

Bilag 9

BIDRAGSMODELLER OG JURIDISK VURDERING -STORMFLODSSIKRING AF KALVEBODERNE

Sara Kirstine Klougart
Søren Hilbert

Our Ref.: 67496

9. juli 2020

1. SAMMENFATNING

Som det nærmere er uddybet og begrundet nedenfor, er der opstillet tre eksempler på bidragsmodeller, der illustrerer mulighederne for at fastsætte bidragspligt i forbindelse med et kommunalt fællesprojekt om kystbeskyttelse ved Kalveboderne mod stormflod fra syd.

Eksemplerne tager alle udgangspunkt i de af Rambøll og Incentive udførte analyser og beregninger af skadsomkostninger og nytteværdier. Eksempel 1 vil med stor sandsynlighed kunne implementeres som en lovlig bidragsfordeling i det endelige projekt. Eksempel 2 og 3 indeholder nogle supplerende bidragsandele, som blandt andet er baseret på nogle mere almennyttige nytteværdibetragtninger. Der er visse forudsætninger knyttet til at implementere disse i en lovlig bidragsfordeling.

Eksemplernes principielle konsekvens er illustreret ved en teoretisk beregning af bidragspligten for ejeren af et gennemsnitligt bolig i et plan på 80 m². Bidragspligten er beregnet til mellem ca. kr. 62 og kr. 264 pr. måned for de tre eksempler. Bidraget kan forventeligt reduceres til ca. halvdelen, hvis anlægget kan finansieres over 100 år, og Tårnby Kommunes ejendomme også pålægges bidragspligt.

2. INDLEDNING OG BAGGRUND

Nærværende notat har til formål at beskrive hvilke bidragsmodeller, som kan udarbejdes på baggrund af den samfundsøkonomiske analyse¹. Bidragsmodellerne og deres sammenhæng med den samfundsøkonomiske analyse er beskrevet og analyseret i forhold til de gældende juridiske rammer og afslutningsvis perspektiveret i forhold mulighederne for at ændre retsgrundlaget og i forhold til alternative og supplerende elementer.

Notatet er udarbejdet ud fra den samfundsøkonomiske analyse² og Rambølls rapport³, jf. disse for så vidt angår baggrund og forudsætninger for de beregninger og analyser, der ligger til grund. Bemærk i den forbindelse, at de beregnede projektkostninger, der også sikrer ejendomme i Tårnby Kommune, er indregnet, men at der ikke er indregnet bidrag fra disse ejendomme. Ved et fælles projekt med Tårnby Kommune vil bidragenes størrelse for de enkelte ejendomme derfor blive reduceret tilsvarende.

De tre eksempler på bidragsmodeller og den juridiske analyse er endvidere baseret på overordnede og foreløbige oplysninger om det planlagte projekt. Den endelige implementerbarhed og lovlighed af bidragsmodellerne kan først verificeres, når det konkrete projekt foreligger, og der foreligger konkrete oplysninger om ejendomme og interessenter der påvirkes særligt. Som nævnt er der dog kun få usikkerheder ved den bidragsmodel som illustreret i eksempel 1.

3. DE OVERORDNEDE JURIDISKE RAMMER - KYSTBESKYTTESLOVENS § 9A

Eksempelernes udgangspunkt er de gældende regler om kommunale fællesprojekter i kystbeskyttelsesloven⁴ samt muligheden for at pålægge bidragspligt efter lovens § 9a, der har følgende ordlyd (med Lundgrens fremhævelser):

Kommunalbestyrelsen kan i sin afgørelse efter § 3 om et projekt, der er igangsat efter § 1a, pålægge ejere af fast ejendom, som opnår en beskyttelse eller anden fordel ved foranstaltningen, en bidragspligt. Det enkelte bidrags størrelse fastsættes af kommunalbestyrelsen.

Ejere af fast ejendom

Kredsen af ejere, der kan pålægges bidragspligt, er bred og kan være privatpersoner, juridiske personer (virksomheder eller foreninger) forsyningsselskaber eller offentlige myndigheder.

¹ Samfundsøkonomiske konsekvenser af stormflodssikring af Kalveboderne (Incentive, 2020)

² Samfundsøkonomiske konsekvenser af stormflodssikring af Kalveboderne (Incentive, 2020)

³ Stormflodssikring af Kalveboderne, Oversvømmelse og skadesomkostninger (Rambøl, 2020)

⁴ Bekendtgørelse nr. 705 af 29. maj 2020 af lov om kystbeskyttelse m.v.

Begrebet fast ejendom er ikke defineret særskilt i kystbeskyttelsesloven, men også dette begreb anses som bredt.

Den nuværende ordlyd af loven blev vedtaget ved en lovændring i 2016, hvor "grundejere" blev ændret til "ejere af fast ejendom". Af lovforarbejderne fremgår at ændringen skete med henblik på at indarbejde den dagældende praksis, hvorefter også ejere af bygninger etableret på lejet grund, ejere af kloaksystem, øvrig infrastruktur eller lignende er blevet pålagt bidragspligt, og således for at tydeliggøre, at eksempelvis også ledningsejere kan pålægges bidragspligt.⁵

Bidragspligt efter kystbeskyttelsesloven kan derfor pålægges ejere af grunde og bygninger, uanset om og hvordan de er registreret i matriklen og/eller tingbogen, men også andre former for fast ejendom herunder infrastruktur, eksempelvis veje og jernbaner, forsyningsledninger og anlæg, til el, varme og spildevand, sendemaster og andet udstyr til telekommunikation.

Kommunalbestyrelsen skal anvende saglige og faglige kriterier, herunder lighedssætningen, i deres vurdering af, hvem der er bidragspligtige.⁶

Ved en lovændring i 2018⁷ blev kystbeskyttelseslovens formålsbestemmelse i § 1 ændret blandt andet med henblik på at sikre, at også ubebyggede arealer kunne tillades kystbeskyttet. Efter ændringslovens forarbejder skal ejendomsbegrebet i kystbeskyttelsesloven herefter læne sig op ad den fortolkning, der anvendes inden for den almindelige formueret, således at begrebet også omfatter f.eks. ubebyggede arealer, dyrkede arealer, bygninger, veje, skure, terrasser mv. Denne udvidelse af de interesser, som kan tillades kystsikret, understøtter således også en bred forståelse af, hvilke ejere af fast ejendom, der kan pålægges bidragspligt.

Kommuner kan bidrage til projekter som ejere af fast ejendom, men også med et supplerende bidrag, hvis projektet vurderes at tilføre ekstra værdi for kommunens borgere generelt. Hjemlen til det særlige bidrag fremgår af kystbeskyttelseslovens § 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.

⁵ Folketinget LSF 78, 2016. Forslag til lov om ændring af kystbeskyttelse – Forenkling af kommunernes sagsbehandling m.v., afsnit 3.2.1

⁶ Folketinget LSF 78, 2016. Forslag til lov om ændring af kystbeskyttelse – Forenkling af kommunernes sagsbehandling m.v., bemærkninger til nr. 15.

⁷ Folketinget LSF 100, 2017.

Der er ingen hjemmel til at pålægge Staten eller regionerne særlige bidrag, udover de bidrag, der kan pålægges dem som ejendomsejere. Derimod kan et kystbeskyttelsesprojekt modtage frivillige bidrag fra Staten eller fonde.

Beskyttelse eller anden fordel

Begrebet beskyttelse er ikke nærmere defineret i kystbeskyttelsesloven, men begrebet må forstås i overensstemmelse med kystbeskyttelseslovens formål, jf. lovens § 1. Det følger heraf, at kystbeskyttelsesloven skal give mulighed for at beskytte mennesker og ejendom.

Der har tidligere været praksis, hvorefter erosionsbeskyttelse som udgangspunkt ikke var tilladt, hvis en ejendom ikke var i erosionsrisiko inden for 20-25 år, hvilket er anvendt som rettesnor for, hvilke ejendomme der kan pålægges bidragspligt, jf. Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelser optrykt i MAD 2017.203, 2017.204, 2017.209 samt 2018.247. Dette særlige kriterium for erosionsbeskyttelse er imidlertid forladt ved lovændringen i 2018⁸.

Der har også tidligere været et vejledende tidsinterval for vurdering af risikoen for oversvømmelse. Denne er i forarbejderne til en lovændring i 2006⁹ beskrevet således:

“Ved risiko for oversvømmelse skal faren for tab af menneskeliv og omfanget af mulige skader vurderes ved anbefaling af et sikkerhedsniveau, som typisk svarer til en hændelse med et tidsinterval på mindst 50 år (statistisk).”

Da dette tidsinterval således ikke er formuleret som en maksimal tidshorizont, da der heller ikke har været praksis, der udtrykkeligt har anvendt 50 år som den yderste grænse for, hvilken oversvømmelsesrisiko der kan tages i betragtning ved pålæg af bidragspligt, samt da 25 års-kriteriet for erosionsrisikovurderingen nu er forladt, findes der ikke at gælde nogen absolut grænse for, hvornår en oversvømmelse skal være aktuel, for at ejeren af en konkret ejendom kan pålægges bidragspligt.

