvis ejendommen har kystlinje, tillægges et antal parter for kystlinjelængden. Disse parter deles ligeligt mellem de fem ejerlejligheder. Den enkelte ejerlejlighed får tillagt et antal parter med baggrund i ejendomsværdien.

#### 4. Klagepunkter

Omboende har påklaget Frederikshavns Kommunes afgørelse, primært for så vidt angår spørgsmål om bidragsfordelingen. Afgrænsningen af kystprojektet er ligeledes påklaget. I det følgende behandles de enkelte klagepunkter.

##### 4.1. *Nytteprincippet er fraveget*

Det er af hovedparten af klagerne primært anført, at den fastsatte bidragskreds er for vid, idet kommunen ikke har påvist, at de bidragspligtige ejendomme har nogen nytte af kystsikringen. Da mange af de inddragede ejendomme allerede pga. deres afstand fra kysten ingen nytte har af kystsikringen, bør de ikke være med til at bære udgiften hertil.

Der er således adskillige klager, der overfor nævnet har påklaget, at kommunen ikke har anvendt ”nytteprincippet” som determinerende for, hvem der pålægges bidrag.

Nogle af klagerne har endvidere anført, at deres ejendom udover at ligge langt væk fra kysten yderligere ligger afskærmet fra denne af høje klitrækker og også af den grund er naturligt beskyttet fra havet. De omhandlede klagers ejendomme hverken *har* eller må antages at *få* behov for beskyttelse. Da det fremgår af kystbeskyttelsesloven, at ”bidrag kan pålægges grundejere, der opnår beskyttelse ved foranstaltningen, eller som i øvrigt opnår en fordel derved,” er kommunen efter klagerens opfattelse ikke berettiget til at opkræve bidrag fra de ejendomme, som ikke opnår en sådan fordel som omtalt i kystbeskyttelsesloven.

I forlængelse af ”nytte-argumentet” er det yderligere anført af en del af klagerne, at disse allerede *er* beskyttet af den eksisterende kystbeskyttelse, hvor Frederikshavns Kommune vil dække omkostningerne ved en renovering. Disse ejendommers ejere vil derfor slet ikke have brug for den nyetablerede kystbeskyttelse.

##### 4.2. *Hovedargumentet fra kommunen mangler hjemmel*

Endvidere har klagerne påpeget, at kommunens argument om at det er en fordel, at der er forholdsvis mange ejendomme, der er med til at løfte opgaven med finansiering af udgifterne, således at den økonomiske byrde ikke bliver for stor for den enkelte ejendoms ejer, ikke er et argument, der har hjemmel i kystbeskyttelsesloven. Der kan derfor ikke støttes ret på argumentet.

Herudover har kommunen ikke begrundet, hvorledes den konkrete afgrænsning på 500 meter fra kysten er fremkommet. Ved afgrænsningen på 500 meter indgår hele byområdet ikke. Det gør heller ikke det tilliggende sommerhusområde eller de fritliggende sommerhuse eller øvrige grunde, der ligeledes er en del af strandens bagland, som derfor også må kunne vurderes at opnå den påståede fordel af kystsikringsprojektet.

Ovenstående er en væsentlig mangel, der medfører afgørelsens ugyldighed.

Klagerne har yderligere anført, at det af lovens forarbejder fremgår, at kredsen af private ejendomsbesiddere, der kan pålægges bidragspligt, ikke alene er afgrænset til ejerne af de direkte beskyttede ejendomme. Ejendomme, der i øvrigt opnår en fordel ved kystbeskyttelsesforanstaltningen, kan også pålægges bidrag til denne.

Klager henviser til, at der i forarbejderne til kystbeskyttelsesloven står følgende:

”Herved tænkes bl.a. på, at en nærliggende strand i vellejet 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 [...] 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 i forlængelse heraf anført, at kommunen ifølge lovbemærkningerne enten burde indgå alene som bidragsyder herunder til projektets fortsatte drift eller lade *hele området* – udover de 500 meter – indgå som bidragspligtig til projektet.

#### *4.3. Udsatte ejendomme må selv bære risiko*

Det er som ovenfor nævnt yderligere uddybet af klagerne, at det ikke er rimeligt at kræve, at de ejendomme, der ligger bag den eksisterende kystsikring, skal være med til at bekoste ny kystsikring til sikring af de sommerhuse, der er bygget udsatte steder uden kystsikring, men hvor ejerne på trods af den manglende kystsikring alligevel har valgt at købe eller bygge hus.

#### *4.4. Ingen værdiskabende ”rekreativ værdi”*

Det er desuden af klagerne påpeget, at der nærmest ingen rekreative mål forfølges med det besluttede kystsikringsprojekt. Det er den direkte erosionsbeskyttelse, der er det primære mål med projektet. Stranden nord for Solnedgangspladsen er således på et langt stykke fyldt med sten og er ikke egnet til normalt strandliv. Det stenede område breder sig mere og mere mod nord.

#### *4.5. Kommunens vedligeholdelsesforpligtigelse*

Klagerne har desuden påpeget, at det er kommunen, der har vedligeholdelsespligten for de eksisterende høfder, og at høfderne er i dårlig stand, fordi kommunen aldrig har løftet deres vedligeholdelsesforpligtigelse.

#### 4.6. Højen Fyr

For så vidt angår ejendommen Højen Fyr, er det af klagerne anført, at der er planlagt hofder til sikring af denne ejendom, der er privatejet og beliggende isoleret nordøst i bidragsområdet. Den nordøstligste del af kystsikringen vil derfor alene være til glæde for ejendommen Højen Fyr. Klagerne stiller sig uforstående overfor, at kommunen vil pålægge andre ejendomme bidragspligt for sådan en privat kystsikring.

Det er ligeledes anført, at projektets økonomi siden 2008 er steget betragteligt. Den samlede anlægsudgift i 2008 var 5,4 millioner kroner eksklusive moms. Heraf skulle bidragsyderne betale 2,43 millioner kr. I 2015 er den samlede anlægsudgift 9,8 millioner kr., hvoraf bidragsyderne er sat til at betale 5,1 millioner kr. Beløbet, som bidragsyderne skal finansiere, er således mere end fordoblet, mens antallet af bidragsydere er formindsket.

