

MRF 2021.219

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 30. juni 2021, j.nr. 21/01900

Efter byretten i MRF 2021.101 B havde hjemvist Miljø- og Fødevareklagenævnets afvisning af klage over påbud fra 2014 om etablering af kystbeskyttelse, genoptog nævnet sagen og ophævede og hjemviste kommunens påbud, da loven ikke indeholdt hjemmel til at påbyde private lodsejere at etablere kystbeskyttelse, men alene til at påbyde forundersøgelser.

Dansk Handicapforbund (DH) havde i mere end 50 år været ejer af en ejendom ved stranden skænket af en fond med henblik på at skabe et fristed for mennesker med handicap. Ved stormen "Bodil" i december 2013 blev stranden oversvømmet som flere andre strækninger af Gentofte Kommunes kyst, hvorefter kommunen havde vurderet, at der var behov for øget kystbeskyttelse. Gentofte Kommune meddelte herefter i august, oktober og november 2014 påbud til DH om at udføre kystsikring med henvisning til kystbeskyttelseslovens dagældende (lbkg. 2009/267) § 1 a, stk. 3, henholdsvis § 5, stk. 2. DH påklagede påbuddene, men anførte at være indstillet på at påbegynde projektet på den betingelse, at kommunen ville godtgøre udgifterne, hvis påbuddet viste sig uberegtiget. Den 13. november 2019 afviste Miljø- og Fødevareklagenævnet ved formandsafgørelse DH's klage (j.nr. 19/06753), da nævnet fandt, at sagen ikke længere var aktuel, idet kommunen ved tilsyn havde konstateret, at kystsikringen var udført som foreskrevet. DH anlagde herefter retssag mod Miljø- og Fødevareklagenævnet med påstand om ophævelse af klagenævnets afvisning og hjemvisning af sagen. Ved Retten i Lyngbys dom af 2. februar 2021 fik DH medhold, bl.a. fordi klagenævnets afgørelse kunne have betydning for, om DH havde et erstatningskrav mod kommunen (se **MRF 2021.101 B**). Miljø- og Fødevareklagenævnet genoptog herefter sagen ved formandsafgørelse og lagde til grund, at selvom kystbeskyttelsesforanstaltningen alene var etableret på kyststrækningen ud for DH's ejendom, ville denne medføre beskyttelse af flere ejendomme, da det var strækningen ved DH's ejendom, der under stormfloden fungerede som primær vandvej for oversvømmelse, og da kommunen også havde varslet påbud over for andre grundejere i området. Nævnet fandt på baggrund heraf, at kommunen i medfør af den dagældende § 1 a, stk. 1, i kystbeskyttelsesloven havde haft hjemmel til at igangsætte en sag efter kystbeskyttelseslovens kapitel 1a om udførelse af kystbeskyttelsesforanstaltninger til beskyttelse af flere ejendomme. Nævnet fandt imidlertid, at lovens §

1 a, stk. 3, ikke indeholdt hjemmel til at udstede påbud om at etablere kystbeskyttelsesforanstaltninger, men alene indeholdt hjemmel til at pålægge iværksættelse af forundersøgelser og skitseprojektering, ligesom at et sådant påbud alene kunne udstedes over for en ansøger. Nævnet fandt derfor ikke, at kommunen med henvisning til den dagældende § 1 a, stk. 3, havde haft hjemmel til at udstede påbuddene. Nævnet fandt herudover, at påbuddet af 10. oktober 2014 ikke udgjorde en underretning som omhandlet i kystbeskyttelseslovens dagældende § 5, stk. 2, ligesom § 5, stk. 2, ikke gav hjemmel til at udstede påbud om kystbeskyttelsesforanstaltninger. Kommunen havde derfor heller ikke med henvisningen til kystbeskyttelseslovens § 5, stk. 2, haft hjemmel til at udstede påbud. Nævnet fandt, at kommunen ikke på baggrund af udtalelser fra de berørte grundejere og Kystdirektoratet, jf. lovens § 2 og § 3, stk. 1, havde truffet beslutning om, hvorvidt sagen skulle fremmes eller ej. Det forhold, at DH havde udtrykt interesse for projektet, og at kommunen selv havde vurderet, at der var et behov for kystbeskyttelse, kunne ikke føre til et andet resultat. Nævnet fandt endvidere, at kommunen ikke havde indkaldt til og afholdt et møde med de grundejere, der kunne blive pålagt bidragspligt, i overensstemmelse med lovens § 3, stk. 1, 3 og 4, samt § 4, og at kommunen heller ikke i medfør af lovens § 5, stk. 1 og 2, havde truffet beslutning om, hvorvidt sagen, efter afholdelse af mødet, skulle fremmes eller ej, herunder hvorledes udgifterne til navnlig projektet og vedligeholdelse skulle afholdes og fordeles. Nævnet fandt derfor, at kommunens behandling af sagen ikke lå inden for lovens rammer for behandling af sager efter kystbeskyttelseslovens kapitel 1a, hvorfor påbuddene led af væsentlige retlige mangler. Det forhold, at de udstedte påbud var opfyldt af DH, herunder med mere omfangsrige kystbeskyttelsesforanstaltninger end påkrævet i påbuddene, og at DH via fondsstøtte havde fået dækket de afholdte udgifter i forbindelse hermed, kunne ikke føre til et andet resultat. Miljø- og Fødevareklagenævnet

MRF 2021.219

ophævede på denne baggrund påbuddene og hjemviste sagen til fornyet behandling.

***Kommentar:** Det må undre, at Miljø- og Fødevareklagenævnet ikke nøjedes med at ophæve påbudet, men hjemviste sagen. Det må således med sikkerhed afvises, at der i de dagældende regler i kystbeskyttelsesloven var hjemmel til at påbyde en lodsejer at iværksætte kystbeskyttelsesforanstaltninger af den i sagen omhandlede karakter. Det er således vanskeligt at indse grundlaget for en hjemvisning. Kystbeskyttelsesprojektet er gennemført, og der kan ikke meddeles nye påbud til afløsning af det tidligere påbud. Som det fremgår af dommen i **MRF 2021.101 B**, mener DH at have et erstatningskrav mod Gentofte Kommune for uhjemlet påbud, men det kan en hjemvisning ikke ændre ved.*

Ophævelse og hjemvisning af påbud i genoptaget sag om etablering af kystbeskyttelsesforanstaltninger i Gentofte Kommune

21/01900

Miljø- og Fødevareklagenævnet traf den 13. november 2019 afgørelse om at afvise at realitetsbehandle klagen over Gentofte Kommunes mail af 26. marts 2019 vedrørende afgørelse af 12. november 2014 om påbud om etablering af kystbeskyttelsesforanstaltninger ved matr. nr. [F1], beliggende [A1].[1]

Miljø- og Fødevareklagenævnet har besluttet at genoptage behandlingen af klagesagen.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har herefter truffet afgørelse efter kystbeskyttelseslovens § 1 a, jf. § 18, stk. 1.[2]

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Gentofte Kommunes afgørelser af 22. august 2014, 10. oktober 2014 og 12. november 2014 om påbud om etablering af kystbeskyttelsesforanstaltninger ved matr. nr. [F1], beliggende [A1], og hjemviser sagen til fornyet behandling i førsteinstansen.

Afgørelsen erstatter Miljø- og Fødevareklagenævnets tidligere afgørelse af 13. november 2019.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet[3] Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. kystbeskyttelseslovens § 18 b, stk. 1.

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

Indholdsfortegnelse

- 1. Beslutning om genoptagelse. 2**
- 2. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet 3**
- 3. Sagens oplysninger. 4**
 - 3.1 Ejendommen/området 4
 - 3.2 Sagsforløb. 4
 - 3.3 De påklagede afgørelser 10
 - 3.4 Klagens indhold. 12
 - 3.5 Gentofte Kommunes bemærkninger til klagen. 13
 - 3.6 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 4. marts 2019. 14
 - 3.7 Nye oplysninger under sagens behandling. 14
- 4. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse. 15**
 - 4.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse. 15
 - 4.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger 15
 - 4.2.1 Det retlige grundlag. 15
 - 4.2.2 Ad 1) Gentofte Kommunes hjemmel til at udstede påbud. 21
 - 4.2.3 Ad 2) Processen i den dagældende lovs kapitel 1a. 23
 - 4.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse. 25

1. Beslutning om genoptagelse

Retten i Lyngby har den 2. februar 2021 afsagt dom om ophævelse og hjemvisning af Miljø- og Fødevareklagenævnet afgørelse af 13. november 2019 til fornyet behandling.[4]

Det fremgår af dommen, at retten som ubestridt har lagt til grund, at påbuddene af den 22. august 2014 og den 10. oktober 2014 er påklaget rettidigt. Retten har endvidere fundet, at påbud af den 12. november 2014 er påklaget rettidigt, da det ikke er godtgjort, at påbuddet er kommet frem til klager før den 26. marts 2019.