I en række afgørelser har Miljø- og Fødevareklagenævnet lagt vægt på, om enkelte bidragspligtige ejendomsejere – som havde påklaget deres bidragspligt – konkret kunne anses for at blive beskyttet eller opnå en fordel. Det gennemgående træk er, at det påhviler kommunen er sandsynliggøre, at der er en sådan nytteværdi.

I afgørelse af 6. juni 2017¹⁰ om Fredensborg Kommunes kystbeskyttelse ved Nivå Havn udtalte nævnet således,

⁸ Folketinget LSF 100, 2017.

⁹ Folketinget LSF 1, 2005

¹⁰ NMK-451-00005

...at det må komme kommunen til skade, at denne ikke har søgt at belyse og fastslå den mulige gavnlige effekt af sandfordring yderligere på trods af indtil flere høringsvar og klageskrivelser herom.

I en efterfølgende sag om samme projekt af 1. november 2019¹¹ hjemviste nævnet på ny bidragsfordelingen, da kommunen havde undladt at pålægge sig selv og et forsyningsselskab bidragspligt for en nytteværdi, som kom dem til gavn som ejere af vejarealer og ledninger.

I afgørelsen af 3. maj 2017¹² om Jyllinge Nordmark fandt nævnet, at en bidragspligt fastsat ud fra et objektivi kriterium om sokkelkote for det enkelte hus skulle vurderes konkret fra sag til sag. Kommunen kunne således ikke henholde sig til en mere overordnet, samlet vurdering med en vis usikkerhedsmargin, når en ejendomsejer kunne fremlægge en konkret landinspektøropmåling, der viste, at hans ejendom lå over det bidragspligtige koteniveau.

I samme afgørelse fandt nævnet også, at projektudgifterne skulle opdeles, så en del af projektet – benævnt Østdiget – ikke skulle indgå i bidragspligten for en del af ejendomsejerne, idet kommunen ikke i tilstrækkelig grad havde redegjort for, at disse ejendomsejere havde reel gavn af Østdiget. Kommunen havde anført, at disse ejendomsejere havde en indirekte fordel derved, og at deres driftsudgifter til en sluse ville have været højere, hvis Østdiget ikke blev etableret. Hertil bemærkede nævnet følgende:

Henset til, at etableringen af Østdiget udgør et meget betydeligt beløb, er kommunens påstand ikke tilstrækkeligt underbygget. Der er således eksempelvis ikke angivet kvantificering af, hvor ofte man kan påregne at skulle lukke slusen, såfremt Østdiget ikke var anlagt, eller beregninger af, hvor meget dette ville koste for bidragsyderne.

Samlet set skal en bidragsfordeling således kunne begrundes og underbygges i forhold til,

- at de enkelte bidragspligtige bliver beskyttet eller opnår en anden tilsvarende fordel,
- at der ikke er udeladt andre ejendomsejere, der opnår en tilsvarende beskyttelse eller fordel, samt
- at der ikke er medtaget væsentlige projektdele, som en større gruppe af bidragspligtige ikke for nytte af.

Alle afgørelserne bærer dog præg af, at der ikke stilles særskilte krav til, hvordan disse forhold skal dokumenteres, men blot at der altså skal foreligge en sandsynliggørelse eller redegørelse, der underbygger kommunens vurdering af, hvilke ejendomme der har nytte af projektet.

¹¹ Sag 19/03879

¹² NMK-451-00004

Bidragspligt kan således også pålægges ejere af ejendomme, som ikke bliver beskyttet, hvis ejerne opnår en anden fordel.

Et eksempel herpå findes i afgørelsen af 9. oktober 2019¹³ om Struer Kommune, hvor Miljø- og Fødevareklagenævnet fandt, at kommunen havde været berettiget til at pålægge to forsyningselskaber en mindre bidragspligt på baggrund af den indirekte fordel, som selskaberne havde ved at kunne tilgå deres installation under en oversvømmelse. Det forhold, at forsyningselskaberne installationer ikke ville blive beskadiget af oversvømmelsen, gjorde ingen forskel.

I vejledningen om bidragsfordeling¹⁴ er rammerne nærmere beskrevet og de effekter af en kystsikring, der kan betegnes som en beskyttelse eller en anden fordel, er opdelt i materiel og immateriel nytteværdi.

Materiel nytteværdi kan således være sparede skader og vedligeholdelse, afværgede tab af erhvervsindtægter/produktionstab samt afværgede tab i ejendomsværdierne. Vejledningen indeholder en række eksempler herpå.

Det bemærkes, at der også kan være negative nytteværdier, afhængigt af det konkrete projekt, hvilket imidlertid ikke behandles nærmere, da der ikke foreligger sådanne konkrete oplysninger.

Immateriel nytteværdi kan være opretholdelse af funktionen i en centerby samt sikring af rekreative værdier eller af et områdes omdømme. Nytteprincippet er også omtalt i forarbejderne til lovændringen i 2016¹⁵, hvorefter en fordel for eksempel kan bestå i beskyttelse af infrastruktur til og fra ejendomme af kloakker, eller hvor ejendommen opnår en bedre beliggenhed pga. rekreative forbedringer for området.¹⁶

De immaterielle nytteværdier kan ifølge vejledningen¹⁷ danne grundlag for bidragspligt for en større kreds af ejendommejere.

¹³ Sag 19/06109 og 19/6110

¹⁴ Vejledning til bidragsfordeling i forbindelse med etablering og vedligeholdelse af kystbeskyttelsesforanstaltninger, Miljø- og Fødevareministeriet, december 2019

¹⁵ Folketinget LSF 78, 2016. Forslag til lov om ændring af kystbeskyttelse – Forenkling af kommunernes sagsbehandling m.v., afsnit 2.

¹⁶ Folketinget LSF 78, 2016. Forslag til lov om ændring af kystbeskyttelse – Forenkling af kommunernes sagsbehandling m.v., bemærkninger til nr. 1 samt kap. 2.

¹⁷ Vejledning til bidragsfordeling i forbindelse med etablering og vedligeholdelse af kystbeskyttelsesforanstaltninger, Miljø- og Fødevareministeriet, december 2019

Der er en række eksempler på, at kommuner har opgjort immaterielle nytteværdier, og på det grundlag har besluttet selv at bidrage yderligere. Der er også eksempler på, at immaterielle nytteværdier er anvendt som grundlag for at pålægge en større kreds af ejendomsere bidragspligt.

I Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse optrykt i MAD 2017.209 blev en bidragsfordeling hjemvist, med følgende (del-)begrundelse:

Da "anden fordel" af kystbeskyttelsesforanstaltning ofte vil ramme en meget vid og ubestemt bidragsandel 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

Det må således antages, at pålæg af bidragspligt til en større kreds af ejendomsere forudsætter, at det kan sandsynliggøres, at denne kreds, frem for alle andre, nyder godt af de pågældende nytteværdier.

Kystbeskyttelsesloven indeholdt tidligere i §§ 9a, stk. 2, og 10 en mulighed for at pålægge nabokommuner at medfinansiere et kommunalt fællesprojekt. Disse bestemmelser er ophævet i 2016. Der kan derfor kun pålægges ejendomme i den kommune, der forestår projektet bidragspligt.

Bidragsfordelingen skal foretages efter kommunalbestyrelsens skøn. Der er i henhold til vejledningen om bidragsfordeling¹⁸ ikke krav om, at der forinden udarbejdes en samfundsøkonomisk analyse, eller om hvordan resultatet af en sådan eventuel analyse skal indgå i den endelige bidragsfordeling for et konkrete projekt. Hvis der på anden måde kan redegøres for nytteværdier ved en kystbeskyttelsesforanstaltning, kan det danne grundlag for at fastsætte bidragspligt.

4. DEN SAMFUNDSØKONOMISKE ANALYSE

I den samfundsøkonomisk analyse¹⁹ er sparede omkostninger i form af afværgede skader, omkostninger og værditab for en række interessenter opgjort. Interessenterne udgør såvel ejere af fast ejendom som andre. De sparede omkostninger er overvejende materielle nytteværdier men omfatter

¹⁸ Vejledning til bidragsfordeling i forbindelse med etablering og vedligeholdelse af kystbeskyttelsesforanstaltninger, Miljø- og Fødevareministeriet, december 2019

¹⁹ Samfundsøkonomiske konsekvenser af stormflodssikring af Kalveboderne (Incentive, 2020)

også omkostninger, som efter vejledningen²⁰ formentlig må anses for immaterielle, om end de ud fra de angivne antagelser m.v. i den samfundsøkonomiske analyse er værdiansat.

Den samfundsøkonomiske analyse ligger til grund for de tre eksempler på bidragsmodeller, jf. bilag 1, som er et regneark med det økonomiske resultat af den samfundsøkonomiske analyse med en række supplerende kolonner, der illustrerer, hvordan resultatet er anvendt som grundlag for eksemplerne.