#### 4.7. Gl. Skagen som "brand"

Det er anført, at *hele* Frederikshavn Kommune lever højt på Gl. Skagens særlige kulturelle status, der tiltrækker store mængder af turister, og at *alle* nyder godt af naturværdierne ved Gl. Skagen. Der er store offentlige rekreative områder, som ligger mellem kysten og klagerens ejendomme. Disse offentlige områder har stor betydning for turismen i området og er med til at sikre indtægter til Frederikshavn Kommune. Det er derfor Frederikshavn Kommune, som sammen med de lodsejere, der ligger i første række, bør betale for beskyttelsen af Gl. Skagen.

Hertil kommer, at alle kan benytte stranden ved Gl. Skagen. Det er derfor foreslået som alternativ til den påklagede afgørelse, at der oprettes en fond, der indsamler midler til den fortsatte kystsikring, der er en kommunal/statslig opgave, som ikke bør væltes over på visse lodsejere.

#### 4.8. Forskelsbehandling og ejendommen "Fellen"

Det er gjort gældende, at set i lyset af at al kystbeskyttelse af den jyske vestkyst fra Lemvig til grænsen finansieres 100 % af staten, og at kyst og strand tilhører alle, bør finansieringen ved Gl. Skagen også være 100 % offentlig.

Ejeren af ejendommen "Fellen" har ved advokat påklaget, at ejendommen ikke er med i det endelige kystbeskyttelsesprojekt. Det er således anført, at da den nuværende ejer af "Fellen" købte ejendommen, var denne omfattet af planer om gennemførelse af et kystsikringsprojekt ved Gl. Skagen. Ejendommen blev købt i tillid til, at dette projekt ville blive gennemført, så det noget udsatte sommerhus ville blive sikret mod at falde i havet. Kommunens afgørelse betyder, at "Fellen" alligevel ikke vil indgå i kystsikringsprojektet, og at ejeren af ejendommen derfor er nødsaget til at søge om individuel kystsikring.



Da ”Fellen” har en stor værdi, vil den manglende kystsikring være forbundet med et stort værditab for ejeren, der derfor under de givne omstændigheder mener at have ret til at være en del af kystsikringsprojektet. Endelig er det anført, at det umuligt kan komme ejeren af ”Fellen” til skade, at ejendommen, i den lange periode hvorunder sagen er behandlet, er kommet til at ligge endnu mere udsat.

Endelig har ejeren af ejendommen ”Fellen”, der som ejendommen ved Højen Fyr ligger udsat mod kysten, anført, at såfremt den private ejendom ”Højen Fyr” indgår i kystsikringsprojektet, bør ejendommen ”Fellen” ligeledes indgå i kystsikringsprojektet, da der ellers er tale om usaglig forskelsbehandling.

#### *4.9. Vilkaerlig opmåling*

Det gøres gældende, at opmålingen fra de enkelte grunde til kysten virker vilkaerlig. Således er det fremhævet, at naboejendomme, der ligger med ganske få meters forskel, bliver behandlet forskelligt. Set i lyset af at kysten er et levende element, der konstant ændrer sig, undrer det klagerene, at kommunen har kunnet måle så nøjagtigt, som tilfældet er.

#### *4.10. Alternative projektforslag*

Det anføres, at stranden ud for Redningsvej gennem de seneste 10-20 år er gjort ubrugelig som rekreativt område som følge af kommunens udlægning af sten ved Solnedgangspladsen. Der klages over, at kystbeskyttelsesprojektet ikke indeholder planer om at genoprette denne strand.

### **5. Bemærkninger til klagepunkterne**

#### *5.1. Kommunens bemærkninger*

Kommunen har modtaget ovenstående klageskrivelser og har videresendt dem til Miljø- og Fødevarerklagenævnet. Kommunen har i den forbindelse fastholdt sin beslutning om at fremme kystprojektet uændret og har henvist til, at der ikke med klagerne ses at være indkommet væsentlige nye oplysninger af betydning for sagens afgørelse. Klagerne er kommenteret af kommunens forvaltning, og kommunen har henvist til disse jf. nedenfor.

#### *Nytteprincippet er fraveget*

Kommunen har bemærket, at begrundelsen for afgrænsningen ikke kun er beskyttelse, men også at der er ejendomme, som i øvrigt opnår fordel. Kommunen har oprindeligt taget udgangspunkt i et andet forslag fra Grundejerforeningen Gl. Skagen. Afgrænsningen er efterfølgende i forbindelse med bl.a. offentlighedens inddragelse blevet indskrænket til det vedtagne.

Herudover har kommunen henvist til bidragsnotatet om afgrænsning og udgiftsfordeling og har anført, at begrundelsen for afgrænsningen fremgår

af dette. Klagepunktet henvises derfor til nævnsbehandling uden yderligere kommentarer.

#### Kommunens vedligeholdelsesforpligtelse

Kommunen har hidtil haft vedligeholdelsesforpligtelsen på de eksisterende høfder, men har ifølge kystbeskyttelsesloven mulighed for at ændre dette fremadrettet, hvilket projektet er et udslag af. Kommunen bidrager særskilt til anlægsudgiften, da kommunen har haft den hidtidige vedligeholdelsesforpligtelse. Efter anlægsperioden bidrager kommunen alene som grundejer på lige fod med øvrige grundejere i området.

#### Højen Fyr

Kystbeskyttelses anlægget ses af kommunen som et samlet anlæg, og derfor fordeles udgifterne til de enkelte dele som en samlet udgift til alle grundejerne i området. Det er desuden de øvrige høfder, der nødvendiggør de to høfder mod nordøst mod ejendommen ”Højen Fyr”. Disse to høfder må derfor ansues som en del af det samlede projekt.

#### Ingen værdiskabende ”rekreativ værdi”

Kommunen har hertil bemærket, at der i projektet indgår en initierende sandfodring, men ellers indeholder projektet ikke en egentlig strandforbedring. Der er således ikke tale om, at eksisterende områder med småsten ”renses” for sten/ral og sanddækkes. Det vil således være kystens naturlige sedimenttransport, der vil være bestemmende for, hvilken type strand der fremover vil blive indenfor høfderne.

