

Ankestyrelsens brev til Helsingør Kommune

Tilsynsudtalelse om finansiering af kystsikring

Et mindretal i Helsingør Kommune har den 7. december 2020 skrevet til Ankestyrelsen om Helsingør Byråds beslutning af 26. oktober 2020 om finansiering af kystsikring.

Helsingør Kommune har den 12. maj 2021 skrevet til Ankestyrelsen om sagen.

Ankestyrelsen har den 8. marts 2022 modtaget telefonisk vejledning fra Kystdirektoratet.

Sagen har givet Ankestyrelsen anledning til at vurdere, om kommunalfuldmagtsreglerne omfatter finansiering af kystsikring.

Vi beklager den lange sagsbehandlingstid.

Resumé

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

Vi foretager ikke yderligere i sagen.

Sagens oplysninger

SF, Enhedslisten, Lokaldemokraterne og Socialdemokratiet i Helsingør Kommune skrev den 7. december 2020 til Ankestyrelsen om Helsingør Byråds beslutning af 26. oktober 2020 om finansiering af et fælleskommunalt kystsikringsprojekt med sandfodring. Byrådet havde

16. marts 2022

J.nr. 21-22081

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

EAN-nr:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

valgt en model med fuld kommunal finansiering af initialomkostningerne, mens de to andre deltagerkommuner havde valgt andre modeller, hvor grundejerne afholdt enten 25 eller 100 % af udgifterne til initialfodring.

På baggrund af et notat udarbejdet af et advokatfirma, som havde vurderet, at hjemlen til kommunal finansiering af projektet skulle findes i kommunalfuldmagtsreglerne, var det mindretallets opfattelse, at flertallets beslutning var i strid med kommunalfuldmagten og kystbeskyttelsesloven. Mindretallet henviste til, at den valgte model indebar begunstiging af enkeltpersoner, navnlig grundejere i første række mod kysten, da de ved projektet ville opnå beskyttelse ved foranstaltningen og samtidig også ville opnå en værdiforøgelse af deres grunde. Mindretallet bemærkede i øvrigt, at der ikke forelå praksis eller udtalelser vedrørende grænserne for den kommunale finansiering af lignende projekter, og at der var tale om en principiel sag.

Helsingør Kommune skrev den 12. maj 2021 til Ankestyrelsen med en anmodning om, at Ankestyrelsen indhentede en vejledende udtalelse fra Kystdirektoratet eller Miljøministeriet vedrørende mulighederne for kommunal finansiering efter kystbeskyttelsesloven. Kommunen henviste i den forbindelse til følgende skriftlige svar af 28. august 2014 fra den daværende miljøminister på et spørgsmål fra Folketingets Miljøudvalg:

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

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

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

Kommunen skrev desuden følgende:

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

Forståelsen af regelgrundlaget sådan som dette er udtrykt i den ovenfor citerede udtalelse fra den daværende miljøminister er i direkte modstrid med Kystdirektoratets vejledning til kystbeskyttelsesloven fra 2009, hvor der vedrørende mulighederne for kommunal finansiering er angivet følgende:

'Udover at yde bidrag som grundejer kan en kommunalbestyrelse vælge at lade kommunen bidrage i den egenskab af offentlig myndighed inden for rammerne af kommunalfuldmagten og de regler, der i øvrigt gælder for kommunale bidrag'

Herudover fremgår det videre af vejledningen:

'Det kan være velbegrundet, at det offentlige bidrager til et anlægs tilvejebringelse og igangsætning af visse foranstaltninger, selv om der ikke efterfølgende gives bidrag til fremtidige udgifter.'"

Kystdirektoratet har den 8. marts 2022 telefonisk oplyst til Ankestyrelsen, at kommuner efter kystbeskyttelseslovens § 9 endeligt kan afholde udgiften til en kystbeskyttelsesforanstaltning.

Reglerne

Kommunalfuldmagtsreglerne giver kommunerne mulighed for at varetage opgaver og foretage visse dispositioner, som ikke er hjemlet i den skrevne lovgivning.

Kommunernes adgang til at varetage opgaver med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne er begrænset af de rammer, der lovgivningsmæssigt er fastlagt for kommunernes opgavevaretagelse. Dette indebærer, at hvis den skrevne lovgivning udtømmende regulerer kommunernes adgang til at varetage en opgave, fordi lovgivningen indeholder hjemmel til eller er til hinder for, at kommunerne varetager opgaven, skal spørgsmålet ikke vurderes efter

kommunalfuldmagtsreglerne.

Følgende fremgår af § 9 i kystbeskyttelsesloven:

”§ 9. Kommunalbestyrelsen bestemmer, hvorledes midlerne til kystbeskyttelsesforanstaltningerne skal tilvejebringes, herunder, om der skal optages lån, om lån skal garanteres af kommunen, og om kommunen midlertidigt eller endeligt skal afholde udgiften.”

Følgende fremgår af de specielle bemærkninger til forslag til Lov om ændring af lov om kystbeskyttelse, lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM), lov om naturbeskyttelse, lov om jagt og vildtforvaltning og forskellige andre love (Ny kompetencefordeling og forenkling af sagsbehandling i forbindelse med kystbeskyttelse m.v.) (Lovforslag nr. LSF 187 af 15. marts 2018):

”Efter den gældende § 9 bestemmer kommunalbestyrelsen, hvorledes midlerne til kystbeskyttelsesforanstaltningerne skal tilvejebringes, herunder om der skal optages lån, om lån skal garanteres af kommunen, og om kommunen midlertidigt skal afholde udgiften.

Efter den gældende § 9 a, stk. 2, kan miljø- og fødevareministeren, hvis en kommune bidrager med et beløb, ud over hvad der måtte være pålagt kommunen i henhold til stk. 1, efter indstilling fra kommunen pålægge en anden kommune, der er berørt af den pågældende kystbeskyttelsesforanstaltning, at bidrage med indtil samme beløb.

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

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

Sådan vurderer vi sagen

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

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

Vi foretager ikke yderligere i sagen.

Vi offentliggør denne udtalelse på www.ast.dk.

Ankestyrelsens kompetence som tilsynsmyndighed

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det står i § 48, stk. 1, i kommunestyrelsesloven.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser. Det står i § 50 i kommunestyrelsesloven.

Venlig hilsen

Eva Sonne

Kopi er sendt til:

- [A]
- [B]
- [C]
- [D]

Vi har anvendt:

Lovbekendtgørelse om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven)
nr. 47 af 15. januar 2019

Bekendtgørelse af lov om kystbeskyttelse m.v. (kystbeskyttelsesloven)
nr. 705 af 29. maj 2020