Det overordnede princip og udgangspunkt for eksemplerne er, at de beregnede afværgede omkostninger ved at gennemføre kystbeskyttelsen, omsættes direkte til de enkelte interessenters bidragsandel af kystbeskyttelsesprojektets omkostninger.

Det er til brug herfor indledningsvist vurderet, om de enkelte interessenter er ejer af fast ejendom og derfor omfattet af den kreds af interessenter, der kan pålægges bidragspligt efter kystbeskyttelsesloven.

Herefter er det vurderet om de omkostninger, der er opgjort fra andre interessenter, kan henføres til en ejer af fast ejendom, og dermed medtages som et supplerende grundlag for bidragspligt for en ejer af fast ejendom.

Endelig er der i eksempel 2 og 3 medtaget nogle supplerende immaterielle nytteværdier og forslag til, hvordan disse kan indgå som grundlag for supplerende bidrag.

Det bemærkes herved, at det som nævnt ikke er et krav, at bidragsfordelingsmodellen baseres på beregninger foretaget i en samfundsøkonomisk analyse. Den samfundsøkonomiske analyse er et godt grundlag for at godtgøre værdien af de enkelte ejeres beskyttelse og dermed begrunde deres bidragspligt. En samfundsøkonomisk analyse vil imidlertid ikke behandle og beskrive alle nytteværdier. Der kan således udmærket være andre nytteværdier, der kan danne grundlag for fastsættelse af supplerende bidragspligt til visse ejendomsejere eller for at fastsætte bidragspligt for andre ejendomsejere, end dem, der måtte være identificeret i en samfundsøkonomisk analyse, jf. nedenfor under afsnit 6, nærmere om de tre eksempler på bidragsmodeller.

De enkelte interessenter og omkostninger er nærmere beskrevet og analyseret nedenfor.

²⁰ Vejledning til bidragsfordeling i forbindelse med etablering og vedligeholdelse af kystbeskyttelsesforanstaltninger, Miljø- og Fødevarerministeriet, december 2019

5. EKSEMPLER PÅ MULIGE BIDRAGSMODELLER

De tre eksempler på bidragsmodeller fremgår i skematisk form nedenfor under afsnit 5.1-5.3. De efterfølgende afsnit 5.4-5.5 indeholder nogle generelle bemærkninger. Afsnit 6 indeholder en nærmere forklaring til hver af de tre eksempler.

5.1 EKSEMPEL 1 - Basismodellen – Direkte omkostninger indgår

Andele		Bidragspligtig ejer af fast ejendom	Sparet omkostning, jf. den samfundsøkonomiske analyse, mio. kr.
208	60%	Bygningsejere, beboelse; <ul style="list-style-type: none"> • 139 bidragsandele fordeles efter BBR; bebygget areal + kælderareal • 69 bidragsandele fordeles efter offentlig vurdering 	2.080
69	20%	Bygningsejere, erhverv; <ul style="list-style-type: none"> • 46 bidragsandele fordeles efter BBR; bebygget areal + kælderareal • 23 bidragsandele fordeles efter offentlig vurdering 	690
4	1%	Banedanmark	40
41	12%	Kastrup Lufthavn	414
8	2%	Metroselskabet	80
4	1%	Sund & Bælt	44
15	4%	Veje i Hvidovre og København, fordeles efter areal af henholdsvis kommuneveje og statsveje	145
349	100%	Total	3.494

LUNDGRENŞ

5.2 EKSEMPEL 2 – Immaterielle nytteværdier indgår

Andele		Bidragspligtig ejer af fast ejendom	Sparet omkostning, jf. den samfundsøkonomiske analyse, mio. kr.
208	53%	Bygningsejere, oversvømmede beboelsesejendomme; <ul style="list-style-type: none"> • 139 bidragsandele fordeles efter BBR; bebygget areal + kælderareal • 69 bidragsandele fordeles efter offentlig vurdering 	2.080
69	18%	Bygningsejere, oversvømmede erhvervsjendomme; <ul style="list-style-type: none"> • 46 bidragsandele fordeles efter BBR; bebygget areal + kælderareal • 23 bidragsandele fordeles efter offentlig vurdering 	690
4	1%	Banedanmark	40
41	11%	Kastrup Lufthavn	414
8	2%	Metroselskabet	80
4	1%	Sund & Bælt	44
15	4%	Veje i Hvidovre og København, fordeles efter areal af henholdsvis kommuneveje og statsveje	145
40	10%	Alle ejendomsejere i kommunerne, skønnet almenyttig værdi af at undgå oversvømmelse <ul style="list-style-type: none"> • Fordeles efter offentlig vurdering 	"400"
389	100%	Total	3.494 + "400"

LUNDGRENŞ

5.3 EKSEPEL 3 – Immaterielle nytteværdier og indirekte omkostninger indgår

Andele		Bidragspligtig ejer af fast ejendom	Sparet omkostning, jf. den samfundsøkonomiske analyse, mio. kr.
208	28%	Bygningsejere, beboelse; <ul style="list-style-type: none"> • 139 bidragsandele fordeles efter BBR; bebygget areal + kælderareal • 69 bidragsandele fordeles efter offentlig vurdering 	2.080
69	9%	Bygningsejere, erhverv; <ul style="list-style-type: none"> • 46 bidragsandele fordeles efter BBR; bebygget areal + kælderareal • 23 bidragsandele fordeles efter offentlig vurdering 	690
33	5%	Banedanmark	328
154	20%	Kastrup Lufthavn	1.539
19	3%	Metroselskabet	189
20	3%	Metroselskabet – Ekstra bidrag	"200"
17	2%	Sund & Bælt	169
17	2%	Sund & Bælt – Ekstra bidrag	"170"
15	2%	Veje i Hvidovre og København, fordeles efter areal af henholdsvis kommuneveje og statsveje	145
100	13%	Spildevandsforsyningsselskaberne	"1.000"
100	13%	Anden interessent, der opnår særlig fordel	"1.000"
752	100%	Total	5.140 + "2.370"

5.4 Ikke-bidragspligtige interessenter

For DSB er der opgjort en omkostning, der særligt vedrører DSB's opgaver som operatør af togdriften på jernbanenettet, der overvejende tilhører og forvaltes af Banedanmark, jf. jernbanelovens § 16²¹. DSB kan i denne henseende ikke anses for at være ejer af fast ejendom, som opnår beskyttelse eller en anden fordel. Derimod kan DSB som ejer af de erhvervs- (og beboelses-) ejendomme, som DSB i øvrigt ejer pålægges bidrag på linje med andre ejendomsejere.

Tilsvarende gælder øvrige jernbanegodsoperatører.

De opgjorte omkostninger for flyrejsende, kollektivt rejsende og vejtrafikanter har ligeledes ikke nogen direkte tilknytning til ejere af fast ejendom.

5.5 Bidragspligtige interessenter - ejere fast ejendom

De bidragspligtige interessenter er som udgangspunkt en række ejere af oversvømmelsestruede ejendomme, nemlig bygningsejerne samt følgende infrastrukturejere: Banedanmark, Kastrup Lufthavn, Metroselskabet, Sund & Bælt, og ejerne af stats- og kommuneveje i København og Hvidovre.

Den bidragspligtige er den juridiske person, der ejer den pågældende ejendom eller det pågældende infrastrukturanlæg. Infrastrukturejerne er blot benævnt ved deres populærbetegnelse i dette notat, men bidragspligten vil altså påhvile den juridiske person, der ejer det pågældende infrastrukturanlæg.

Da infrastrukturejernes særlige bidrag udelukkende vedrører infrastrukturanlæg, skal infrastruktur-ejerne udover deres særlige bidrag også pålægges bidrag for deres bygninger på lige fod med alle andre ejere af bygninger. Inden implementering af en endelig bidragsfordelingsmodel i projektet bør det dog dobbeltkontrolleres, at infrastrukturanlæg ikke er indgået både som infrastrukturanlæg og som eksempelvis en erhvervs ejendom med den virkning, at samme omkostning danner grundlag for to bidragsandele.

Nedenfor under afsnit 5.5.1-5.5.3 gøres nogle overordnede bemærkninger, mens bemærkninger om de enkelte bidragspligtige ejendomsejere følger i afsnit 5.5.4-5.5.10.

5.5.1 Oversvømmelsestruede ejendomme

I alle bidragsmodellerne er der ved fastsættelse af bidragspligt taget udgangspunkt i ejendomme, der ligger inden for det oversvømmelsestruede område, og derfor opnår beskyttelse ved projektet.

²¹ Lov nr. 686 af 27. maj 2015

Baggrunden for fastlæggelse af det oversvømmelsestruede område fremgår af den samfundsøkonomiske analyse²² og Rambølls rapport²³.

Det oversvømmelsestruede område omfatter også ejendomme, som kun i beskeden grad vil være oversvømmelsestruet før den sidste del af den vurderede periode 2020-2120. Da der efter praksis ikke gælder noget krav om, at oversvømmelsesrisikoen skal opstå inde for en nærmere tidsperiode – og den anvendte tidshorizont i øvrigt så vidt ses ikke fremstår som usædvanlig for klimatilpassningsplanlægning i 2020 – findes det ikke at være i strid med kystbeskyttelsesloven også at pålægge disse ejendomme bidragspligt.