#### Forskelsbehandling og ejendommen ”Fellen”

For så vidt angår udtagelsen af ejendommen ”Fellen” fra det vedtagne kystsikringsprojekt, har kommunen henvist til kommunens dagsorden af 29. januar 2014.

Det fremgår bl.a. af dagsordenen, at: ” [...] Kommunen har også haft kontakt til grundejerforeningen, som ønsker kystsikringsprojektet igangsat hurtigst muligt, men uden inddragelse af ”Fellen” [...] ”Fellen” ligger i dag ude på stranden og er sikret med en stenkastning. Stenkastningen er foretaget uden forudgående tilladelse. [...] Center for Teknik og Miljø vurderer, at projektet skal køres videre efter mulighed nr. 2, hvor kystbeskyttelse omkring ”Fellen” tages ud af det samlede projekt og behandles som et individuelt projekt. Som det fremgår af vedlagte kortbilag med skitsering af klittens tilbagetrækning i området, ligger ”Fellen” væsentligt mere fritliggende i dag end i 2006, da projektet blev startet op og også mere fritliggende end i 2008, da Fellen blev inddraget i projektet. Klitlinien er således rykket ca. 9 – 12 meter tilbage siden 2006 og 4 – 7 meter tilbage siden 2008. Med ”Fellens” mere fremskudte placering på stranden, besværliggøres den frie passage på stranden yderligere ved højvandssituationer. [...] ”

Kommunen har desuden oplyst, at ”Fellens” ejer den 25. februar 2015 har fået afslag fra Kystdirektoratet til yderligere kystsikring omkring sin ejendom samt fået påbud om at fjerne den kystsikring, der er etableret efter 2009. Endvidere er det oplyst, at Naturstyrelsen den 27. april 2015

har henlagt en ansøgning om flytning af huset på ejendommen, idet styrelsen ikke modtog de efterspurgte supplerende oplysninger fra ejeren.

Tilbage står, at der hersker samme situation omkring ejendommen, som den der lå til grund for beslutningen den 29. januar 2014 om at udtage ejendommen af det samlede kystsikringsprojekt.

#### Vilkårlig opmåling

Kommunen har hertil anført, at dokumentation for zoneopdeling og opmåling til kysten tidligere er fremsendt til nogle af klagerne, som har spurgt ind til emnet. Kommunen har ikke yderligere bemærkninger til klagepunktet.

#### Alternative projektforslag

Det er et konkret kystsikringsprojekt, som er blevet behandlet. Det har undervejs været en mulighed at komme med alternative forslag, og disse er blevet behandlet i processen.

Kommunen har ikke i øvrigt kommenteret klagerne.

#### *5.2. Klagernes yderligere bemærkninger*

Det er efterfølgende bl.a. anført overfor nævnet, at de rekreative forhold på standen efter vinteren 2015 er blevet endnu ringere. Mængden af sten på stranden er øget betragteligt, hvilket er et problem, der ifølge klagerne forværres år for år.

Kommunen har i 1990'erne givet tilladelse til 10.000 tons ralfodring ved Solnedgangspladsen. Denne ral har med strømmen spredt sig mod nord-øst og har efterladt stranden som en stenstrand.

Etableringen af de fem nye høfder vest for Solnedgangspladsen må primært påhvile de lodsejere, der får gavn af dem. Det planlagte kystsikringsprojekt er således alene til gavn for beboerne på steder, hvor man har bygget huse i yderste klitrække ud til en strand uden kystsikring. Det problem kan ikke vedkomme grundejere beliggende 1,7–2,0 kilometer fra de planlagte nye høfder.

I øvrigt undrer det klagerne, at kommunen ikke allerede i 2007, da projektet startede op, gik i gang med vedligeholdelsen af de eksisterende høfder. Det logiske ville have været, om kommunen havde udført den vedligeholdelse af de eksisterende høfder, der påhvilede kommunen, og derefter tog stilling til nyanlæg og finansieringen af nyanlæg.

Tilstanden er kun blevet værre i perioden 2007 til 2015. Der påhviler kommunen et ansvar for passivitet.

### *5.3. Kommunens yderligere bemærkninger*

Kommunen har til klagerne efterfølgende bemærket, at kommunen har inddelt ejendommene i de enkelte zoner ud fra entydige og administrerbare kriterier. Kriterierne fastholdes derfor af kommunen.

Det er de konkrete forhold på de enkelte ejendomme på tidspunktet for opkrævningen af bidrag, der vil blive lagt til grund for opkrævningen. Hvis der sker ændringer på en ejendom, vil dette kunne have betydning for den fremtidige fastlæggelse af bidrag.

Herudover anføres, at fjernelse af sten og ral på stranden ikke indgår i det projekt, der er vedtaget. Dette fastholdes, og kommunen har vurderet, at eventuel fjernelse af ral på stranden må håndteres særskilt.

### *5.4. Klagers yderligere bemærkninger*

Det er klagerenes opfattelse, at kommunen ikke forholder sig til klagepunktet om, hvilken reel erosionsrisiko der truer de enkelte ejendomme, herunder ejendomme der ligger op til en halv kilometer fra kysten. Kommunen har som svar på klagepunktet henvist til bidragsnotatet, men notatet indeholder ikke et brugbart svar på risikospørgsmålet.

Det har været kommunens forpligtelse at vedligeholde den eksisterende kystsikring, men kommunen har aldrig levet op til sin forpligtelse, idet kystsikringen igennem alle årene slet ikke har været vedligeholdt.

Da der til projektet skal betales et årligt vedligehold af kystsikringen på 2,5 % af etableringsudgifterne, kan det deraf udledes, at det fremadrettet bliver nødvendigt med vedligeholdelse hvert eneste år. Da de eksisterende høfder har fungeret i mange årtier uden vedligeholdelse, bør den årlige vedligeholdelsesudgift fravælges.

Klagerne har endvidere igen bemærket, at mange grundejere bor i et område, der slet ikke har behov for yderligere kystsikring. Således er stranden i området omkring ”Viking Banke” vokset og blevet bredere, og klitterne er blevet højere igennem de sidste 18 år. Situationen i Gl. Skagen kræver resolut handling, men det må de berørte grundejere i selve Gl. Skagen, der ønsker kystsikring, selv finansiere.