Det fremgår videre af rettens begrundelse og resultat, at klager i et brev af den 16. september 2014 har meddelt Gentofte Kommune, at klager var indstillet på at efterleve påbuddet under forudsætning af, at kommunen ville betale udgifterne, såfremt det viste sig, at påbuddet ikke var hjemlet. Retten har på baggrund heraf vurderet, at det kan have betydning for, om klager har et erstatningskrav mod Gentofte Kommune, om de af kommunen meddelte påbud har

haft hjemmel i lovgivningen, og at klager har en væsentlig, individuel interesse i at få spørgsmålet afgjort. Videre har retten fundet, at selv om påbuddet er opfyldt, er klagers interesse aktuel, da erstatningsspørgsmålet henstår uafklaret.

På baggrund heraf har retten givet klager medhold i påstanden om, at Miljø- og Fødevarerklagenævnet skal realitetsbehandle klagen, herunder behandle spørgsmålet om, hvorvidt Gentofte Kommunes påbud er lovhjemlede.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder på den baggrund, at klagesagen vedrørende Gentofte Kommunes mail af 26. marts 2019 vedrørende afgørelse af 12. november 2014 om påbud om etablering af kystbeskyttelsesforanstaltning skal genoptages til realitetsbehandling i Miljø- og Fødevarerklagenævnet.

Da retten har fundet, at klagen indgivet over Gentofte Kommunes påbud af den 12. november 2014 er påklaget rettidigt, vil spørgsmålet herom ikke blive behandlet nærmere. Ligeledes vil spørgsmål om, hvorvidt kommunens mail af 26. maj 2019 udgør en afgørelse i forvaltningsretlig forstand heller ikke blive behandlet nærmere, jf. nærmere herom afsnit 4.1.

2. Klagen til Miljø- og Fødevarerklagenævnet

Gentofte Kommunes afgørelser om påbud af den 22. august 2014, den 10. oktober 2014 og den 12. november 2014 er den 12. april 2019 påklaget til Miljø- og Fødevarerklagenævnet af påbuddenes adressat, der er repræsenteret ved advokat.

Klager har navnlig anført, at

- Gentofte Kommune ikke i medfør af kystbeskyttelseslovens § 1 a, stk. 3, har haft hjemmel til at udstede påbud til klager om at etablere kystbeskyttelsesforanstaltninger,
- påbuddene er udstedt uden anvendelse af den lovpligtige procedure efter kystbeskyttelseslovens kapitel 1a, og
- Gentofte Kommune i medfør af kystbeskyttelseslovens § 7 burde have etableret et digelag, der kan varetage etableringen og den fremtidige vedligeholdelse af kystbeskyttelses anlægget.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 3.4.

3. Sagens oplysninger

3.1 Ejendommen/området

Den omhandlede kyststrækning, hvor de påbudte kystbeskyttelsesforanstaltninger er etableret, er beliggende sydøst for Charlottenlund ved Gentofte, syd for Strandlund, og helt ud til Øresund, langs skellet til klagers ejendom, matr. nr. [F1].

Klagers ejendom har ifølge BBR-registreret et registreret areal på 2.501 m², og er bebygget med et klubhus på 299 m², opført i 1997. Derudover er der på ejendommen grønne arealer og stier. Stierne går helt ud til søterritoriet, og der er endvidere en badebro, som går ca. 50 m ud i vandet.

Udover den etablerede kystbeskyttelse ved klagers ejendom er kyststrækningen syd herfor ligeledes præget af mure/diger med kote fra ca. 1,5 m – 3,5 m. Området er endvidere beliggende i et stort område i byzone, som er tæt bebygget med ejendomme helt ud til kysten.

3.2 Sagsforløb

I forbindelse med stormen "Bodil" den 6. og 7. december 2013 opstod der flere oversvømmelser langs Gentofte Kommunes kyst mod Øresund, herunder af klagers ejendom.

Gentofte Kommune anmodede som følge heraf i januar 2014 COWI om at foretage en undersøgelse af kyststrækningen med det formål at klarlægge, hvor der konkret var et behov for forbedring af kystbeskyttelsen. Af rapport om højvande og oversvømmelse ved kysten langs Gentofte fra august 2014 fremgår bl.a., at det blev vurderet, at der var et behov for forbedring af kystbeskyttelsen ud for klagers ejendom.[5] Af løsningsmuligheder blev det foreslået, at diget ved klagers ejendom skulle forhøjes til minimum kote + 1,90, svarende til koten på nabogrunden mod nord, og at kystbeskyttelsen kunne etableres ved opførelse af en lille betonmur langs bagsiden af det eksisterende stenglacis med en højde på 0,4 m og en længde på 76 m og med en rampe, der gav adgang til badebroen.

Gentofte Kommune har om sagsforløbet herefter oplyst, at kommunen på baggrund af COWI's rapport i 2014 varslede påbud over for de grundejere, hvor der ifølge rapporten var et behov for forbedring af kystbeskyttelsen, dvs. de ejendomme, hvor kystsikringen var under kote 1,68 m. Grundejerne sørgede ifølge kommunen frivilligt for at forbedre kystbeskyttelsen, med undtagelse af klager og en enkelt grundejer, som anførte, at kommunen ikke havde hjemmel til at udstede påbud over for enkelte grundejere, men alene over for en ansøger eller et lag.

Gentofte Kommune orienterede endvidere ved brev af 22. juli 2014 klager om, at kommunen ville forelægge sag om stormflodssikring af Gentofte Kommunes kyst for Byplanudvalget og Teknik- og Miljøudvalget den 14. august 2014. Af brevet fremgik, at kystbeskyttelsen ud for klagers ejendom var lav, og at stormfloden den 6. og 7. december 2013 havde medført omfattende oversvømmelse af klagers ejendom, Strandlundbebyggelsen (beliggende syd for klagers ejendom) samt flere kystveje. Kommunen ville på baggrund heraf indstille til de

pågældende udvalg, at kommunen skulle benytte sin kompetence efter kystbeskyttelsesloven til at bestemme, at klager skulle etablere kystbeskyttelse i kote 1,9, såfremt klager ikke selv inden den 1. november 2014 havde foranlediget udført kystbeskyttelse.

Som følge af en anmodning fra klager om fremsendelse af den udarbejdede rapport, fremsendte Gentofte Kommune ved brev af 8. august 2014 rapporten samt yderligere bemærkninger til klager. Kommunen anførte i brevet, at det fremgik af rapporten, at kystbeskyttelsen ud for klagers ejendom var væsentligt lavere end på naboejendomme, og at kommunen havde vurderet dette som værende kritisk i forhold til en storm som Bodil, idet vandet kunne strømme videre fra klagers ejendom til naboejendommene. Derudover bemærkede kommunen, at der skulle indhentes en tilladelse fra Kystdirektoratet til udførelse af kystbeskyttelse, og såfremt klager ikke var enig i, at der burde gennemføres kystbeskyttelse, kunne klage indgives til direktoratet.

Klager fremsendte herefter den 12. august 2014 et brev til Gentofte Kommune, og anførte navnlig, at kommunen ikke havde hjemmel til at pålægge klager hele udgiften til kystsikringen. Til støtte herfor anførte klager, at det fremgik af kystbeskyttelsesloven, at det er ejere af de ejendomme, der opnår beskyttelse ved et anlæg, der skal udføre beskyttelsesforanstaltninger samt afholde udgifterne til etablering, drift og vedligeholdelse heraf. Derudover bemærkede klager, at klager ikke havde søgt om at iværksætte kystbeskyttelsesforanstaltninger, og at kommunalbestyrelsen selv eller et oprettet lag kunne pålægges at afholde udgiften.

Den 13. august 2014 afholdt parterne et møde, hvor kystsikringen blev gennemgået.

Gentofte Kommune udstedte herefter den 22. august 2014 et påbud til klager om udførelse af kystsikringen, jf. nærmere afsnit 3.3. Dette påbud blev den 16. og den 17. september 2014 påklaget til Gentofte Kommune.

Af klagen fremgik bl.a., at det ikke var praktisk muligt for klager at overholde fristerne fastsat i påbuddets vilkår, at klager umiddelbart ikke havde mulighed for at afholde omkostningerne ved etableringen af det påbudte projekt, fordi klager var uden formue, og at det derfor var nødvendigt at søge om fondsmidler til projektet. I forlængelse heraf oplyste klager, at arbejdet hermed allerede var igangsat, og klager anmodede endvidere om, at det meddelte påbud samt fristerne blev suspenderet indtil det var afklaret, om klager kunne fremskaffe det nødvendige beløb. Derudover anførte klager, at klager havde en interesse i, at kysten blev sikret, at klager ønskede at medvirke hertil, og at klager var indstillet på at påbegynde arbejdet under forudsætning af, at kommunen tiltrådte at ville afholde omkostninger i forbindelse hermed, såfremt kommunen påbud ikke havde hjemmel i kystbeskyttelsesloven. De konkrete klagepunkter er nærmere beskrevet i afsnit 3.4.