Dette forhold taler dog for at lave en opdeling i to eller tre bidragsklasser, eksempelvis efter at oversvømmelseskortet er udarbejdet for en eller to mere sandsynlige oversvømmelsesscenarier end den maksimale oversvømmelse, så de ejendomme, der har størst risiko pålægges et større bidrag end de ejendomme, der har mindst risiko.

5.5.2 Bygninger og byggegrunde

Der er beregnet omkostninger for bygninger til beboelse og erhverv. Der er ikke beregnet omkostninger på ubebyggede grunde, hvilket som udgangspunkt stemmer overens med, at ubebyggede grunde normalt ikke beskadiges ved en oversvømmelse. Der kan argumenteres for, at værdien af ubebyggede grunde i det oversvømmelsestruede område vil blive påvirket positivt af, at stormflodssikringen foretages, og at sådanne ubebyggede grunde derfor bør pålægges et bidrag.

Bidragspligten forudsættes imidlertid at opstå i det øjeblik, disse ejendomme bebygges, hvorved i hvert fald de løbende driftsudgifter til anlægget vil blive betalt af ejerne fra og med det tidspunkt, hvor de nyopførte bygninger opnår beskyttelse. I hvert fald hvis kystbeskyttelsesprojektet lånefinansieres, og bidragene til anlæggets etablering derfor fordeles over 25 år, findes det mest rigtigt, at der ikke pålægges de ubebyggede grunde bidrag. Den usikkerhed der normalt vil være om, hvordan og hvorvidt en ejendom kan bebygges, taler også for dette resultat.

Alternativt kan der gennemføres en vurdering og eventuelt en supplerende samfundsøkonomisk analyse af projektets påvirkning af værdien af byggegrunde, og på den baggrund fastsættes et særskilt supplerende bidrag for ubebyggede grunde.

5.5.3 Udlejningsejendomme

Beregningen af omkostninger er foretaget uden hensyn til, om den enkelte ejendom anvendes af ejeren selv eller udlejes. I sidstnævnte tilfælde vil en del af de beregnede omkostninger påhvile

²² Samfundsøkonomiske konsekvenser af stormflodssikring af Kalveboderne (Incentive, 2020)

²³ Stormflodssikring af Kalveboderne, Oversvømmelse og skadesomkostninger (Rambøll, 2020)

lejerens. På trods heraf findes det rigtigst at fordele bidragene uden hensyn til, om den enkelte ejendom er udlejet.

Udlejeren må således anses for at opnå en beskyttelse eller en fordel i kystbeskyttelseslovens forstand, også svarende til lejerens sparede omkostninger. Ejendommens overordnede lejeniveau eller tomgangsrisiko må således anses for at blive påvirket nogenlunde tilsvarende. Omvendt ville det forekomme u hensigtsmæssigt og svært administrerbart, hvis bidragspligten helt eller delvist skulle afhænge af, om ejendommen til enhver tid er udlejet.

Det beror på den lejeretlige regulering af det enkelte lejemål, om og i hvilket omfang en lejer konkret kan pålægges en lejestigning eller lignende for den bidragspligt, som en udlejer måtte blive pålagt efter kystbeskyttelsesprojektets gennemførelse.

5.5.4 Bidragspligt for bygningsejere - beboelse

Omkostningerne til beboelsesbygninger omfatter skadesudbedring for stue- og kælderetage samt genhusning og oprydning. Endvidere er der beregnet et yderligere tab i form af tab af ejendoms værdi.

Da skaderne sker i den oversvømmede del af bygningerne, nemlig i kælder og stueetagen, foreslås to tredjedele af bidraget fra beboelsesejendomme at skulle fordeles efter den enkelte ejendoms samlede areal af kælder og stueetage.

I skadesomkostningerne indgår imidlertid også genhusning og tab af ejendoms værdi. Disse to tabstyper vedrører ikke kun de nederste etager men vil være større for en ejendom med flere etager og dermed flere beboere og større værdi. Af denne grund foreslås en tredjedel af bidraget fra beboelsesejendomme at skulle fordeles efter den offentlige ejendoms værdi.

De i alt 208 bidragsandele for bygningsejere – beboelse er derfor fordelt med 139 bidragsandele, som fordeles efter arealer, og 69 bidragsandele som fordeles efter ejendoms værdi.

Oplysning om de pågældende arealtyper er tilgængelige via BBR og dermed relativt lette at administrere efter. Tilsvarende er den offentlige vurdering af de enkelte ejendomme tilgængelige og danner i forvejen grundlag for kommunernes opkrævning af ejendomsskatter.

I yderligere differentiering efter oversvømmelsesrisiko kan som nævnt ske efter oversvømmelseskort eller koter.

Det bemærkes at der i den samfundsøkonomiske analyse er opgjort en relativ høj omkostning for beboelsesejendomme, og dermed i basiseksemplet er en relativ høj samlet bidragsandel for beboelsesejendomme. Hvis denne bidragsandel efter kommunens skøn vurderes at være for høj, kan det

formentlig begrundes at se bort fra de omkostninger, som er opgjort på baggrund af værditab, da disse - som det fremgår af den samfundsøkonomiske analyse²⁴ - er opgjort på et tilsyneladende væsentligt mere skønspregt grundlag end de øvrige omkostninger. Det vil i givet fald reducere beboelsesbygningernes samlede bidragsandel - og dermed hver beboelsesejendoms bidragsandel - med ca. 10%.

5.5.5 Bidragspligt for bygningsejere - Erhverv

Omkostninger til erhvervsbygninger omfatter skadesudbedring for stue- og kælderetage samt produktionstab, løssøre og sygdom i form af yderligere tabt produktivitet.

Da skaderne i hovedsagen sker i den oversvømmede del af bygningerne, nemlig i kælder og stueetagen, foreslås to tredjedele af bidraget fra erhvervsjendomme at skulle fordeles efter den enkelte ejendoms samlede areal af kælder og stueetage.

I skadesomkostningerne indgår imidlertid også produktionstab, løssøre og tabt produktivitet på grund af sygdom. Disse tabstyper vedrører ikke kun de nederste etager, men vil være større for en ejendom med flere etager og dermed flere medarbejdere og større værdi. Af denne grund foreslås en tredjedel af bidraget fra erhvervsjendomme at skulle fordeles efter den offentlige ejendomsværdi.

De i alt 69 bidragsandele for bygningsejere - erhverv er derfor fordelt med 46 bidragsandele, som fordeles efter arealer, og 23 bidragsandele som fordeles efter ejendomsværdi.

I yderligere differentiering efter oversvømmelsesrisiko kan som nævnt ske efter oversvømmelseskort eller koter.

5.5.6 Bidragspligt for Banedanmark

Omkostninger for Banedanmark omfatter skadesudbedring på den statslige jernbaneinfrastruktur. Der er tillige beregnet et driftstab i form af tabt baneafgift, som imidlertid er så lille, at det ikke fremgår.

DSB's driftstab er imidlertid beregnet og vurderes at være umiddelbart henførbart til Banedanmark. Under hensyn til at der er tale om en organisering af den statslige jernbanedrift i to statslige institutioner, findes det således rigtigst at medregne DSB's driftstab i opgørelsen af Banedanmarks samlede fordel af kystbeskyttelsen, uanset de nærmere vilkår mellem de to statslige institutioner. Også hvis DSB skulle blive nedlagt og al togdrift blev privatiseret, synes denne løsning at være rigtig; for da ville Banedanmark formentlig opnå en tilsvarende økonomisk interesse i at kunne stille jernbaneinfrastrukturen til rådighed med den planlagte sikring mod oversvømmelse.

²⁴ Samfundsøkonomiske konsekvenser af stormflodssikring af Kalveboderne (Incentive, 2020)

DSB's driftstab ved stormflod anses på denne baggrund for at modsvare en fordel for Banedanmark i forbindelse med stormflodssikringen.

I det tredje eksempel på en bidragsmodel indgår tillige andre omkostninger, jf. nedenfor under afsnit 6.3

5.5.7 Bidragspligt for Kastrup Lufthavn

Kastrup Lufthavns anlæg ligger i Tårnby Kommune. En forudsætning for at pålægge Kastrup Lufthavn bidragspligt er derfor, at Tårnby Kommune deltager i projektet, at der kan indgås særlig aftale med Kastrup Lufthavn eller at der på ny skabes lovhjemmel til at opkræve bidrag fra nabokommuner. Det forudsættes her, at Tårnby Kommune deltager i projektet.

Det er således ikke vurderet endeligt, om en inddragelse af Kastrup Lufthavn i henhold til aftale kunne være i strid med eksempelvis lokalitetsprincippet og det tilsvarende princip, som må antages at gælde i kystbeskyttelsesloven efter afskaffelse af hjemlen til at pålægge nabokommuner bidragspligt.