I lighed hermed er det yderligere anført, at ejendommen Flagbakkevej 5 A og 5 B har været i en klagers families eje i ca. 50 år. I den periode er der ikke sket nævneværdige ændringer i kystlinjen, og klagerne har ingen erindring om, at der i perioden har været hverken oversvømmelse eller bare risiko herfor.

Der ses heller ikke at være udpeget et risikoområde i henhold til bekendtgørelse om vurdering og risikostyring<sup>9</sup> med henvisning til kystbeskyttelseslovens § 1, hvorefter mulige skader skal vurderes ud fra et sikkerhedsniveau. For erosionsbeskyttelse vurderes risiko for beskadigelse typisk i et tidsspand på 20-25 år. Der er følgelig ikke den fornødne hjemmel til at pålægge klagerene bidragspligt.

Kommunens afgørelse er initieret af en privat grundejerforening, og de bidragspligtige er ikke alle med i denne grundejerforening. Afgørelsen hviler derfor på usaglige kriterier.

Der er endelig af klagerne anmodet om, at nævnet, i forbindelse med at man træffer afgørelse i sagen, besigtiger det omhandlede område.

## **9. Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger og afgørelse**

I sagens behandling har deltaget alle Miljø- og Fødevarerklagenævnets medlemmer: Birgitte Egelund Olsen (formand), Pelle Andersen-Harild, Norman Cleaver, Torben Hansen, Knud Mathiesen, Henrik Twilhøj og Jens Vibjerg.

### *9.1. Det juridiske grundlag*

Denne sag vedrører Frederikshavn Kommunes afgørelse om 2. fremme og bidragsfordelingen i forbindelse med et kystbeskyttelsesprojekt i Gl. Skagen mellem Rævehulevej 34 og Højen Fyrvej 45-49.

Kommunens afgørelse i sagen er truffet i medfør af den dagældende lovbekendtgørelse nr. 267 af 11 marts 2009 om kystbeskyttelse. Loven er senere ændret ved lov nr. 1732 af 27. december 2016, hvor bl.a. klageadgangen i forbindelse med kommunernes afgørelser om 1. fremme blev afskåret. Lovændringen har generelt til formål at forenkle kommunernes sagsbehandlingsproces i sager efter lovens kapitel 1 a. Der er ikke sket væsentlige indholdsmæssige ændringer i de bestemmelser, som er relevante for den afgørelse, som nævnet her har til prøvelse. Lovændringen har i den konkrete sag ingen materiel betydning for klagerne. De nedenfor nævnte bestemmelser refererer derfor til den gældende lovgivning, der findes i lovbekendtgørelse nr. 78 af 19. januar 2017.

Det fremgår af kystbeskyttelseslovens § 18, stk. 1, 1. punktum, at kommuners afgørelser efter kystbeskyttelsesloven kan påklages til Miljø- og Fødevarerklagenævnet. Der er i den konkrete sag fuld prøvelse af kommunens afgørelse.

Kystbeskyttelseslovens kap. 1 a (§§ 1 a-10) fastlægger kommunens kompetence i forbindelse med sager om kystbeskyttelse, herunder i forhold til

---

<sup>9</sup> Klagerne har henvist til bekendtgørelse nr. 121 af 2. februar 2010 om vurdering og risikostyring for oversvømmelser fra havet, fjorde eller andre dele af søterritoriet. Bekendtgørelsen er i dag erstattet af bekendtgørelse nr. 894 af 21. juni 2016.

vedligeholdelse af eksisterende høfder og etableringen af nye høfder samt fastsættelse af bidragspligt og fordelingen heraf.

Efter lovens § 1 a, stk. 1, kan kommunen bestemme, at der ved en kyst skal udføres anlæg eller træffes andre foranstaltninger til beskyttelse af flere ejendomme mod oversvømmelse eller den nedbrydende virkning fra havet, fjorde eller andre dele af søterritoriet (kystbeskyttelsesforanstaltninger).

Kommunen skal før afgørelse efter § 1 a, stk. 1, træffes, i følge lovens § 2, stk. 1, indhente en udtalelse fra Kystdirektoratet om de foreslåede kystbeskyttelsesforanstaltninger samt eventuelt en udtalelse fra de grundejere, der kan opnå beskyttelse eller en anden fordel ved et kystbeskyttelsesanlæg.

Hvis kommunen beslutter at fremme sagen efter § 2 a, kan den vælge at afholde møde med de grundejere, der kan blive pålagt bidragspligt, jf. § 3.

Kommunen skal efter § 4, stk. 1 sende projektet i høring hos alle, som jf. § 9 a, kan blive pålagt bidragspligt, og interessenter jf. § 18 a.

Det projekt, som kommunalbestyrelsen sender i høring, skal, jf. § 4, stk. 3, indeholde en redegørelse for, hvilke foranstaltninger der skal gennemføres. Redegørelsen skal endvidere indeholde oplysning om, hvordan kystbeskyttelsesforanstaltningerne skal udføres, og hvorledes udgifterne skal afholdes og fordeles herunder udgifterne til:

- 1) Sagens forberedelse, forundersøgelser, projektering, udførelse og tilsyn.
- 2) Drift, vedligeholdelse og andre løbende foranstaltninger.
- 3) Ekspropriation, jf. § 6.
- 4) Finansiering, jf. § 9.

Kystbeskyttelseslovens § 5, stk. 1 bestemmer, at når høringsfristen efter § 4, stk. 2 er udløbet, træffer kommunalbestyrelsen afgørelse om det konkrete kystbeskyttelsesprojekt, jf. § 1 a, stk. 1.

Lovens § 5, stk. 5 bestemmer, at kommunen efter udløbet af klageperioden, jf. § 18 a, stk. 3, skal ansøge Kystdirektoratet om tilladelse til udførelse af det konkrete vedtagne projekt, jf. § 16, stk. 1.

Det følger af kystbeskyttelseslovens § 7, at kommunen kan træffe afgørelse om, at der under kommunalbestyrelsens tilsyn oprettes et kystbeskyttelseslag, som de bidragsydende ejere skal være medlem af. Kommunen udfærdiger, jf. § 7, stk. 2, en vedtægt for laget, som skal indeholde regler for lagets styrelse og udførelsen af lagets opgaver, herunder vedligeholdelse af udførte anlæg og udførelse af løbende foranstaltninger.