Kystdirektoratet fremsendte den 29. september 2014 en mail til Gentofte Kommune, da direktoratet var blevet kontaktet af en repræsentant for en af grundejerne, som havde oplyst, at grundejerne ved brev af 22. august 2014 var blevet indkaldt til et møde den 2. oktober 2014 vedrørende påbuddet om at forhøje kystbeskyttelsen. Grundejerne ønskede i den forbindelse at høre direktoratet om, hvordan de skulle forholde sig.

Af Kystdirektoratets mail fremgik bl.a., at direktoratet og Gentofte Kommune i slutningen af august havde talt sammen vedrørende kommunens proces efter kystbeskyttelseslovens kapitel 1a, og at denne ikke kunne gennemføres med den hastighed, som kommunen oprindeligt havde lagt op til. Det var på baggrund heraf direktoratets opfattelse, at kommunen ville stille sagen i bero eller opgive den. Direktoratet forespurgte på baggrund heraf kommunen, om mødet den 2. oktober 2014 fortsat var planlagt til at blive afholdt, når sagen ikke kunne gennemføres efter den oprindelige plan, og at kommunen, såfremt den ønskede at køre videre med sagen, burde ændre dagsordenen for mødet samt orientere grundejerne herom.

Ved mail af 6. oktober 2014 svarede Gentofte Kommune og anførte bl.a., at der endnu ikke var udstedt et påbud over for den pågældende ejer af [A2], og at det afholdte møde alene havde haft karakter af et forberedende/orienterende møde. Derudover var det grundet en misforståelse mellem kommunen og COWI ikke længere nødvendigt at forhøje den allerede eksisterende mur, men alene at lukke nogle huller i muren. Der var derfor efter kommunens opfattelse tale om en relativt begrænset problemstilling, som ifølge kommunen burde kunne afhjælpes med få og enkle midler. Kommunen håbede derfor på, at grundejerne på denne baggrund ville være indstillet på frivilligt at lukke hullerne, og at det derved ikke ville være nødvendigt at udstede påbud. Videre oplyste kommunen, at kommunens Teknik- og Miljøudvalg på møde den 9. oktober 2014 ville behandle anmodningen om udsættelse af frist for udarbejdelse af kystbeskyttelse for grundejerne på strækningen, da flere grundejere havde tilkendegivet, at de var indforstået med at udføre forbedret kystbeskyttelse.

Gentofte Kommune udstedte herefter den 10. oktober 2014 et revideret påbud med en forlængelse af fristen, jf. nærmere herom afsnit 3.3. Påbuddet blev påklaget af klager den 21. og den 24. oktober 2014, jf. nærmere afsnit 3.4.

Ved e-mail af 28. oktober 2014 orienterede klager Gentofte Kommune om, at klager var gået i gang med at projektere og planlægge den påbudte kystsikring.

Kystdirektoratet gjorde ved e-mail af 30. oktober 2014 igen Gentofte Kommune opmærksom på, at kommunen ikke kunne pålægge grundejerne at udføre kystbeskyttelse, uden først at gennemføre processen i kystbeskyttelseslovens kapitel 1a.

Derudover korresponderede klager og Gentofte Kommune i perioden den 11. november til den 13. november 2014 om en midlertidige kystsikring i form af bigbags, som kommunen tilkendegav at ville stå for, samt en yderligere forlængelse af fristen for påbuddet. Af korrespondancen fremgår bl.a., at det på et møde den 7. november 2014 blev aftalt, at påbuddets tidsfrist ville blive forlænget til den 1. marts 2015.

Gentofte Kommune udstedte den 12. november 2014 et revideret påbud med en yderligere forlængelse af fristen, jf. nærmere afsnit 3.3, til den 1. februar 2015 og den 1. maj 2015.

Gentofte Kommune modtog den 30. januar 2015 et skitseforslag til et kystsikringsprojekt fra klager for den planlagte kystbeskyttelse. Klagers rådgiver oplyste endvidere den 4. februar 2015, at der endnu ikke forelå en tidsplan, men at det forventedes, at klager ville kunne opnå fondstøtte til udarbejdelse af projektforslag og gennemførelse af et stort ombygningsprojekt, hvor kystbeskyttelsen ville indgå som et delelement i en omfattende forbedring af de udendørs arealer på klagers ejendom, herunder ved en forbedring af adgangen til vandet ved opførelse af en handicapvenlig rampe.

Gentofte Kommune rettede den 11. marts 2015 igen henvendelse til Kystdirektoratet med spørgsmål vedrørende fortolkning af kystbeskyttelsesloven, herunder processen i kapitel 1a. Af kommunens mail til direktoratet fremgik bl.a., at kommunen via dialog havde forsøgt at få klager til frivilligt at afhjælpe problemet, hvilket efter kommunens opfattelse kunne ske relativt enkelt og uden nævneværdige omkostninger for klager, men at klager ikke var villig hertil, og at kommunen derfor havde set sig nødsaget til at varsle påbud. Videre henviste kommunen til klagers indsigelser til det udstedte påbud, og anførte navnlig, at det var kommunens opfattelse, at kystbeskyttelsesloven også gav mulighed for at udstede påbud over for den eller de enkelte grundejere, og at det i øvrigt ville forekomme uproportionalt at påbyde grundejerne på strækningen at oprette et lag og pålægge naboerne at bidrage til den meget beskedne udgift til lukning af et par huller i betonmuren ud for klagers ejendom.

Derudover stillede Gentofte Kommune spørgsmål til, om kystbeskyttelsesloven indeholdt hjemmel til, at kommunen kunne påbyde den eller de enkelte grundejere at forbedre kystsikringen ud for deres ejendom, og i så fald hvilken bestemmelse i kystbeskyttelsesloven, der var hjemlen. Kommunen anførte videre, at kommunen var opmærksom på, at kommunen var forpligtet til at følge den fremgangsmåde, som kystbeskyttelseslovens kapitel 1a foreskrev, men at kommunen var i tvivl om, hvorvidt der var en bagatelgrænse for, hvilke projekter, der var omfattet af processen.

Kystdirektoratet fremsendte den 12. marts 2015 direktoratets svar, og bemærkede, at det var direktoratets klare opfattelse, at kommunen kunne gennemføre en kapitel 1a-sag for en enkelt ejendom, og at det ikke gav mening at oprette et lag i den konkrete sag, hvilket i øvrigt heller ikke var et krav, men alene en mulighed, jf. lovens § 7. Videre anførte direktoratet, at kommunen kunne pålægge grundejere at udføre kystbeskyttelse, men at dette alene kunne ske via gennemførelse af processen, som beskrevet i lovens kapitel 1a, som bl.a. indebar

indhentning af udtalelse fra Kystdirektoratet og berørt grundejer, afholdelse af offentligt møde, afgørelser om fremme af sagen mv. Videre anførte direktoratet, at dette var en række lovpligtige trin, der skulle gennemføres, selvom det kunne virke uforholdsmæssigt ift. at sikre en enkelt ejendom, og at der ikke var en bagatelgrænse for, hvilke projekter der var omfattet af lovens regler. Derudover vedhæftede direktoratet et diagram over processen i en kapitel 1a-sag og redegjorde endvidere for en række af procestrinnene.

Den 4. maj 2015 fremsendte klager ansøgning om fondsstøtte. Af ansøgningen fremgår det, at klager søgte om fondens hjælp til at sikre kysten ud for klagers strandcafé og badestrand, uden at medlemmernes adgang til stranden blev forringet. Videre fremgår det, at der var et akut behov for at sikre området imod nye oversvømmelser. Klager opnåede den 11. juni 2015 fondsstøtte til projektet, og kontaktede herefter i december 2015 Gentofte Kommune med en præsentation af projektet. Parterne afholdt herefter den 11. december 2014 møde om projektet.

Klager indsendte den 8. marts 2016 ansøgning om byggetilladelse til Gentofte Kommune samt supplerende oplysninger af 7. april 2016 og nabohøring af 20. juni 2016, hvoraf det bl.a. fremgik, at det ansøgte projekt også indeholdt et for stedet fremtidssikret kystsikringselement, og at projektet i sin helhed var finansieret af fondsmidler.