Omkostningerne for Kastrup Lufthavn omfatter i basiseksemplet skader og driftstab.

I det tredje eksempel på bidragsmodel indgår tillige andre omkostninger, jf. nedenfor under afsnit 6.3

5.5.8 Bidragspligt for Metroselskabet

Omkostningerne for Metroselskabet omfatter skader og driftstab.

I det tredje eksempel på bidragsmodel indgår tillige andre omkostninger, jf. nedenfor under afsnit 6.3

5.5.9 Bidragspligt for Sund & Bælt

Sund & Bælts anlæg ligger i vidt omfang i Tårnby Kommune. En forudsætning for at pålægge Sund & Bælt fuld bidragspligt er derfor, at Tårnby Kommune deltager i projektet, at der kan indgås særlig aftale med Sund & Bælt, eller at der på ny skabes lovhjemmel til at opkræve bidrag fra nabokommuner. Det forudsættes her, at Tårnby Kommune deltager i projektet.

Det er således ikke vurderet endeligt, om en inddragelse af Sund & Bælt i henhold til aftale kunne være i strid med eksempelvis lokalitetsprincippet og det tilsvarende princip, som må antages at gælde efter kystbeskyttelsesloven efter afskaffelse af hjemlen til at pålægge nabokommuner bidragspligt.

Omkostningerne for Sund & Bælt omfatter skader og driftstab.

I det tredje eksempel på bidragsmodel indgår tillige andre omkostninger, jf. nedenfor under afsnit 6.3

5.5.10 Bidragspligt for Veje

Omkostningerne til veje omfatter skadesudbedring. Den generelle trafikforstyrrelse på alle hovedveje er imidlertid også beregnet. Under hensyn til at det er vejmyndighederne for hovedvejene, der overordnet er ansvarlige for at vedligeholde og indrette hovedvejene, så der opstår færrest mulige trafikforstyrrelser og forsinkelser, vil de generelle forsinkelsesomkostninger formentlig kunne henføres umiddelbart til de ansvarlige for de omhandlede veje.

Sikring mod stormflod må således formentlig anses for at indebære en tilsvarende fordel for de ansvarlige vejmyndigheder for hovedvejene, det vil sige Staten og kommunerne. Det gælder navnlig statsvejene, som i højere grad end kommunevejene bringer udefrakommende trafikanter ind i kommunerne, og dermed skaber forstyrrelser på de lokale veje ved oversvømmelse. Vi finder det derfor overvejende sandsynligt, at der også vil kunne pålægges Staten et sådant supplerende bidrag ud fra trafikforstyrrelsesbetragtninger.

Derimod er der næppe grundlag for at pålægge ejere af private fællesveje bidragspligt, da formålet med private fællesveje overordnet er lokal transport og ikke sikring af trafikken på hovedveje. Det gælder således uanset, om enkelte private fællesveje i denne sammenhæng måtte have en funktion svarende til hovedveje.

Den pågældende bidragsandel foreslås fordelt efter vejenes areal inden for det oversvømmelsestruede område.

6. NÆRMERE OM DE TRE EKSEMPLER PÅ BIDRAGSMODELLER

6.1 Nærmere om EKSEMPEL 1 – Basismodellen

Basismodellen er udarbejdet ud fra ovennævnte generelle bemærkninger om de enkelte bidragspligtige, de beregnede omkostninger og deres bidragsandel. Basismodellen vil derfor med stor sandsynlighed kunne implementeres lovligt med eller uden et ekstra bidrag fra de involverede kommuner, udover hvad der følger af kommunernes ejerskab til bidragspligtig infrastruktur og bygninger.

Bidragspligten for ejere af erhvervsjendomme og beboelsesejendomme bør dog opdeles i to eller tre niveauer efter de enkelte ejendommers risiko, så eksempelvis bidragsandelen for de mest oversvømmelsestruede ejendomme forhøjes med ca. 20-30%, og bidragsandelen for de mindst oversvømmelsestruede ejendomme reduceres med ca. 20-30%.

Ved anvendelse af basismodellen vil bidragspligten for et 80 m² bolig i et plan uden kælder med en gennemsnitlig offentlig ejendomsværdi og medium oversvømmelsesrisiko kunne opgøres som anført nedenfor.

Det forudsættes at kystbeskyttelses anlæggets samlede anlægsomkostning er kr. 1,6-3,2 mia., og at de årlige omkostninger til drift og vedligehold er kr. 32-63 mio., alt som anført i den samfundsøkonomiske analyse²⁵.

Alle beboelsesbygninger skal samlet bære en bidragsandel på 60% af dels anlægsudgiften på kr. 1,6-3,2 mia. – det vil sige kr. 0,96-1,92 mia. – og dels den årlige drifts- og vedligeholdelsesomkostning på kr. 32-63 mio. – det vil sige kr. 19,2-37,8 mio. pr. år.

Det samlede bebyggede areal med tillæg af kælderarealer for alle oversvømmelsestruede beboelsejendomme er oplyst af Rambøll til 3.421.442 m².

Hvis en bolig i et plan for eksemplets skyld antages at have gennemsnitlig ejendomsværdi og en medium oversvømmelsesrisiko, kan det samlede bidrag for boligen beregnes efter boligens areal i forhold til de samlede arealer af stue- og kælderetager.

Bidragspligten til anlæg vil således udgøre $80 \text{ m}^2 / 3.421.442 \text{ m}^2 \times \text{kr. } 0,96-1,92 \text{ mia.}$, eller ca. kr. 22.447-44.893.

Tilsvarende vil det årlige bidrag til drift og vedligeholdelse udgøre $80 \text{ m}^2 / 3.421.442 \text{ m}^2 \times \text{kr. } 19,2-37,8 \text{ mio.}$, eller ca. kr. 449-884. Det svarer til ca. kr. 37-74 pr. måned.

Hvis anlægget lånefinansieres over 25 år, vil det svare til et samlet bidrag til anlæg, drift og vedligeholdelse på ca. kr. 132-264 pr. måned.

Hvis det skulle være muligt at lånefinansiere over 100 år, vil det føre til, at det samlede bidrag til anlæg, drift og vedligeholdelse kan reduceres med ca. 40%. Hvis ejendommene i Tårnby endvidere indgår som bidragspligtige, vil det medføre en yderligere reduktion. Under disse betingelser kan et samlet bidrag til anlæg, drift og vedligeholdelse derfor skønnes til ca. halvdelen af ovenstående.

Bidragspligten vil påhvile ejeren af ejendomme og dermed udlejereren for ejendomme, som er udlejet. Det vil afhænge af den lejeretlige regulering af den enkelte bolig, om og i hvilket omfang en lejer kan pålægges at betale en tilsvarende lejestigning eller lignende til udlejereren.

²⁵ Samfundsøkonomiske konsekvenser af stormflodssikring af Kalveboderne (Incentive, 2020)

6.2 Nærmere om EKSEMPEL 2 – Immaterielle nytteværdier indgår

Eksempel 2 svarer til eksempel 1, bortset fra at der er tilføjet en skønnet værdi af immaterielle nytteværdier i form af værdien af et velfungerende samfund i Hvidovre og København, som er tillagt en værdi på skønsmæssigt kr. 400 mio., hvorfor der er fastsat en supplerende bidragsandel på 40 bidragsandele.

De involverede kommuner kan ganske givet påtage sig dette bidrag, da et velfungerende samfund i de to kommuner oplagt er en sådan generel nytteværdi, som kan danne grundlag for, at kommunerne vælger at påtage sig en ekstra bidragsandel.

Hvis kommunerne ikke ønsker dette, men ønsker at pålægge bidragspligt på baggrund af en sådan skønnet fordel for en større kreds af ejendomme, forudsætter det, at det kan sandsynliggøres, at fordelene af de velfungerende samfund tilkommer disse ejendomme frem for andre.

Hvis alle ejendomme i kommunerne ønskes pålagt et sådant bidrag, vil denne forudsætning næppe kunne opfyldes.

Hvis der derimod kan findes en anden afgrænsning af, hvilke ejendomme der nyder særligt godt af denne fordel, kan det godt tænkes, at der kan fastsættes et sådant supplerende bidrag. I givet fald kan bidraget eksempelvis fordeles ud på de enkelte ejendomme efter det samlede bygningsareal, boligarealer eller efter offentlig vurdering af de enkelte ejendomme.

Udover sandsynliggørelsen af, at disse ejendomme har en særlig fordel, må der også forventes et særligt krav til begrundelsen for bidragsandelens størrelse i forhold til de bidragsandele, der er fordelt efter den samfundsøkonomiske analyse, enten i form af en supplerende samfundsøkonomisk analyse eller en anden velunderbygget begrundelse. I modsat fald vil der være risiko for, at bidragsandelen underkendes alene, fordi dens størrelse ikke er underbygget.

Afhængigt af hvordan et sådant supplerende bidrag på ca. 40 bidragsandele pålægges, ville ejeren af ovennævnte bolig i et plan på 80 m² få nedsat sit månedlige bidrag fra ca. kr. 132-264 til ca. kr. 116-233 pr. måned ved en finansiering over 25 år.