Kommunen kan efter § 9 a, stk. 1, i sin afgørelse om endelig gennemførelse af et konkret projekt pålægge ejere af fast ejendom, som opnår en beskyttelse eller anden fordel ved kystbeskyttelsesforanstaltningen, en bidragspligt. Det enkelte bidrags størrelse fastsættes af kommunen.

Bidraget var i den oprindelige kystbeskyttelseslov fra 1988 reguleret i § 5, og det fremgår af de specielle bemærkninger i forarbejderne<sup>10</sup> 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 velplejet 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 loven fremgår det:

”Begge love<sup>11</sup> 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”.

Det følger af kystbeskyttelsesloven § 16, stk. 1, nr. 1 og 2, at der kræves tilladelse fra Kystdirektoratet til på strandbredder og andre kyststrækninger, hvor der ikke findes sammenhængende grønsvær eller anden sammenhængende landvegetation samt på arealer, der ligger inden for en afstand af 100 m fra, hvor denne vegetation begynder, at udføre kystbeskyttelsesforanstaltninger og andre faste anlæg, som også etableres på søterritoriet samt til at grave, bore, pumpe, suge eller i øvrigt foretage nogen form for terrænændring.

Endelig følger det af forarbejderne til kystbeskyttelseslovens formålsparagraf<sup>12</sup>, at :

”Om de hensyn, der skal afveje, når Kystdirektoratet træffer afgørelse om ansøgninger om tilladelse til kystbeskyttelse, bemærkes følgende: Behovet for kystbeskyttelse foretages ud fra en kystteknisk vurdering af havets

---

<sup>10</sup> LFF1987-1988.1.37 Forslag til Lov om kystbeskyttelse, s. 6.

<sup>11</sup> ”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.

<sup>12</sup> LFF2005-2006.1.127 Forslag til Lov om ændring af lov om kystbeskyttelse.

påvirkning af kysten [...] En erosionsbeskyttelse vil som hovedregel kun kunne tillades, hvis der indenfor en kortere periode, typisk 20 – 25 år vil være risiko for beskadigelse eller ødelæggelse af ejendom, herunder beboelse og infrastruktur.”

### Kystbeskyttelsesvejledningen

Kapitel 6 i vejledning til lov om kystbeskyttelse<sup>13</sup> omhandler kommunalbestyrelsens beføjelser efter kystbeskyttelseslovens kapitel 1 a. Opførelsen af høfder<sup>14</sup>, oprettelsen af kystbeskyttelseslag og fastsættelse af bidrag hører under kommunens beføjelser i medfør af kapitel 1 a i kystbeskyttelsesloven.

Det fremgår af kystbeskyttelsesvejledningen, at hvis en kommune beslutter at fremme en sag, skal et egentligt skitseprojekt med tilhørende økonomiske overslag udarbejdes. Projektforslaget skal være så gennemarbejdet, at der foreligger et sikkert grundlag for de berørte grundejeres tilkendegivelse af, om de ønsker projektet gennemført eller opgivet<sup>15</sup>.

På grundlag af de tilkendegivelser, der fremkommer fra de berørte fremtidige bidragsydere, beslutter kommunen, om projektet skal opgives eller gennemføres, herunder hvordan udgifterne skal finansieres og fordeles.

For så vidt angår bidrag, er det i vejledningen beskrevet,<sup>16</sup> at bidrag kan pålægges ejere af ejendomme, der opnår beskyttelse eller en anden form for fordel ved den foranstaltning, der udføres. Ejerne af de direkte beskyttede ejendomme er den kreds, det *primært* kan være tale om at pålægge bidragspligt. Direkte beskyttede ejendomme vil *typisk* være erosionstruede ejendomme, der ligger i første række ud mod havet.

Loven begrænser imidlertid ikke kredsen af ejendomsbesiddere, der kan pålægges bidragspligt, til ejerne af de direkte beskyttede ejendomme, men medtager også ejendomme, som i øvrigt opnår en fordel ved foranstaltningen. Det specificeres i vejledningen, at der herved bl.a. sigtes til at projekter, som højner den rekreative værdi på en nærliggende strand, kan have økonomisk værdi for ejendomme, der ikke opnår direkte beskyttelse af projektet. Vejledningen lægger sig således op ad de specielle bemærkninger til den oprindelige kystbeskyttelseslovs § 5.

Det er kommunen, der skal fastsætte de kriterier, som udgør grundlaget for fordelingen af bidragspligten og som beslutter, hvordan disse kriterier skal vægtes indbyrdes. Der kan for eksempel lægges vægt på ejendommens størrelse og værdi samt på ejendommens længde mod kysten. Af-

---

<sup>13</sup> Vejledningen til lov om kystbeskyttelse 2009, s. 25 – 33, Kystdirektoratet (herefter kystbeskyttelsesvejledningen).

<sup>14</sup> Efter at der er søgt og meddelt tilladelse fra Kystdirektoratet, jf. § 16.

<sup>15</sup> Kystbeskyttelsesvejledningen s. 27.

<sup>16</sup> Kystbeskyttelsesvejledningen s. 30.



standen til stranden kan ligeledes indgå, og også de rekreative værdier på stranden kan være en faktor i fastsættelsen af bidrag.

*9.2. Miljø- og Fødevareklagenævnets vurdering af sagens klagepunkter*  
Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at nævnet i overensstemmelse med nævnslovens § 11 bør begrænse sin prøvelse til sagens hovedproblemstillinger, jf. nedenfor.

*Nytteprincippet er fraveget*

Som det fremgår af kystbeskyttelsesloven, forarbejderne hertil og af kystbeskyttelsesvejledningen, er det helt klare udgangspunkt, at de grundejere, som kommunen kan pålægge bidragspligt, er dem, der beskyttes eller har anden fordel af det pågældende kystbeskyttelsesprojekt.

Det samlede kystbeskyttelsesprojekt strækker sig over en strækning på 3,3 km og består af tre delprojekter:

- etablering af 5 nye høfder samt initial sandfodring sydvest for 18 eksisterende høfder,
- renovering af de 18 eksisterende høfder, og
- etablering af 2 høfder nordøst for de 18 eksisterende høfder.