For så vidt angår kystsikringen fremgik det af ansøgningsmaterialet, at denne dels skulle bestå af en betonmur med to sluser helt ude ved vandet parallelt med den eksisterende kystlinje, dels som en forhøjning af terrænet, som en form for udvidet dige. Både kystsikringsmuren og diget skulle udføres med stormflodskote 2,25 m.

Gentofte Kommune meddelte den 29. juni 2016 byggetilladelse, og Kystdirektoratet meddelte den 17. oktober 2016 tilladelse efter kystbeskyttelsesloven til projektet.

Derudover foretog Gentofte Kommune den 7. november 2017 efter aftale med klager tilsyn af projektet og konstaterede, at kystsikringen var blevet udført, som angivet i de fremsendte planer.

Ved brev af 16. maj 2018 fremsendte klagers advokat et brev til Gentofte Kommune, hvor klager bl.a. anførte, at klager ikke havde hørt yderligere til sagen siden påbuddet af den 10. oktober 2014 blev påklaget, og anmodede om at få oplyst, hvad der siden hen var passeret. Derudover oplyste klager, at arbejdet med kystsikringen var tilendebragt, og at klager afventede en afgørelse, således at klager kunne tage stilling til, hvorvidt der skulle foretages yderligere i relation til påbuddet, hvilket bl.a. havde betydning for spørgsmål om den fremtidige vedligeholdelse af den kystsikring, der var etableret.

Gentofte Kommune svarede ved brev af 5. juli 2018, og henviste til påbuddet af 10. oktober 2014, jf. nærmere afsnit 3.3 nedenfor, og at kommunen havde forstået klagen således, at klager frivilligt ville gennemføre en forbedret kystbeskyttelse, såfremt fondsansøgningen gav et positivt resultat. Kommunen var blevet bekendt med, at klager havde opnået fondstøtte, og kommunen havde endvidere den 7. november 2017 foretaget et tilsyn, hvor kommunen havde konstateret, at kystsikringen var udført i overensstemmelse med de meddelte påbud. Kommunen havde derfor anset påbudssagen som afsluttet.

Klager oplyste herefter ved brev af 20. september 2018, at klager fortsat ønskede de fremsatte indsigelser behandlet, herunder spørgsmålet om, hvorvidt Gentofte Kommune med henvisning til kystbeskyttelseslovens § 1 a, stk. 3, havde hjemmel til at udstede påbuddet alene til klager, og dermed pålægge klager den fulde udgift for projektet.

Videre fremgik det af brevet, at klager ikke frivilligt ønskede at gennemføre en forbedret kystbeskyttelse, hvilket også fulgte af, at de meddelte påbud havde været påklaget, og at der efter klagers opfattelse var blevet lagt pres på klager ved udstedelsen af påbuddene. Den aftale om fondstøtte, der forelå mellem fonden og klager, kunne endvidere efter klagers opfattelse ikke begrunde, at en tredjemand skulle betale for kystsikring, der blev etableret på baggrund af en ikke hjemlet forvaltningsafgørelse. Derudover var det klagers opfattelse, at tilsagnet fra fonden forudsatte, at klager havde den juridiske forpligtelse til at etablere og betale for kystbeskyttelsen, hvorfor det også af den grund var nødvendigt at få afklaret, om de udstedte påbud havde den fornødne hjemmel.

Gentofte Kommune svarede ved brev af 26. marts 2019, efter flere rykkere fra klager, at påbuddet af 10. oktober 2014 ikke var det gældende påbud i sagen, da det seneste påbud var udstedt den 12. november 2014, og at dette påbud ikke var påklaget inden for klagefristen.

Klager indgav på baggrund heraf en klage til Miljø- og Fødevarerklagenævnet over de tre påbud, samt kommunens brev af 26. marts 2019, jf. nærmere afsnit 3.4.

3.3 De påklagede afgørelser

Gentofte Kommune har den 22. august 2014 truffet afgørelse om påbud om etablering af kystsikringsforanstaltninger ved klagers ejendom, matr. nr. [F1], beliggende [A1].

Påbuddet er meddelt med vilkår om, at klager senest den 1. oktober 2014 skal indsende projektforslag og tidsplan for kystsikringsforanstaltninger til Gentofte Kommune, at kystsikringsforanstaltningen ved klagers ejendom indebærer en koteforøgelse fra det

daværende niveau på gennemsnitlig 1,5 til kote 1,9 med en total længde på 76 m, og at klager senest den 1. november 2014 skal have etableret kystbeskyttelsesanstaltninger i kote 1,9 på ejendommen.

Det fremgår af den påklagede afgørelse, at baggrunden for udstedelsen af påbuddet er, at højvande i forbindelse med stormen "Bodil" den 6. og 7. december 2013 har medført flere oversvømmelser langs Gentofte Kommunes kyst. Kommunen har herefter vurderet en mulig beskyttelse på baggrund af besigtigelse foretaget af COWI, gennemfotografering, højdemåling af terrænet og ajoudført kortgrundlag m.v.

Byplanudvalget og Teknik- og Miljøudvalget har som følge heraf på møde den 14. august 2014 besluttet, at Gentofte Kommune benytter sin kompetence efter kystbeskyttelsesloven til at udstede påbud om, at klager skal etablere en kystbeskyttelse i kote 1,9 mod stormflod, svarende til det niveau, som COWI har vurderet er nødvendigt for at sikre mod oversvømmelse ved en ny stormflod af samme styrke som "Bodil". Kommunen har endvidere forbeholdt sig ret til at kræve kystbeskyttelsen forhøjet, såfremt Kystdirektoratet eller kommunen skønner det nødvendigt.

Gentofte Kommune har ved revideret påbud af 10. oktober 2014 og 12. november 2014 forlænget fristerne for indsendelse af projektforslag samt udførelse af projektet, bl.a. på baggrund af indsigelser fra klager.

Af påbuddet af 10. oktober 2014 fremgår det, at Gentofte Kommune har forstået klagers indsigelser således, at klager har tilkendegivet at være enig i, at der er et behov for øget kystbeskyttelse ud for klagers ejendom, og at indsigelserne alene går på fristen for gennemførelse af kystbeskyttelse samt spørgsmål om, hvem der skal betale for projektet.

Derudover har Gentofte Kommune noteret sig, at klager har iværksat arbejdet med at søge fondsmidler og forberede projektet, samt anerkendt klagers behov for at søge om ekstern støtte til finansiering af projektet, samt at dette gør det nødvendigt at udsætte fristerne for opfyldelse af påbuddet.

På baggrund heraf har Gentofte Kommune den 10. oktober 2014 revideret påbuddet af 22. august 2014 ved en ændring af påbuddets vilkår til, at klager senest den 1. december 2014 skal indsende projektforslag og tidsplan, og at kystbeskyttelsesforansaltningerne senest den 1. februar 2015 skal være etableret. Derudover har kommunen anmodet om løbende at blive holdt orienteret om status for fondsansøgningen og arbejdet med kystbeskyttelsen.

Om det videre forløb fremgår det endvidere af påbuddet af den 10. oktober 2014, at Gentofte Kommune har forstået klagers tilbagemeldinger således, at såfremt fondsansøgningen giver et positivt resultat, vil klager frivilligt gennemføre en forbedret kystbeskyttelse. Kommunen har i forlængelse heraf bemærket, at den angive kote på 1,9 m er et minimumskrav og at klager kan etablere en højere kystbeskyttelse eller en anden løsning, såfremt den som minimum giver den samme beskyttelse af kysten. Derudover har kommunen bemærket, at den indgivne klage over kommunens påbud af den 22. august 2014 ikke vil blive fremsendt til Kystdirektoratet, før det er klarlagt om kystbeskyttelsen kan finansieres ved fondsmidler.

Af påbuddet af 12. november 2014 fremgår det, at Gentofte Kommune efter møde med klager den 7. november 2014 har besluttet yderligere at forlænge fristen for indsendelse af projektforslag og tidsplan til den 1. februar 2015, samt forlænge fristen for etablering af projektet til den 1. maj 2015.

3.4 Klagens indhold

Klager har indledningsvis anført, at klagen vedrører de tre påbud af 22. august 2014, 10. oktober 2014 og 12. november 2014, om at etablere kystbeskyttelsesforanstaltninger på klagers ejendom, samt Gentofte Kommunes svar på klagers henvendelse af 26. marts 2019, der ifølge klager har karakter af en afgørelse. Sidstnævnte er ikke behandlet nærmere, da retten har vurderet, at klagerne over kommunens tre påbud er indgivet rettidigt, jf. nærmere herom afsnit 4.1.

Klager har herefter redegjort for sagens forløb samt henvist til de tidligere indgivne klager over Gentofte Kommunes påbud af 22. august 2014 og 10. oktober 2014.