Ved eventuel finansiering over 100 år og inddragelse af ejendommene i Tårnby vil bidraget kunne reduceres yderligere til ca. halvdelen, jf. bemærkningerne herom vedrørende eksempel 1.

6.3 Nærmere om EKSEMPEL 3 - Immaterielle nytteværdier og indirekte omkostninger indgår

Eksempel 3 er udarbejdet med udgangspunkt i eksempel 2.

Der er imidlertid givet eksempler på en række andre mulige skønnede nytteværdier og tilsvarende bidragsandele. Disse skønnede nytteværdier er opgjort, så de modsvarer omkostninger på ca. kr. 2,4 mia.

Endvidere er alle de omkostninger, som i den samfundsøkonomiske analyse er opgjort for interessenter, der ikke ejer fast ejendom, i eksempel 3 fordelt ud på de bidragspligtige ejere af fast ejendom, hvortil de har nærmest tilknytning. Det drejer sig om omkostninger på i alt ca. kr. 1,6 mia.

Banedanmark

De beregnede forsinkelsesomkostninger for de rejsende og gods, der skulle have været med tog, men bliver nødt til at rejse/blive transporteret på anden måde – inklusive den yderligere trængsel på vejene, som det medfører - er henført til Banedanmark.

Det betyder, at Banedanmark får øget sin bidragsandel fra 1% til 5%

Forsinkelserne vedrører passagerer hos DSB og andre tog-operatører samt nogle i vidt omfang afledte virkninger for godstogstrafikken. Det er altså omkostninger, som har sit udspring i oversvømmelse af Banedanmarks spor, men som rammer i tredje led eller vedrører nogle afledte refleksvirkninger. Dette forhold, samt det forhold at der er tale om en ret stor forøgelse af Banedanmarks bidragspligt, taler imod, at Banedanmark skulle kunne anses for at have en tilsvarende fordel og dermed imod, at Banedanmarks skulle kunne pålægges et sådant bidrag.

Omvendt er alle omkostningerne udtryk for reelle ulemper for Banedanmarks anlæg ved den risiko, som stormflodsriskoen udgør. En sikring mod en sådan stormflod vil reelt forbedre Banedanmarks tilbud til sine brugere med en værdi, der modsvarer de beregnede omkostninger og dermed forøgelsen af bidragsandelen. Hertil kommer, at der er en risiko for, at Banedanmarks lider yderligere tab ved, at passagerer og godstransport ikke kommer tilbage efterfølgende, fordi brugerne har fundet andre transportmidler.

Endvidere er det muligt, at Banedanmark kan anses for en sådan risikoavers interessent, jf. den samfundsøkonomiske analyse²⁶, som har en særlig interesse i hurtigt at blive sikret mod oversvømmelse, og som måske endda dokumenterbart ville have afholdt omkostninger til egen sikring, hvis kystbeskyttelse ikke var foretaget. Det ville tale for, at Banedanmark kunne pålægges et samlet bidrag, som i hvert fald svarer til, hvad de var villige eller forpligtet til at afholde til egen oversvømmelsesbeskyttelse.

Som støtte herfor kan endelig henvises til, at kystbeskyttelseslovens formålsbestemmelse også nævner beskyttelse af mennesker, og dermed også passagerer, og ikke kun ejendom.

²⁶ Samfundsøkonomiske konsekvenser af stormflodssikring af Kalveboderne (Incentive, 2020)

Samlet set finder jeg det ikke usandsynligt, at en bidragsmodel der helt eller delvist også indregner disse omkostninger, vil kunne blive godkendt.

Kastrup Lufthavn

De flyrejsendes beregnede forsinkelsesomkostninger ved nedlukning af Kastrup Lufthavn er henført til Kastrup Lufthavn.

Det betyder, at Kastrup Lufthavn får øget sin bidragsandel fra 11% til 20%.

De betragtninger, der fremgår ovenfor om Banedanmarks supplerende bidragsandel, gør sig tilsvarende gældende for den supplerende bidragsandel til Københavns Lufthavn.

Metroselskabet

De beregnede forsinkelsesomkostninger for de rejsende, der skulle have været med Metroen, men som bliver nødt til at rejse på anden måde – inklusive den yderligere trængsel på vejene, som det medfører - er henført til Metroselskabet. Det betyder, at Metroselskabet får øget sit bidragsandel fra 2% til 3%.

De betragtninger der fremgår ovenfor om Banedanmarks supplerende bidragsandel, gør sig tilsvarende gældende for den supplerende bidragsandel til Metroselskabet.

Endvidere er Metroselskabet pålagt en ekstra bidragsandel på yderligere 3%.

Baggrunden for sidstnævnte er det forhold, at Metroselskabet efter det oplyste har helt særlige egne ønsker og krav til sikring mod oversvømmelse, herunder krav til at der skal sikres til et meget højt niveau. Det betyder, at Metroselskabet kan have en helt særlig interesse i den samlede kystbeskyttelse og måske en særlig interesse i den del af projektet, der sikrer til det højeste niveau. Der kan, jf. afgørelsen af om Jyllinge Nordmark²⁷, endda være en pligt for kommunerne til at differentiere og pålægge visse bidragspligtige udgiften til visse dele af et projekt alene, og dermed friholde de øvrige bidragspligtige fra bidrag til denne del af projektet.

Afhængigt af hvor godt dette kan understøttes konkret, kan denne supplerende bidragsandel således også være berettiget. Fremsættes der eksempelvis et specifikt ønske fra Metroselskabet om forhøjet sikring vil der være en formodning for, at bidragsandelen kan øges.

Forøgelsen fra 2% til 3% finder jeg med overvejende sandsynlighed for berettiget.

²⁷ NMK-451-00004

Sund & Bælt

De beregnede forsinkelsesomkostninger for de rejsende, der skulle have været over Øresundsbroen, men som bliver nødt til at rejse på anden måde – inklusive den yderligere trængsel på vejene, som det medfører - er henført til Sund & Bælt. Det betyder, at Sund & Bælt får øget sin bidragsandel fra 1% til 2%.

Endvidere er Sund & Bælt pålagt en ekstra bidragsandel på yderligere 2%.

De ovenfor anførte betragtninger i forhold til metroselskabet gør sig tilsvarende gældende for Sund & Bælt.

Spildevandsforsyningselskaberne for Hvidovre og København

Efter det oplyste vil en oversvømmelse kunne medføre voldsomme overløb af urensset kloakvand fra kloakanlæggene i Hvidovre og København. Spildevandsforsyningselskaberne ejer anlæggene, og er ansvarlige for deres drift, herunder for at sikre imod utilsigtede overløb. En del af denne skade er medtaget under omkostningsposten sygdom, der i henhold til den samfundsøkonomiske analyse²⁸ er henregnet til erhvervsejendomme som nedsat produktivitet. Overløbet kan imidlertid efter det oplyste også medføre voldsomme biologiske skader i Øresund og i søer m.v., der ikke umiddelbart kan afhjælpes.

I hvert fald, hvis forureningsskaderne er meget voldsomme ved oversvømmelse, kan der være en rimelig sandsynlighed for, at en tilsvarende bidragsandel vil blive godkendt.

Imod denne argumentation taler, at spildevandsanlæg ved skybrud i vidt omfang håndteres med accept af overløb og dermed forurening af Øresund og vistnok tillige søer og åer.

Bemærk også Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 1. november 2019 vedrørende Fredensborg Kommune²⁹, hvor bidragspligt for to forsyningselskaber blev godkendt selv om selskabernes egne installationer ikke ville blive skadet.

Af samme grund har den samfundsøkonomiske analyse ikke identificeret nogen egentlig omkostning for skader m.v. på kloakker. Men der er altså grundlag for alligevel at pålægge forsyningsvirksomheder et vist mindre bidrag for at sikre dem adgang til deres anlæg og installationer.

Det samme kunne eventuelt være tilfældet for elnet-virksomhederne, uanset at der ikke kan beregnes nogen omkostning for skader m.v.

²⁸ Samfundsøkonomiske konsekvenser af stormflodssikring af Kalveboderne (Incentive, 2020)

²⁹ Sag 19/03879

Der er således i hvert fald grundlag for en vis mindre bidragsandel for spildevandsforsyningsselskaberne og muligvis også for elnet-selskaberne.

Anden interessent, der opnår en særlig fordel

Denne linje er blot medtaget for at illustrere, at der når projektet er færdigt og gennemanalyseres givetvis vil kunne identificeres en anden interessent, der opnår fordele ved projektet, som kan begrunde en bidragsandel af en vis størrelse.

Effekten af en fuldstændig implementering af de ekstra bidragsandele i eksempel 3 ville være, at bidraget for det ovenfor nævnte bolig i et plan på 80 m² ville blive reduceret yderligere til ca. kr. 62-123 pr. måned.

Ved eventuel finansiering over 100 år og inddragelse af ejendommene i Tårnby vil bidraget kunne reduceres yderligere til ca. halvdelen, jf. bemærkningerne herom vedrørende eksempel 1.