Kommunen har anført, at den vil betale for renoveringen af de 18 eksisterende høfder, hvorefter forpligtelsen til vedligeholdelse vil overgå til det endnu ikke stiftede kystbeskyttelseslag.

Kommunen anskuer kystbeskyttelsesprojektet som ét samlet projekt og har i forlængelse heraf anset bidragsfordelingen herudfra.

Det følger af kystbeskyttelsesloven, at dem, der pålægges bidrag, er de ejendomme, der opnår beskyttelse eller anden fordel af kystbeskyttelsesprojektet.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at det er væsentligt og i overensstemmelse med lovens ordlyd og formål, at det tildelte bidrag afspejler den beskyttelse eller anden fordel, som grundejeren opnår, jf. § 9 a, stk. 1.

Beskyttelsesbehovet ligger ligeledes til grund for den risikovurdering, der adresseres i lovbemærkningerne til kystbeskyttelsesloven. Bemærkningerne om risiko indenfor en årrække på 20–25 år er møntet på vurderingen af, om der er en sådan erosionsrisiko, at Kystdirektoratet bør meddele tilladelse til en ansøgning om erosionsbeskyttelse. Måden at vurdere risiko på kan også anvendes vejledende, når bidragsforpligtelsen for de enkelte ejendomme skal fastlægges, idet der er tale om, at det samme krav om ”nytte” ligger til grund for begge behovsvurderinger. Hertil kommer i relation til bidragsfordelingen en vurdering af, om der opnås anden fordel af projektet.

Er en ejendom erosionstruet indenfor en 20–25 års periode vil ejendommen have den fornødne fordel af kystbeskyttelsen, der kan betinge en tilladelse hertil. Såfremt en ejendom er erosionstruet indenfor samme tidsperiode, vil dette ligeledes skabe en formodning for, at ejendommen vil ifalde bidragspligt til den pågældende kystbeskyttelsesforanstaltning.

Bidragsvurderingen kan med andre ord med fordel tage udgangspunkt i – og bør derfor kunne vise – en vis aktualitet i den erosionsrisiko, som den pågældende ejendom er udsat for. Risikovurderingen giver derfor kommunerne et redskab, der kan hjælpe i afvejningen af, hvor langt ind i landet, det er meningsfyldt at pålægge grundejerne bidragspligt. Udgangspunktet er herefter, at såfremt en ejendom ikke er i erosionsrisiko indenfor en periode på 20–25 år, skal der noget særligt til for at kunne pålægge bidrag.

Som noget sådan særligt nævnes det i lovens forarbejder, at ejendomme, som i øvrigt opnår en fordel ved kystbeskyttelsesforanstaltningen, kan pålægges bidrag. Af samme lovbemærkninger fremgår det endvidere, at kredsen af ejendomme, der har en sådan interesse kan være meget vid og ubestemt. Argumentationen tager udgangspunkt i, at forbedringen af en strand kan have en direkte økonomisk værdi for nærliggende ejendomme.

Miljø- og Fødevareklagenævnet fortolker loven således, at det klare udgangspunkt for bidragsfordelingen er, at der skal kunne dokumenteres en reel risiko for de bidragspålagte ejendomme, som afføder et behov for beskyttelse. Dokumentationskravet er løftet, når der er risiko for erosion på en bidragspålagt ejendom indenfor 20–25 år.

Da ”anden fordel” af kystbeskyttelsesforanstaltning ofte vil ramme en meget vid og ubestemt andel af ejendomme, må kommunen, såfremt den vil pålægge *andre ejendomme end de direkte risikoramte ejendomme* bidragspligt, kunne sandsynliggøre, at netop disse ejendomme – frem for alle andre – opnår en fordel ved et projekt. Dette kan kommunen gøre ved eksempelvis at sandsynliggøre en økonomisk værdistigning for disse sidstnævnte ejendomme<sup>17</sup>.

Henset til ovenstående, og til at etableringen af de nye høfder udgør et meget betydeligt beløb, finder Miljø- og Fødevareklagenævnet, at kommunernes bidragsfordeling er utilstrækkeligt begrundet, da det ikke i kommunens fordeling er sandsynliggjort, at grundejere beliggende langt fra kystsikringsprojektet opnår nytte eller anden fordel af kystsikringen, ligesom kommunen ikke i sin stillingtagen inddrager, at en del af de bi-

---

<sup>17</sup> Af vejledning til lov om kystbeskyttelse s. 31 fremgår: ”Loven begrænser imidlertid ikke kredsen af private ejendomsbesiddere, der kan pålægges bidragspligt, til ejerne af de direkte beskyttede ejendomme, men medtager også ejendomme, som i øvrigt opnår en fordel ved foranstaltningen. Her tænkes bl.a. på, at projekter, som højner den rekreative værdi på en nærliggende strand, kan have økonomisk værdi for ejendomme, der ikke opnår direkte beskyttelse af projektet”.

dragspligtige ejendomme er beliggende bag eksisterende høfder, som kommunen finansierer reoveringen af, hvorfor disse ejendomme ikke umiddelbart kan anses for erosionstruede.

Samlet set finder Miljø- og Fødevareklagenævnet, at kommunen ikke med tilstrækkelig sikkerhed har sandsynliggjort, at de bidragspligtige ejendomme, der for en dels vedkommende allerede er kystbeskyttede, og for en dels vedkommende ligger 300-500 meter fra kysten, opnår beskyttelse eller anden fordel som følge af kystbeskyttelsesprojektet, hvilket er en betingelse for at kunne pålægge ejendommene bidrag.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder tillige, at der i den konkrete sag ikke er tale om en sådan ”anden fordel” for de bidragspligtige ejendomme, der kan betinge, at det af kommunen fastsatte område for bidragsforpligtelse kan opretholdes.

Det er således bl.a. indgået i Miljø- og Fødevareklagenævnets vurdering, at kystbeskyttelsesprojektet med kommunens egne ord ikke forfølger en ”rekreativ værdi”. Der er således ikke tale om, at projektet indeholder en egentlig strandforbedring, ligesom stranden i området ikke renses for sten/ral, hvorefter stranden dækkes med sand. Det vil være kystens naturlige sedimenttransport, der vil være bestemmende for den type strand, der fremover bliver indenfor høfderne. Der er således ikke med projektet tale om en egentlig ”rekreativ værdiforøgelse” for ejendommene i området.