I klage af 16. og 17. september 2014 har klager navnlig anført, at Gentofte Kommune ikke har fulgt den fremgangsmåde, som ifølge kystbeskyttelseslovens skal følges, hvis der er ønske om at udføre anlæg eller træffe andre foranstaltninger til beskyttelse af flere ejendomme.

Derudover har det meddelte påbud ifølge klager ikke hjemmel i kystbeskyttelseslovens § 1 a, stk. 3, da bestemmelsen ikke giver hjemmel til at påbyde klager at etablere kystbeskyttelsesforanstaltninger på de meddelte vilkår.

Klager har til støtte herfor anført, at påbuddets ikke omfatter iværksættelse af forundersøgelse og skitseprojektering, og at et sådant påbud alene kan pålægges en ansøger eller et lag. Kommunen burde ifølge klager have taget skridt til at etablere et lag bestående af ejere af de ejendomme, der opnår beskyttelse ved kystbeskyttelses anlægget, hvorefter disse i

fællesskab kan afholde udgifterne ved etablering, drift og vedligeholdelse heraf, jf. kystbeskyttelseslovens § 7. I forlængelse heraf har klager anført, at kommunen har fremsendt agterskrivelse til flere ejendomsjere om, at disse kunne forvente at få meddelt et lignende påbud.

Det er endvidere klagers opfattelse, at forvaltningslovens regler om partshøring ikke er iagttaget, da klager ikke er blevet partshørt, herunder har fået forelagt det retlige og faktiske grundlag, forinden kommunen traf beslutning om indstilling samt afgørelse om påbud.

I klage af 21. og 24. oktober 2014 har klager supplerende anført, at Gentofte Kommune i det reviderede påbud af 10. oktober 2014 yderligere har henvist til kystbeskyttelseslovens § 5, stk. 2, som hjemmel for påbuddet, og at denne bestemmelse ikke giver mulighed for at fravige den fremgangsmåde, der er beskrevet i lovens kapitel 1a, særligt henset til, at der er meddelt påbud over for flere ejendomsjere.

I den seneste klage af 12. april 2019 har klager supplerende anført, at klager ikke har søgt om, at der blev rejst en kystbeskyttelsessag, og at Gentofte Kommune burde have etableret et digelag med henblik på etablering og fremtidig vedligeholdelse af kystbeskyttelses anlægget, og har til støtte herfor henvist til Kystdirektoratets vejledning til lov om kystbeskyttelse fra 2009.^[6]

Desuden har klager anført, at det har betydning for klagers retsstilling, herunder i forhold til klagers fremtidige forpligtelser, hvorvidt Gentofte Kommune har haft hjemmel til at påbyde klager at etablere kystbeskyttelses anlægget.

3.5 Gentofte Kommunes bemærkninger til klagen

Under Miljø- og Fødevarerklagenævnets tidligere behandling af sagen har Gentofte Kommune den 5. september 2019 indsendt bemærkninger til klagen og har indledningsvis anført, at klagen vedrører ét blandt flere påbud, der blev udstedt i 2014 på baggrund af de oversvømmelser, som stormen "Bodil" medførte i december 2013. Kommunen har herefter redegjort for sagens hændelsesforløb.

Gentofte Kommune har bemærket, at klager i alle tilfælde agtede at gennemføre et stort projekt til forbedring af de udendørs arealer finansieret ved fondssøtte, at projektet indeholder et kystsikringselement med en kystsikring til en højere kote (2,25 m), end hvad kommunen har påbudt, og det gennemførte projekt er meget mere omfattende end det projekt, som kommunen har meddelt påbud om.

Gentofte Kommune har videre anført, at kommunen er gået ud fra, at klagen ikke længere var aktuel, dels fordi det seneste påbud af 12. november 2014 ikke var påklaget, dels fordi klager ikke havde fulgt op på klagerne over påbuddene af 22. august og 10. oktober 2014.

Derudover er det Gentofte Kommunes opfattelse, at klagerne i det væsentlige blev indgivet fordi klager var uenig i fremgangsmåden, men at der i øvrigt var enighed om, at der var et behov for kystbeskyttelse. Klagen ville derfor efter kommunens opfattelse blive uaktuel, såfremt det var muligt for klager at opnå fondsstøtte, da hovedformålet med klagen ifølge kommunen var at undgå at klager skulle bære udgiften alene. Derudover opfattede kommunen situationen således, at klager efter opnåelse af fondsstøtte ville gennemføre en frivillig kystbeskyttelse som et delelement i landskabsprojektet, hvilket også var det, som rent faktisk skete.

Såfremt klager ønskede at gå videre med klagen, uanset tilsagnet om fondsstøtte, burde klager ifølge Gentofte Kommune have rettet henvendelse til kommunen herom, da det var kommunens opfattelse, at sagen efter opnåelse af fondsstøtte var løst til begge parter tilfredshed. Det er på baggrund heraf kommunens opfattelse, at klager har udvist en sådan passivitet, at klagen ikke længere kan gøres gældende.

Derudover må det ifølge Gentofte Kommune lægges til grund, at kystbeskyttelsesloven indeholder hjemmel til, at påbud kan udstedes over for én grundejer, og har til støtte herfor henvist til Kystdirektoratets udtalelse af 12. marts 2015.

I forlængelse heraf har Gentofte Kommune vedrørende fremtidige forhold, herunder, hvem der skal afholde udgifterne til den fremtidige vedligeholdelse, anført, at disse ikke er reguleret af kommunens påbud, og derfor ikke kan behandles i nærværende klagesag.

Opsamlende har Gentofte Kommune anført, at klagen under alle omstændigheder vedrører processuelle forhold, som er uaktuelle, da kystbeskyttelsen er udført, og da klager ikke selv har afholdt udgifterne hertil.

3.6 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 4. marts 2019

Miljø- og Fødevareklagenævnet har den 13. november 2019 afvist at realitetsbehandle klagen over Gentofte Kommunes afgørelse af 12. november 2014 om påbud om etablering af kystbeskyttelsesforanstaltning ved klagers ejendom. Nævnet har begrundet afvisningen med, at den konkrete klage efter nævnets vurdering ikke er aktuel, og har navnlig lagt vægt på, at kystsikringen er etableret, og påbuddet dermed efterkommet, og at en eventuel ændring ved ophævelse af påbuddet derfor ikke er en reel mulighed.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har som følge af Retten i Lyngbys dom af 2. februar 2021 genoptaget sagen til realitetsbehandling.

3.7 Nye oplysninger under sagens behandling

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at nævnet ved den fornyede behandling af sagen, har anvendt de oplysninger, som er fremlagt under retssagen.

4. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

4.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse

Det fremgår af § 11, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse af en afgørelse til de forhold, der er klaget over. Det fremgår dog af forarbejderne til bestemmelsen,^[Z] at nævnet har mulighed for og efter omstændighederne pligt til at inddrage andre forhold end det, der er klaget over, f.eks. spørgsmålet om overholdelse af gældende EU-ret eller grundlæggende forvaltningsretlige grundsætninger.

Det følger endvidere af § 11, stk. 2, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse til de væsentligste forhold.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i denne klagesag fundet anledning til at behandle følgende:

1. Om de påklagede påbud har haft hjemmel i kystbeskyttelsesloven, herunder om kommunen med henvisning til lovens § 1 a, stk. 3, og § 5, stk. 2, har haft hjemmel til at udstede påbud til klager
2. Om Gentofte Kommune har fulgt den i kystbeskyttelseslovens kapitel 1a beskrevne proces forud for udstedelsen af påbuddene

Da Retten i Lyngby har vurderet, at klagen er indgivet rettidig, har Miljø- og Fødevareklagenævnet lagt dette til grund for sagens behandling, hvorfor dette ikke er behandlet nærmere. Som følge heraf har nævnet endvidere ikke taget stilling til, om Gentofte Kommunes mail af 26. marts 2019 udgør en afgørelse i forvaltningsretlig forstand.

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

4.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

4.2.1 Det retlige grundlag

Gentofte Kommunes afgørelser om påbud af 22. august 2014, 10. oktober 2014 og 12. november 2014 er truffet efter den dagældende kystbeskyttelseslovs § 1 a, stk. 3, lovbekendtgørelse nr. 267 af 11. marts 2009. Derudover har kommunen i påbud af 10. oktober 2014 yderligere henvist til lovens § 5, stk. 2. Siden er kystbeskyttelsesloven ændret flere gange, og de nugældende bestemmelser findes i lovbekendtgørelse nr. 705 af 29. maj 2020 om kystbeskyttelse m.v.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærker, at sagens hovedproblemstilling er, om Gentofte Kommune ved udstedelse af de påklagede påbud, har haft hjemmel i kystbeskyttelsesloven, herunder har fulgt den proces, som fremgår af lovens kapitel 1a. Nævnets vurdering af sagen er som følge heraf foretaget med udgangspunkt i de dagældende regler.[8]

Det fremgår af kystbeskyttelseslovens § 1, at formålet med kystbeskyttelse er at beskytte mennesker mod oversvømmelser samt ejendom mod oversvømmelser og nedbrydning fra havet, fjorde eller andre dele af søterritoriet.