7. OVERVEJELSER OM ÆNDRING AF LOVGRUNDLAGET

I det omfang den ønskede bidragsmodel ikke ligger inden for kystbeskyttelsesloven, er det en mulighed at søge retsgrundlaget ændret i form af en ændring af kystbeskyttelsesloven eller anden lovgivning.

En mulighed kunne være at skabe en hjemmel til, at Stormrådet kan pålægges at bidrage – eller frivilligt kan vælge at bidrage – til kommunale fællesprojekter efter samme princip, der ligger til grund for stormflodslovens³⁰ § 1 a, hvorefter en kommune og Stormrådet i fællesskab kan erhverve en privat borgers ejendom, hvis den er særligt udsat for stormflodsskader. Et bidrag til et kommunalt fællesprojekt og dermed sikring af en lang række ejendomme mod stormflodsskader, må således formentlig anses for at have samme forholdsmæssige gavnlige effekt på stormflodsrådets stormfloderstatningsudbetaling, som erhvervelse af et enkelt særligt udsat hus.

En anden mulighed kunne være en generel statslig forpligtelse til at bidrage ud fra en generel kortlægning af stormflodsriski og værdier ud fra en betragtning om, at klimaforandringerne i hvert fald delvist bør håndteres via nationale indsatser og finansiering frem for af de kommuner, der tilfældigvis er mest udsat.

Det bør også overvejes, om muligheden for at stifte en kystbeskyttelseslag efter kystbeskyttelseslovens § 7 og træffe beslutning om finansiering og eventuelt garanti for anlægsudgifterne efter § 9 kan indgå i en samlet løsning.

³⁰ Lovbekendtgørelse nr. 281 af 16. april 2018 om stormflod og stormfald

BIDRAGSMODELLER OG JURIDISK VURDERING -STORMFLODSSIKRING AF KALVEBODERNE

Sara Kirstine Klougart
Søren Hilbert

Our Ref.: 67496

9. juli 2020

1. SAMMENFATNING

Som det nærmere er uddybet og begrundet nedenfor, er der opstillet tre eksempler på bidragsmodeller, der illustrerer mulighederne for at fastsætte bidragspligt i forbindelse med et kommunalt fællesprojekt om kystbeskyttelse ved Kalveboderne mod stormflod fra syd.

Eksemplerne tager alle udgangspunkt i de af Rambøll og Incentive udførte analyser og beregninger af skadsomkostninger og nytteværdier. Eksempel 1 vil med stor sandsynlighed kunne implementeres som en lovlig bidragsfordeling i det endelige projekt. Eksempel 2 og 3 indeholder nogle supplerende bidragsandele, som blandt andet er baseret på nogle mere almennyttige nytteværdibetragtninger. Der er visse forudsætninger knyttet til at implementere disse i en lovlig bidragsfordeling.

Eksemplernes principielle konsekvens er illustreret ved en teoretisk beregning af bidragspligten for ejeren af et gennemsnitligt bolig i et plan på 80 m². Bidragspligten er beregnet til mellem ca. kr. 62 og kr. 264 pr. måned for de tre eksempler. Bidraget kan forventeligt reduceres til ca. halvdelen, hvis anlægget kan finansieres over 100 år, og Tårnby Kommunes ejendomme også pålægges bidragspligt.

2. INDLEDNING OG BAGGRUND

Nærværende notat har til formål at beskrive hvilke bidragsmodeller, som kan udarbejdes på baggrund af den samfundsøkonomiske analyse¹. Bidragsmodellerne og deres sammenhæng med den samfundsøkonomiske analyse er beskrevet og analyseret i forhold til de gældende juridiske rammer og afslutningsvis perspektiveret i forhold mulighederne for at ændre retsgrundlaget og i forhold til alternative og supplerende elementer.

Notatet er udarbejdet ud fra den samfundsøkonomiske analyse² og Rambølls rapport³, jf. disse for så vidt angår baggrund og forudsætninger for de beregninger og analyser, der ligger til grund. Bemærk i den forbindelse, at de beregnede projektkostninger, der også sikrer ejendomme i Tårnby Kommune, er indregnet, men at der ikke er indregnet bidrag fra disse ejendomme. Ved et fælles projekt med Tårnby Kommune vil bidragenes størrelse for de enkelte ejendomme derfor blive reduceret tilsvarende.

De tre eksempler på bidragsmodeller og den juridiske analyse er endvidere baseret på overordnede og foreløbige oplysninger om det planlagte projekt. Den endelige implementerbarhed og lovlighed af bidragsmodellerne kan først verificeres, når det konkrete projekt foreligger, og der foreligger konkrete oplysninger om ejendomme og interessenter der påvirkes særligt. Som nævnt er der dog kun få usikkerheder ved den bidragsmodel som illustreret i eksempel 1.

3. DE OVERORDNEDE JURIDISKE RAMMER - KYSTBESKYTTELSESLOVENS § 9A

Eksemplernes udgangspunkt er de gældende regler om kommunale fællesprojekter i kystbeskyttelsesloven⁴ samt muligheden for at pålægge bidragspligt efter lovens § 9a, der har følgende ordlyd (med Lundgrens fremhævelser):

Kommunalbestyrelsen kan i sin afgørelse efter § 3 om et projekt, der er igangsat efter § 1a, pålægge ejere af fast ejendom, som opnår en beskyttelse eller anden fordel ved foranstaltningen, en bidragspligt. Det enkelte bidrags størrelse fastsættes af kommunalbestyrelsen.

Ejere af fast ejendom

Kredsen af ejere, der kan pålægges bidragspligt, er bred og kan være privatpersoner, juridiske personer (virksomheder eller foreninger) forsyningsselskaber eller offentlige myndigheder.

¹ Samfundsøkonomiske konsekvenser af stormflodssikring af Kalveboderne (Incentive, 2020)

² Samfundsøkonomiske konsekvenser af stormflodssikring af Kalveboderne (Incentive, 2020)

³ Stormflodssikring af Kalveboderne, Oversvømmelse og skadesomkostninger (Rambøl, 2020)

⁴ Bekendtgørelse nr. 705 af 29. maj 2020 af lov om kystbeskyttelse m.v.

Begrebet fast ejendom er ikke defineret særskilt i kystbeskyttelsesloven, men også dette begreb anses som bredt.

Den nuværende ordlyd af loven blev vedtaget ved en lovændring i 2016, hvor "grundejere" blev ændret til "ejere af fast ejendom". Af lovforarbejderne fremgår at ændringen skete med henblik på at indarbejde den dagældende praksis, hvorefter også ejere af bygninger etableret på lejet grund, ejere af kloaksystem, øvrig infrastruktur eller lignende er blevet pålagt bidragspligt, og således for at tydeliggøre, at eksempelvis også ledningsejere kan pålægges bidragspligt.⁵

Bidragspligt efter kystbeskyttelsesloven kan derfor pålægges ejere af grunde og bygninger, uanset om og hvordan de er registreret i matriklen og/eller tingbogen, men også andre former for fast ejendom herunder infrastruktur, eksempelvis veje og jernbaner, forsyningsledninger og anlæg, til el, varme og spildevand, sendemaster og andet udstyr til telekommunikation.

Kommunalbestyrelsen skal anvende saglige og faglige kriterier, herunder lighedssættningen, i deres vurdering af, hvem der er bidragspligtige.⁶

Ved en lovændring i 2018⁷ blev kystbeskyttelseslovens formålsbestemmelse i § 1 ændret blandt andet med henblik på at sikre, at også ubebyggede arealer kunne tillades kystbeskyttet. Efter ændringslovens forarbejder skal ejendomsbegrebet i kystbeskyttelsesloven herefter læne sig op ad den fortolkning, der anvendes inden for den almindelige formueret, således at begrebet også omfatter f.eks. ubebyggede arealer, dyrkede arealer, bygninger, veje, skure, terrasser mv. Denne udvidelse af de interesser, som kan tillades kystsikret, understøtter således også en bred forståelse af, hvilke ejere af fast ejendom, der kan pålægges bidragspligt.

Kommuner kan bidrage til projekter som ejere af fast ejendom, men også med et supplerende bidrag, hvis projektet vurderes at tilføre ekstra værdi for kommunens borgere generelt. Hjemlen til det særlige bidrag fremgår af kystbeskyttelseslovens § 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.

⁵ Folketinget LSF 78, 2016. Forslag til lov om ændring af kystbeskyttelse – Forenkling af kommunernes sagsbehandling m.v., afsnit 3.2.1

⁶ Folketinget LSF 78, 2016. Forslag til lov om ændring af kystbeskyttelse – Forenkling af kommunernes sagsbehandling m.v., bemærkninger til nr. 15.

⁷ Folketinget LSF 100, 2017.

Der er ingen hjemmel til at pålægge Staten eller regionerne særlige bidrag, udover de bidrag, der kan pålægges dem som ejendomsejere. Derimod kan et kystbeskyttelsesprojekt modtage frivillige bidrag fra Staten eller fonde.