#### Højen Fyr

Miljø- og Fødevareklagenævnet skal endvidere bemærke, at kommunen, når den skal pålægge bidrag, må forholde sig til, hvorledes det konkrete kystbeskyttelsesprojekt er sammensat. Kommunen må holde sig for øje, at det *ikke* følger af loven, at man som grundejer skal være med til at betale til *et helt* kystbeskyttelsesprojekt, blot fordi det kystteknisk hænger sammen.

Såfremt et samlet kystbeskyttelsesprojekt, som det i sagen omhandlede, eksempelvis består af forskellige delelementer, skal kommunen i overensstemmelse med kystbeskyttelseslovens bestemmelser sikre, at kun de ejendomme, der beskyttes eller opnår anden fordel af et projekt, bidrager hertil. Dette forudsætter en konkret vurdering af hvert enkelt kystbeskyttelsesprojekt og af beliggenheden af de beskyttede ejendomme.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder ikke, at kommunen med tilstrækkelig tydelighed har påvist, at etableringen af de to nye nordligst beliggende høfder er til nytte for andre end ejeren af ejendommen ved Højen Fyr. Nævnet finder det heller ikke på anden måde godtgjort, at høfderne ved Højen Fyr skal betales af samtlige bidragspligtige ejendomme.

Det er i den forbindelse indgået i nævnets vurdering, at det gennem hele sagsforløbet har ligget til grund for budgettet, at høfderne ved Højen Fyr

dels skulle privatfinansieres med 50 %, dels skulle finansieres af kommunen med 50 %. Kommunens begrundelse for at ændre på finansieringen er, at bidragsområdet er ændret i sagsforløbet.

Det afgørende for, hvilke ejendomme der skal medfinansiere de to nordligst beliggende høfder, er som beskrevet, *hvilke* ejendomme der har fordel af høfderne. Da kommunen ikke har påvist, at andre ejendomme indenfor bidragsområdet vil få fordel af de to nordligst beliggende høfder, er der intet grundlag for at inddrage de to nordligst beliggende høfder i den samlede anlægsudgift.

#### Hovedargumentet fra kommunen mangler hjemmel

Det er Miljø- og Fødevarerklagenævnets opfattelse, at det ikke er et sagligt hensyn efter kystbeskyttelsesloven, at det bliver ”nemmere” at finansiere kystsikring, hvis flere bidragsydere er med. Det er hverken et hensyn eller et formål i loven, at grundejere ved de danske kyster kollektivt skal bære de økonomiske omkostninger forbundet med kystbeskyttelse.

Det er en mulighed, såfremt kommunen ønsker at minimere bidragsbeløbet for de enkelte udsatte grundejere, at kommunen selv går ind og bidrage til projektet i stedet for at vælte den økonomiske byrde over på grundejere, hvis ejendomme hverken *har* eller må antages indenfor en 25-årig periode at *få* fordel af den planlagte kystbeskyttelse.

På den baggrund finder Miljø- og Fødevarerklagenævnet, at klagerne må gives medhold i, at kommunens argument om, at den økonomiske byrde ved kystsikring lettes, hvis flere grundejere er med, savner hjemmel i kystbeskyttelsesloven, og derfor ikke kan anvendes som begrundelse for en given fastlæggelse af det bidragspligtige område.

#### Kommunens vedligeholdelsesforpligtigelse

Kommunen har som følge af sin mangelfulde vedligeholdelse valgt at betale 4,1 millioner kr. hovedsageligt til renovering af de eksisterende høfder. Kommunen kan ifølge kystbeskyttelsesloven, jf. § 7, stk. 2, og § 9 a, stk. 1, bestemme, at et kystbeskyttelseslag skal oppebære udgifterne til bl.a. vedligehold af lagets kystbeskyttelses anlæg. På baggrund heraf finder Miljø- og Fødevarerklagenævnet ikke, at der kan gives medhold i klagepunktet om, at kommunen også i fremtiden bør betale for vedligeholdelsen af høfderne.

#### Gl. Skagen som ”brand”

Det er indgået i kommunens begrundelse for det fastsatte bidragspligtige område, at:

”Områderne ”Gl. Skagen” og ”Højen” har helt særlig karakter og er eftertragtet på en måde, som dårligt kan sammenlignes med andre steder i landet. En stor del af baggrunden herfor er områdets kystnære placering samt den historik, der knytter sig dertil.”

Det er videre af kommunen anført, at:

”sikring af det kystnære område efter kommunens vurdering vil medføre en fordel for hele det bagland, der indgår i afgrænsningen”

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at det ligger udenfor kystbeskyttelseslovens formål, at grundejere skal være med til at bekoste kystbeskyttelse på grund af steders generelle kulturelle eller historiske værdi.

Kommunen findes nærmere til at bære omkostningerne ved en beskyttelse af det historiske islæt, der er knyttet til Gl. Skagen, end de grundejere, der ligger indenfor kommunens 500 meter grænse fra kysten.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har lagt vægt på, at alle skatteyderne i Frederikshavn Kommune herunder særligt beboerne i hele Gl. Skagen og Skagen må antages at nyde godt af den turisme, som den særlige historik og natur medfører. At en grundejer ejer ejendom beliggende op til 500 meter fra kysten, betinger derfor ikke et særligt økonomisk ansvar for beskyttelsen af de historiske og kulturelle værdier i Gl. Skagen udmøntet ved kystsikring.

#### Forskelsbehandling og ejendommen ”Fellen”

Det er kommunen selv, der vurderer, hvilken kyststrækning der skal beskyttes. Det vil oftest være sådan, at langt de fleste af de ejendomme, der er beliggende i første række mod kysten, vil være privatejede. Da kommunen i sagens natur ikke kan sikre hele sin kyststrækning, og da dette i øvrigt ville være i strid med kystbeskyttelseslovens formål, er der ikke tale om usaglig forskelsbehandling, når alle privatejede ejendomme i første række mod kysten ikke kommer med i et kystsikringsprojekt.

I de tilfælde hvor en grundejer ikke er kommet med i et kystsikringsprojekt, åbner kystbeskyttelsesloven mulighed for, at man kan søge om individuel kystsikring. Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at dette i sidste ende er grundejerens egen risiko, såfremt denne erhverver ejendom, der ligger udsat i forhold til den danske kyst.