Dette formål varetages ved en afvejning af en række hensyn, herunder behovet for kystbeskyttelse, økonomiske hensyn, kystlandskabets bevarelse og genopretning, rekreativ udnyttelse af kysten samt andre forhold.

Kystbeskyttelseslovens kapitel 1a (§§ 1 a-10) fastlægger kommunalbestyrelsens kompetence i forbindelse med sager om kystbeskyttelsesforanstaltninger.

Afgørelser efter kystbeskyttelseslovens kapitel 1a kan i deres helhed påklages til Miljø- og Fødevarerklagenævnet, jf. lovens § 18, stk. 3.[9]

Efter kystbeskyttelseslovens § 1 a, stk. 1, kan kommunalbestyrelsen 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).

Bestemmelsens indhold stammer fra kystbeskyttelsesloven af 1988 og ordlyden er kun ændret i mindre omfang.[10] Af forarbejderne til loven fra 1988 fremgår det, at det ifølge bestemmelsen er amtsrådet (nu kommunalbestyrelsen), der kan bestemme, at der skal træffes foranstaltninger til kystbeskyttelse på en given kyststrækning. Videre fremgår det, at det også står en ejer eller en sammenslutning af ejere frit for at træffe sådanne foranstaltninger uden amtsrådets medvirken, hvis han eller de selv afholder udgifterne derved, og at amtsrådets beslutning kun er nødvendig, hvis muligheder, som loven giver for at få gennemført udgiftsfordeling, for at ekspropriere osv., ønskes opnået.[11]

Kommunalbestyrelsen har således mulighed for af egen drift at beslutte at rejse en sag efter kapitel 1a. Når det er kommunalbestyrelsen selv, der rejser en kapitel 1a-sag, skal kommunen til brug for de efterfølgende faser i sagsforløbet, udarbejde en projektbeskrivelse samt en begrundelse for, hvorfor projektet ønskes gennemført.[12]

Af lovens § 1 a, stk. 3, fremgår det videre, at kommunalbestyrelsen enten selv kan iværksætte eller kan pålægge ansøgeren eller et lag, jf. § 7, at iværksætte forundersøgelser og skitseprojektering af kystbeskyttelsesforanstaltninger.

Bestemmelsen er en videreførelse af den dagældende § 4 i kystbeskyttelsesloven.[13] Af forarbejderne til den dagældende § 4 fremgår det, at det vil være naturligt, at den interesserede ejerkreds tager initiativ til arbejdernes projektering og gennemførelse, typisk efter oprettelse af et lag. Der kan dog også være grund til, at kommunen sætter sig i spidsen for ledelsen af sagens praktiske gennemførelse, først og fremmest ved at engagere rådgivende ingeniørbistand til arbejdernes forberedelse og projektering. Afslutningsvis fremgår det, at alle muligheder står åbne efter lovforslagets § 4 og at bestemmelsen er af ren praktisk art.[14]

Før kommunalbestyrelsen i medfør af lovens § 1 a kan træffe afgørelse om, at der skal udføres kystbeskyttelsesforanstaltninger, skal kommunalbestyrelsen følge en række lovpligtige trin.

Det følger af kystbeskyttelseslovens § 2, stk. 1, at kommunalbestyrelsen skal indhente en udtalelse fra Kystdirektoratet om de foreslåede kystbeskyttelsesforanstaltninger samt en udtalelse fra de grundejere, der kan blive pålagt bidragspligt i henhold til § 3, stk. 5, navnlig vedrørende om grundejerne er interesseret i at få udført kystbeskyttelse, og i givet fald bidrage økonomisk til dens udførelse.[15]

Kommunalbestyrelsen skal herefter på baggrund af de udtalelser, som kommunalbestyrelsen modtager fra Kystdirektoratet og de berørte grundejere, beslutte om sagen skal fremmes eller opgives.[16]

Af forarbejderne til bestemmelsen, som den er formuleret i 2009-loven,[17] fremgår at:

Til § 2

Efter den gældende lov kan amtsrådet ved sagens rejsning over for amtsrådet udøve et frit skøn i relation til beslutning om, hvorvidt en anmodning skal imødekommes eller ikke. Med forslaget til den nye § 2 pålægges det kommunalbestyrelserne at foretage en høring af Kystdirektoratet og af de grundejere, som kan blive omfattet af

kystbeskyttelsesforanstaltningen, inden der træffes afgørelse om, hvorvidt sagen skal fremmes eller ikke. Kystdirektoratet skal i sin udtalelse vurdere, om der er et behov for kystbeskyttelse på den omhandlede strækning og i givet fald, hvilken form for kystbeskyttelse der skal søges fremmet. Grundejerne har her mulighed for at tilkendegive, hvilken interesse den enkelte måtte have i projektets realisering. Anmodning kan kun afvises af kommunalbestyrelsen efter stk. 2, hvis Kystdirektoratet vurderer, at der ikke er behov for en kystbeskyttelse, eller hvis tilkendegivelserne fra de hørte grundejere klart viser, at der ikke vil være den fornødne opbakning til projektets gennemførelse.”[18]

Hvis kommunalbestyrelsen beslutter at fremme sagen i medfør af lovens § 3, skal et egentligt skitseprojekt med tilhørende økonomiske overslag for de foreslåede kystbeskyttelsesforanstaltninger, både anlægs- og vedligeholdelsesudgifter, samt et forslag til bidragsfordelingen 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.[19]

Kommunalbestyrelsen kan desuden anmode Kystdirektoratet om at medvirke som teknisk sagkyndig under sagens behandling, jf. lovens § 3, stk. 2.

Vedørende supplerende undersøgelser, projektering og udbud fremgår det af kystbeskyttelsesvejledningen, at kommunalbestyrelsen enten selv kan iværksætte eller pålægge ansøgeren eller et lag at iværksætte forundersøgelser eller skitseprojektering af kystbeskyttelsesforanstaltninger, jf. § 1 a, stk. 3. Videre fremgår det, at dette kan være nødvendigt i de tilfælde, hvor der efter en beslutning om at fremme sagen, skal tilvejebringes et mere teknisk og økonomisk grundlag for en endelig beslutning om videreførelse af projektet, og at benyttelse af et lag især kan komme på tale, hvis der skal foretages udvidelse, ændring eller renovering af eksisterende anlæg.[20]

Efter kommunalbestyrelsens beslutning om at fremme sagen efter § 3, skal kommunalbestyrelsen indkalde de grundejere, der kan tænkes at blive berørt af projektet, samt eventuelle andre interesseorganisationer og kommuner, til et møde. Grundejerne indkaldes skriftligt til mødet med mindst 4 ugers varsel, og indkaldelse sker tillige ved meddelelse i et eller flere stedlige blade samt til de i området registrerede grundejerforeninger med samme varsel, jf. lovens § 3, stk. 3. Indkaldelsen til mødet skal indeholde en redegørelse for planerne om kystbeskyttelse, herunder et overslag over udgifterne og forslag til disses fordeling, jf. stk. 4.

På mødet skal kommunalbestyrelsen nærmere redegøre for projektets indhold på en række områder, herunder projektets økonomi, finansiering og fordeling mellem de påtænkte bidragspligtige, og om der skal oprettes et kystlag til at forestå den fremtidige drift, jf. lovens § 4.[21]

På baggrund af de tilkendegivelser, der måtte komme på eller efter mødet, beslutter kommunalbestyrelsen om projektet skal opgives eller gennemføres, jf. lovens § 5, stk. 1. Hvis kommunalbestyrelsen beslutter at fremme sagen, skal kommunen underrette de grundejere, der var indkaldt til mødet, samt andre parter skriftligt herom samt offentliggøre beslutningen, jf. lovens § 5, stk. 2, 1. pkt.

Underretningen skal indeholde en redegørelse for kommunalbestyrelsens bestemmelse om, hvilke foranstaltninger der skal gennemføres, herunder at kystbeskyttelsesforanstaltningen ikke kan gennemføres uden tilladelse fra transportministeren (nu Kystdirektoratet) efter lovens § 16 eller § 16 a. Redegørelsen skal endvidere indeholde oplysning om, hvordan og af hvem kystbeskyttelsesforanstaltningerne skal udføres samt oplysninger om projektet økonomi, jf. § 5, stk. 2, 2 pkt.

I forbindelse hermed skal kommunalbestyrelsen træffe en række beslutning, bl.a. om, hvem der skal forestå eventuelle supplerende undersøgelser og projektering, samt hvorledes anlægget skal vedligeholdes og om der eventuelt skal oprettes et lag, som kommunalbestyrelsen i sin underretning af grundejerne i videst mulig omfang skal redegøre for.[22]

Kommunalbestyrelsen kan, jf. lovens § 1 a, stk. 3, som gennemgået ovenfor, vælge at lade ansøgeren eller et lag forestå nødvendige forundersøgelser og projektering.[23]

Vedrørende overslag over udgifterne og forslag til disses fordeling mellem de påtænkte bidragspligtige, fremgår det af kystbeskyttelseslovens § 3, stk. 5, at kommunalbestyrelsen kan pålægge grundejere, som opnår en beskyttelse eller anden fordel ved kystbeskyttelsesforanstaltningen, en bidragspligt.

Bidraget var i den oprindelige kystbeskyttelseslov fra 1988 reguleret i § 5, og det fremgår af de specielle bemærkninger i forarbejderne til bestemmelsen at:[24]

”Princippet i § 5 er, at alle udgifter, der afholdes til virkeliggørelse af en bestemt foranstaltning, skal fordeles på de bidragspligtige. Hvad kreds 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 lovforslaget fremgår det:

”Begge love[25] 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.”

Direkte beskyttede ejendomme vil typisk være erosionstruede ejendomme, der ligger i første række ud mod havet, eller lavtliggende ejendomme som uden digebeskyttelse vil blive oversvømmede ved høj vandstand i havet (stormflod).[26]

Det enkelte bidrags størrelse fastsættes af kommunalbestyrelsen, og det er kommunalbestyrelsen, 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. Afstanden til stranden kan ligeledes indgå, og også de rekreative værdier på stranden kan være en faktor i fastsættelsen af bidrag.[27]

Det følger endvidere af kystbeskyttelseslovens § 7, at kommunalbestyrelsen kan beslutte, at der under kommunalbestyrelsens tilsyn oprettes et digelag, kystsikringslag eller kystbeskyttelseslag, til at administrere de opgaver, som vedligeholdelse af faste anlæg kræver, og som de bidragsydende ejere skal være medlem af.[28] 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.

Når de pågældende forhold er klarlagt, fremsendes en ansøgning om tilladelse til projektet til Kystdirektoratet, som behandler sagen efter kystbeskyttelseslovens § 16, da projektet ikke kan realiseres, før Kystdirektoratet har meddelt tilladelse hertil.[29]

4.2.2 Ad 1) Gentofte Kommunes hjemmel til at udstede påbud

Ifølge kystbeskyttelseslovens § 1 a, stk. 1, kan kommunalbestyrelsen bestemme, at der ved en kyst skal udføres kystbeskyttelsesforanstaltninger til beskyttelse af flere ejendomme.

Miljø- og Fødevareklagenævnet konstaterer, at de påklagede påbud alene er adresseret til klager, og at klager har udført de påbudte kystbeskyttelsesforanstaltninger.

Ud fra sagens oplysninger lægger Miljø- og Fødevareklagenævnet til grund, at selvom kystbeskyttelsesforanstaltningen alene er etableret på kyststrækningen ud for klagers ejendom, vil denne medføre beskyttelse af flere ejendomme mod oversvømmelse eller den nedbrydende virkning fra havet, fjorde eller andre dele af søterritoriet. Nævnet har herved navnlig lagt vægt på, at det fremgår af den tekniske rapport, at det var en strækning ved klagers ejendom, som under stormfloden fungerede som primær vandvej for oversvømmelse af de store lavtliggende områder bag diget, og at Gentofte Kommune tillige har oplyst, at kommunen også har varslet påbud over for andre grundejere i området.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder på baggrund heraf, at Gentofte Kommune i den konkrete sag i medfør af kystbeskyttelseslovens § 1 a, stk. 1, har haft hjemmel til at igangsætte en sag efter kystbeskyttelseslovens kapitel 1a om udførelse af kystbeskyttelsesforanstaltninger til beskyttelse af flere ejendomme.

Miljø- og Fødevareklagenævnet konstaterer, at Gentofte Kommune i de påklagede påbud har anført kystbeskyttelseslovens § 1 a, stk. 3, som lovgrundlag for påbuddenes vilkår 1-2. Ifølge vilkår nr. 1 skal klager indsende projektforslag og tidsplan for kystsikringsforanstaltninger til kommunen, og ifølge vilkår 2, skal klager etablere kystbeskyttelsesforanstaltninger i kote 1,9 og med en længde på 76 m.

Det følger af kystbeskyttelseslovens § 1 a, stk. 3, at kommunalbestyrelsen selv kan iværksætte eller pålægge ansøgeren eller et lag, jf. § 7, at iværksætte forundersøgelser og skitseprojektering af kystbeskyttelsesforanstaltninger.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at lovens § 1 a, stk. 3, ikke indeholder hjemmel til at udstede påbud om at etablere kystbeskyttelsesforanstaltninger, men alene indeholder hjemmel til at pålægge iværksættelse af forundersøgelser og skitseprojektering. Derudover kan et sådant påbud alene udstedes over for en ansøger, dvs. den der har rejst sagen, eller et lag oprettet i medfør af lovens § 7.

På baggrund heraf finder Miljø- og Fødevareklagenævnet, at Gentofte Kommune ikke med henvisning til kystbeskyttelseslovens § 1 a, stk. 3, har haft hjemmel til at udstede det pågældende påbud.

Derudover konstaterer Miljø- og Fødevareklagenævnet, at Gentofte Kommune i påbud af 10. oktober 2014 tillige har henvist til kystbeskyttelseslovens § 5, stk. 2, som lovgrundlag for påbuddets vilkår 1-2.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at § 5, stk. 2, omhandler den situation, hvor kommunalbestyrelsen skal underrette de grundejere, der har været indkaldt til et møde, om kommunalbestyrelsens beslutning om at fremme sagen.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at Gentofte Kommunes påbud af 10. oktober 2014 ikke er en underretning, som omhandlet i § 5, stk. 2. Nævnet finder videre, at § 5, stk. 2, ikke giver hjemmel til at udstede påbud om kystbeskyttelsesforanstaltninger.

På baggrund heraf finder Miljø- og Fødevareklagenævnet, at Gentofte Kommune heller ikke med henvisning til kystbeskyttelseslovens § 5, stk. 2, har haft hjemmel til at udstede det pågældende påbud.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder på baggrund heraf, at Gentofte Kommunes påbud lider af en retlig mangel.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at Gentofte Kommune kunne have anvendt kystbeskyttelseslovens § 1 a, stk. 1, som hjemmel, men at kommunen forinden udstedelsen af påbuddene er forpligtet til at gennemføre processen i kapitel 1a.

4.2.3 Ad 2) Processen i den dagældende lovs kapitel 1a

Miljø- og Fødevareklagenævnet konstaterer, at Gentofte Kommune i forbindelse med sagens behandling har foretaget en række handlinger, forud for udstedelsen af de påklagede påbud. Opsummerende konstaterer nævnet, at Gentofte Kommune af egen drift har igangsat forundersøgelser ved udarbejdelse af den tekniske rapport, og herefter taget initiativ til, at der skal udføres en forbedret kystbeskyttelse i kommunen, herunder ved klagers ejendom. Derefter har kommunen varslet påbud over for de grundejere, herunder klager, hvor der ifølge rapporten var et behov for forbedring af kystbeskyttelsen. Kommunen har endvidere ved brev af 22. juli over for klager varslet, at kommunen ville forelægge sag om stormflodssikring for Byplanudvalget og Teknik- og Miljøudvalget samt indstille, at kommunen skulle benytte sin kompetence efter kystbeskyttelsesloven til at bestemme, at klager skulle udføre den påbudte kystbeskyttelse. Som følge af indsigelser fra klager har Gentofte Kommune og klager afholdt et møde, hvorefter kommunen kort efter har udstedt påbud om etablering af kystbeskyttelsesforanstaltninger med henvisning til lovens § 1 a, stk. 3, og § 5, stk. 2.