Endelig bærer hverken den danske stat eller kommunerne i øvrigt udgifterne til kystsikringen fra Lemvig og til grænsen ved Sønderjylland. Allerede derfor er der ikke tale om usaglig forskelsbehandling, som anført af klagerne, når Frederikshavn Kommune vælger ikke at bekoste hele den omhandlede kystbeskyttelse ved Gl. Skagen.

#### Vilkårlig opmåling

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder ikke, at der er grundlag for at tilsidesætte kommunens opmåling af den omhandlede kyst eller af området omkring denne.

### Alternative projektforslag

Det er det besluttede projekt, som nævnet tager stilling til. Såfremt man ønsker ændringer ved et kystbeskyttelsesprojektet, må ændringerne indarbejdes i høringsfasen.

### Øvrige klagepunkter

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at det er underordnet for sagens afgørelse, hvorvidt kommunen har udvist passivitet eller rettidig omhu i forbindelse med vedligeholdelse af kystbeskyttelsen, allerede fordi kommunen har vedgået at betale for den påkrævede reovering af de 18 eksisterende høfder.

Miljø- og Fødevareklagenævnet skal yderligere bemærke, at den bekendtgørelse om vurdering og risikostyring for oversvømmelser fra havet, fjorde eller andre dele af søterritoriet, der er henvist til, alene vedrører oversvømmelsesrisiko ikke erosionsrisiko. Bekendtgørelsen er derfor ikke relevant i den aktuelle sag.

### 9.3. Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

På ovenstående baggrund, og da et enigt Miljø- og Fødevareklagenævn finder, at en del af klagerne må gives medhold i deres klagepunkter, for så vidt angår kommunens bidragsfordeling, som omhandler et stort antal ejendomme, og da der er tale om betydelige beløb, hjemvises den del af kommunens afgørelse, der omhandler fastsættelse af bidragspligten til fornyet behandling.

Kommunen må herefter træffe en ny delafgørelse om bidragsfastsættelse efter kystbeskyttelseslovens regler i kap 1 a, herunder sikre at bestemmelsen i § 9 a, stk. 1 følges.

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster Frederikshavn Kommunes afgørelse af 29. april 2015 med undtagelse af den del af afgørelsen, der omhandler bidragsfastsættelse, som ophæves og hjemvises til fornyet behandling.

På nævnets vegne



Birgitte Egelund Olsen  
Formand

Afgørelsen er sendt pr. post til:

Inge Lykke Sørensen, Torben Lykke Sørensen, Flagbakkevej 5a og 5b,  
9990 Skagen

Gf. Skagen Beboerforening Hans Jørgen Larsen, Klitstien 2, 9990 Skagen

Afgørelsen er sendt pr. e-boks til:

Grf. Hamiltonvej/Vikingbanke Carsten Nykjær Madsen, Vejlby Toften  
392, 8240 Risskov, sendes til Carsten Nykjær Madsens e-boks.

Ove Grann, Porcelæns haven 5 H, 1.th., 2000 Frederiksberg, sendes til  
Ove Granns e-boks.

Karin Weitling og Erich Weitling, Lykkensdalsvej 12, 8220 Brabrand,  
sendes Karin Weitlings e-boks.

Afgørelsen er sendt pr. e-mail til:

Frederikshavn Kommune, Rådhus Alle 100, 9900 Frederikshavn, sagsnr.:  
12/11153, [post@frederikshavn.dk](mailto:post@frederikshavn.dk)

Kystdirektoratet, Højbovej 1, 7620 Lemvig, [kdi@kyst.dk](mailto:kdi@kyst.dk)

Advokatpartnerselskabet Kirk Larsen & Ascanius, Esbjerg Brygge 28,  
6700 Esbjerg, [kirklarsen@kirklarsen.dk](mailto:kirklarsen@kirklarsen.dk)

Fonden Sic Skagen Innovationscenter, Dr. Alexandrines Vej 75, 9990  
Skagen, [sic@shore.dk](mailto:sic@shore.dk)

Alice Toft Jensen og Bent Toft Jensen, Viking Banke 37, 9990 Skagen,  
[benttoft@gmail.com](mailto:benttoft@gmail.com)

Elsebet Balslev-Clausen, Ordrupvej 100, 2.tv., 2920 Charlottenlund,  
[elsebet@balslev-clausen.dk](mailto:elsebet@balslev-clausen.dk)

Anne-Grethe Brings Nielsen, Solvej 4, 9990 Skagen,  
[ag.brings@gmail.com](mailto:ag.brings@gmail.com)

Christian Dyrberg, Solvej 2, 9990 Skagen, [christiandyrberg@gmail.com](mailto:christiandyrberg@gmail.com)

Johnny Andreasen, Havnegade 6a, 8000 Aarhus C,  
[ja@nordic-organic.com](mailto:ja@nordic-organic.com)

William Petersen, Viking Banke 49, 9990 Skagen, [wilpet@skagennet.dk](mailto:wilpet@skagennet.dk)

Britta Karred Jensen, Viking Banke 53, 9990 Skagen,  
[brittakarred@gmail.com](mailto:brittakarred@gmail.com)

Grundejerforeningen Gammel Skagen Paul Kjær, Strandvejen 214, 2920  
Charlottenlund, [paulove@hotmail.com](mailto:paulove@hotmail.com)

Rialto Advokater I/s, Falkoner Alle 1, 2000 Frederiksberg,  
[adv@rialtoadvokater.dk](mailto:adv@rialtoadvokater.dk)

Bente Jepsen, Strødamvej 52, 2100 København Ø,  
[bente.jepsen@boehringer-ingelheim.com](mailto:bente.jepsen@boehringer-ingelheim.com)

Frederick Williams, Bomlærkevej 17, 2970 Hørsholm, [tof@paweng.com](mailto:tof@paweng.com)

Birgitte Kringsholm, Geelskovparken 36. st., 2830 Virum,  
[birgitte.kringsholm@gmail.com](mailto:birgitte.kringsholm@gmail.com)

Søren Smedegaard, Prins Valdemarsvej 31, 2820 Gentofte,  
[ssm@smedegaard.dk](mailto:ssm@smedegaard.dk)