Miljø- og Fødevareklagenævnet konstaterer derudover, at Gentofte Kommune efter udstedelsen af det første påbud har været i kontakt med Kystdirektoratet, som har vejledt kommunen i forbindelse med processen efter kystbeskyttelseslovens kapitel 1a. Derudover har direktoratet gjort kommunen opmærksom på, at lovens kapitel 1a indeholder en række

lovpligtige trin, som skal følges forinden udstedelse af påbud, og at dette gælder uanset, om det kan virke uforholdsmæssigt ift. de arbejder, som skal udføres, og det antal grundejere, som vil blive berørt. Derudover har kommunen også løbende været i kontakt med klager, som flere gange har gjort indsigelse samt indgivet klager over påbuddene af 22. august 2014 og 10. oktober 2014.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, på baggrund af en gennemgang af sagens forløb og akter, at Gentofte Kommune ikke har indhentet en udtalelse fra Kystdirektoratet vedrørende behovet for kystbeskyttelse, samt en udtalelse fra de grundejere, der kan blive pålagt bidragspligt, og på baggrund heraf foretaget en konkret vurdering af opbakningen til det ansøgte projekt, jf. kystbeskyttelseslovens § 2. Gentofte Kommune har varslet påbud over for klager samt en række øvrige grundejere, men har efter nævnets vurdering ikke godtgjort, at kommunen har foretaget en høring af samtlige mulige bidragsydere, som efter kommunens opfattelse har eller kan opnå beskyttelse eller fordel af kystbeskyttelsesprojektet.

Miljø- og Fødevareklagenævnet konstaterer videre, at klager og en anden grundejer har haft indsigelser mod projektet i forhold til fremgangsmåden og udgifterne. Klager har bl.a. fremsat indsigelser vedrørende, at klager ikke alene ønskede at bidrage økonomisk til projektets udførelse. Klager har dog udtrykt, at klager var enig i, at der var et behov for kystbeskyttelse, og var på baggrund heraf, efter nævnets opfattelse, interesseret i at få udført kystbeskyttelse. Derudover fremgår det af rapporten udarbejdet af COWI, at der var et behov for en forbedret kystbeskyttelse i området.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at Gentofte Kommune ikke på baggrund af udtalelser fra de berørte grundejere og Kystdirektoratet, jf. lovens § 2 og § 3, stk. 1, har truffet beslutning om, hvorvidt sagen skal fremmes eller ej. Det forhold, at klager har udtrykt interesse for projektet, og at kommunen selv har vurderet, at der et behov for kystbeskyttelse, kan ikke føre til et andet resultat.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder videre, at Gentofte Kommune ikke har indkaldt til og afholdt et møde med de grundejere, der kan blive pålagt bidragspligt, i overensstemmelse med lovens § 3, stk. 1, stk. 3, og stk. 4, og § 4. Derudover finder nævnet, at kommunen heller ikke i medfør af lovens § 5, stk. 1 og stk. 2, har truffet beslutning om, hvorvidt sagen, efter afholdelse af mødet, skal fremmes eller ej, herunder hvorledes udgifterne til navnlig projektet og vedligeholdelse skal afholdes og fordeles.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder på baggrund heraf, at Gentofte Kommunes behandling af sagen ikke ligger inden for lovens rammer for behandling og vurdering af sager efter kystbeskyttelseslovens kapitel 1a, da kommunen ikke har fulgt de lovpligtige processer, forud for udstedelse af påbuddene.

Gentofte Kommunes afgørelser om påbud lider således af en væsentlig retlig mangel.

Det forhold, at de udstedte påbud om etablering af kystbeskyttelsesforanstaltninger er opfyldt af klager, at klager har fået udført et større projekt, end det projekt om kystbeskyttelsesforanstaltninger, som Gentofte Kommune har udstedt påbud om, hvor kystsikringen alene udgør en del heraf, at kystsikringen er udført med en højere kote end påbudt, og at klager via fondsstøtte har fået dækket de erholdte udgifterne i forbindelse med etablering af projektet, kan efter Miljø- og Fødevareklagenævnets vurdering ikke føre til et andet resultat.

Det kan heller ikke føre til et andet resultat, at Gentofte Kommune løbende har været i dialog med klager, og at klager i en længere periode fra november 2014 til 2018 ikke har fremsat yderligere indsigelser, herunder fulgt op på de indgivne klager over påbuddene af 22. august 2014 og 10. oktober 2014. Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker i den forbindelse, at Gentofte Kommune var nærmest til at afklare, om de indgive klager over påbuddene af 22. august 2014 og 10. oktober 2014 var frafaldet, før kommunen lagde dette til grund, og valgte ikke at foretage sig yderligere i relation til de indgivne klager, som kommunen var forpligtet til at videresende til behandling ved Kystdirektoratet.

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver som følge heraf Gentofte Kommunes afgørelser om påbud af 22. august 2014, 10. oktober 2014 og 12. november 2014 som ugyldige, og hjemviser sagen til fornyet behandling.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at det er overladt til kommunalbestyrelsens skøn at tage stilling til, om der skal oprettes et digelag, kystsikringslag eller kystbeskyttelseslag, som de bidragsydende ejere skal være medlem af, jf. kystbeskyttelseslovens § 7.

4.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Gentofte Kommunes afgørelser af 22. august 2014, 10. oktober 2014 og 12. november 2014 om påbud om etablering af kystbeskyttelsesforanstaltninger ved matr. nr. [F1], beliggende [A1], og hjemviser sagen til fornyet behandling i førsteinstansen.

[1] 19/06753.

- [2] Bekendtgørelse nr. 267 af 11. marts 2009 af lov om kystbeskyttelse (nugældende bekendtgørelse nr. 705 af 29. maj 2020 af lov om kystbeskyttelse m.v.).
- [3] Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevarerklagenævnet.
- [4] Retten i Lyngby, dom afsagt den 2. februar 2021, Sag: BS-15524/2020-LYN.
- [5] Højvande og oversvømmelse ved kysten langs Gentofte, rapport udarbejdet af COWI for Gentofte Kommune, 8. august 2014, s. 8.
- [6] Vejledning til lov om kystbeskyttelse, 2009, Kystdirektoratet (herefter kystbeskyttelsesvejledningen).
- [7] Jf. bemærkningerne til § 11 i forslag L44 til Lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet (FT 2016-17).
- [8] Lovbekendtgørelse nr. 267 af 11. marts 2009 om kystbeskyttelse (nugældende bekendtgørelse nr. 705 af 29. maj 2020 af lov om kystbeskyttelse m.v.).
- [9] Jf. bekendtgørelse nr. 705 af 29. maj 2020 af lov om kystbeskyttelse m.v. § 18, stk. 3 (dagældende bekendtgørelse af 11. marts 2009 af lov om kystbeskyttelse § 18, stk. 1 og stk. 3).
- [10] Lov nr. 108 af 5. marts 1988 om kystbeskyttelse.
- [11] Forslag nr. 37 til Lov om kystbeskyttelse, fremsat den 28. oktober 1987, bemærkninger til § 1.
- [12] Kystbeskyttelsesvejledningen, s. 25.
- [13] Forslag nr. 127 til Lov om ændring af lov om kystbeskyttelse, fremsat den 25. januar 2006, bemærkninger til § 1 a.
- [14] Forslag nr. 37 til Lov om kystbeskyttelse, fremsat den 28. oktober 1987, bemærkninger til § 4.
- [15] Kystbeskyttelsesvejledningen, s. 27.
- [16] Kystbeskyttelsesvejledningen s. 27.
- [17] Bekendtgørelse nr. 267 af 11. marts 2009 af lov om kystbeskyttelse.
- [18] Forslag nr. 127 til Lov om ændring af lov om kystbeskyttelse, fremsat den 25. januar 2006, bemærkninger til § 2.
- [19] Kystbeskyttelsesvejledningen s. 27.
- [20] Kystbeskyttelsesvejledningen s. 31.
- [21] Forslag nr. 127 til Lov om ændring af lov om kystbeskyttelse, fremsat den 25. januar 2006, og kystbeskyttelsesvejledningen s. 27-28.
- [22] Kystbeskyttelsesvejledningen s. 29f.
- [23] Kystbeskyttelsesvejledningen s. 30.
- [24] Lovforslag nr. 37 til Lov om kystbeskyttelse, fremsat den 28. oktober 1987, bemærkninger til § 5.

[25] "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.

[26] Kystbeskyttelsesvejledningen, s. 31.

[27] Kystbeskyttelsesvejledningen, s. 31.

[28] Kystbeskyttelsesvejledningen s. 33.

[29] Kystbeskyttelsesvejledningen s. 29.

Sag:

21/01900

Dato:

30. juni 2021.

Emner:

Kystbeskyttelsesl...

Miljø- og Fødevareklagenævnet (<https://naevneneshus.dk/start-din-klage/miljoe-og-foedevareklagenaevnet/>) •
Nævnenes Hus • Toldboden 2 • 8800 Viborg • Tlf. nr.: 72 40 56 00 • CVR: 37795526 • mfkn@naevneneshus.dk
(<mailto:mfkn@naevneneshus.dk>)
Tilgængelighedserklæring (<https://www.was.digst.dk/mfkn-naevneneshus-dk>).