Beskyttelse eller anden fordel

Begrebet beskyttelse er ikke nærmere defineret i kystbeskyttelsesloven, men begrebet må forstås i overensstemmelse med kystbeskyttelseslovens formål, jf. lovens § 1. Det følger heraf, at kystbeskyttelsesloven skal give mulighed for at beskytte mennesker og ejendom.

Der har tidligere været praksis, hvorefter erosionsbeskyttelse som udgangspunkt ikke var tilladt, hvis en ejendom ikke var i erosionsrisiko inden for 20-25 år, hvilket er anvendt som rettesnor for, hvilke ejendomme der kan pålægges bidragspligt, jf. Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelser optrykt i MAD 2017.203, 2017.204, 2017.209 samt 2018.247. Dette særlige kriterium for erosionsbeskyttelse er imidlertid forladt ved lovændringen i 2018⁸.

Der har også tidligere været et vejledende tidsinterval for vurdering af risikoen for oversvømmelse. Denne er i forarbejderne til en lovændring i 2006⁹ beskrevet således:

“Ved risiko for oversvømmelse skal faren for tab af menneskeliv og omfanget af mulige skader vurderes ved anbefaling af et sikkerhedsniveau, som typisk svarer til en hændelse med et tidsinterval på mindst 50 år (statistisk).”

Da dette tidsinterval således ikke er formuleret som en maksimal tidshorizont, da der heller ikke har været praksis, der udtrykkeligt har anvendt 50 år som den yderste grænse for, hvilken oversvømmelsesrisiko der kan tages i betragtning ved pålæg af bidragspligt, samt da 25 års-kriteriet for erosionsrisikovurderingen nu er forladt, findes der ikke at gælde nogen absolut grænse for, hvornår en oversvømmelse skal være aktuel, for at ejeren af en konkret ejendom kan pålægges bidragspligt.

I en række afgørelser har Miljø- og Fødevareklagenævnet lagt vægt på, om enkelte bidragspligtige ejendomsejere – som havde påklaget deres bidragspligt – konkret kunne anses for at blive beskyttet eller opnå en fordel. Det gennemgående træk er, at det påhviler kommunen er sandsynliggøre, at der er en sådan nytteværdi.

I afgørelse af 6. juni 2017¹⁰ om Fredensborg Kommunes kystbeskyttelse ved Nivå Havn udtalte nævnet således,

⁸ Folketinget LSF 100, 2017.

⁹ Folketinget LSF 1, 2005

¹⁰ NMK-451-00005

...at det må komme kommunen til skade, at denne ikke har søgt at belyse og fastslå den mulige gavnlige effekt af sandfordring yderligere på trods af indtil flere høringsvar og klageskrivelser herom.

I en efterfølgende sag om samme projekt af 1. november 2019¹¹ hjemviste nævnet på ny bidragsfordelingen, da kommunen havde undladt at pålægge sig selv og et forsyningsselskab bidragspligt for en nytteværdi, som kom dem til gavn som ejere af vejarealer og ledninger.

I afgørelsen af 3. maj 2017¹² om Jyllinge Nordmark fandt nævnet, at en bidragspligt fastsat ud fra et objektivi kriterium om sokkelkote for det enkelte hus skulle vurderes konkret fra sag til sag. Kommunen kunne således ikke henholde sig til en mere overordnet, samlet vurdering med en vis usikkerhedsmargin, når en ejendomsejer kunne fremlægge en konkret landinspektøropmåling, der viste, at hans ejendom lå over det bidragspligtige koteniveau.

I samme afgørelse fandt nævnet også, at projektudgifterne skulle opdeles, så en del af projektet – benævnt Østdiget – ikke skulle indgå i bidragspligten for en del af ejendomsejerne, idet kommunen ikke i tilstrækkelig grad havde redegjort for, at disse ejendomsejere havde reel gavn af Østdiget. Kommunen havde anført, at disse ejendomsejere havde en indirekte fordel derved, og at deres driftsudgifter til en sluse ville have været højere, hvis Østdiget ikke blev etableret. Hertil bemærkede nævnet følgende:

Henset til, at etableringen af Østdiget udgør et meget betydeligt beløb, er kommunens påstand ikke tilstrækkeligt underbygget. Der er således eksempelvis ikke angivet kvantificering af, hvor ofte man kan påregne at skulle lukke slusen, såfremt Østdiget ikke var anlagt, eller beregninger af, hvor meget dette ville koste for bidragsyderne.

Samlet set skal en bidragsfordeling således kunne begrundes og underbygges i forhold til,

- at de enkelte bidragspligtige bliver beskyttet eller opnår en anden tilsvarende fordel,
- at der ikke er udeladt andre ejendomsejere, der opnår en tilsvarende beskyttelse eller fordel, samt
- at der ikke er medtaget væsentlige projektdele, som en større gruppe af bidragspligtige ikke for nytte af.

Alle afgørelserne bærer dog præg af, at der ikke stilles særskilte krav til, hvordan disse forhold skal dokumenteres, men blot at der altså skal foreligge en sandsynliggørelse eller redegørelse, der underbygger kommunens vurdering af, hvilke ejendomme der har nytte af projektet.

¹¹ Sag 19/03879

¹² NMK-451-00004

Bidragspligt kan således også pålægges ejere af ejendomme, som ikke bliver beskyttet, hvis ejerne opnår en anden fordel.

Et eksempel herpå findes i afgørelsen af 9. oktober 2019¹³ om Struer Kommune, hvor Miljø- og Fødevareklagenævnet fandt, at kommunen havde været berettiget til at pålægge to forsyningselskaber en mindre bidragspligt på baggrund af den indirekte fordel, som selskaberne havde ved at kunne tilgå deres installation under en oversvømmelse. Det forhold, at forsyningselskaberne installationer ikke ville blive beskadiget af oversvømmelsen, gjorde ingen forskel.

I vejledningen om bidragsfordeling¹⁴ er rammerne nærmere beskrevet og de effekter af en kystsikring, der kan betegnes som en beskyttelse eller en anden fordel, er opdelt i materiel og immateriel nytteværdi.

Materiel nytteværdi kan således være sparede skader og vedligeholdelse, afværgede tab af erhvervsindtægter/produktionstab samt afværgede tab i ejendomsværdierne. Vejledningen indeholder en række eksempler herpå.

Det bemærkes, at der også kan være negative nytteværdier, afhængigt af det konkrete projekt, hvilket imidlertid ikke behandles nærmere, da der ikke foreligger sådanne konkrete oplysninger.

Immateriel nytteværdi kan være opretholdelse af funktionen i en centerby samt sikring af rekreative værdier eller af et områdes omdømme. Nytteprincippet er også omtalt i forarbejderne til lovændringen i 2016¹⁵, hvorefter en fordel for eksempel kan bestå i beskyttelse af infrastruktur til og fra ejendomme af kloakker, eller hvor ejendommen opnår en bedre beliggenhed pga. rekreative forbedringer for området.¹⁶

De immaterielle nytteværdier kan ifølge vejledningen¹⁷ danne grundlag for bidragspligt for en større kreds af ejendommejere.

¹³ Sag 19/06109 og 19/6110

¹⁴ Vejledning til bidragsfordeling i forbindelse med etablering og vedligeholdelse af kystbeskyttelsesforanstaltninger, Miljø- og Fødevareministeriet, december 2019

¹⁵ Folketinget LSF 78, 2016. Forslag til lov om ændring af kystbeskyttelse – Forenkling af kommunernes sagsbehandling m.v., afsnit 2.

¹⁶ Folketinget LSF 78, 2016. Forslag til lov om ændring af kystbeskyttelse – Forenkling af kommunernes sagsbehandling m.v., bemærkninger til nr. 1 samt kap. 2.

¹⁷ Vejledning til bidragsfordeling i forbindelse med etablering og vedligeholdelse af kystbeskyttelsesforanstaltninger, Miljø- og Fødevareministeriet, december 2019

Der er en række eksempler på, at kommuner har opgjort immaterielle nytteværdier, og på det grundlag har besluttet selv at bidrage yderligere. Der er også eksempler på, at immaterielle nytteværdier er anvendt som grundlag for at pålægge en større kreds af ejendomsere bidragspligt.

I Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse optrykt i MAD 2017.209 blev en bidragsfordeling hjemvist, med følgende (del-)begrundelse:

Da "anden fordel" af kystbeskyttelsesforanstaltning ofte vil ramme en meget vid og ubestemt bidragsandel 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

Det må således antages, at pålæg af bidragspligt til en større kreds af ejendomsere forudsætter, at det kan sandsynliggøres, at denne kreds, frem for alle andre, nyder godt af de pågældende nytteværdier.

Kystbeskyttelsesloven indeholdt tidligere i §§ 9a, stk. 2, og 10 en mulighed for at pålægge nabokommuner at medfinansiere et kommunalt fællesprojekt. Disse bestemmelser er ophævet i 2016. Der kan derfor kun pålægges ejendomme i den kommune, der forestår projektet bidragspligt.

Bidragsfordelingen skal foretages efter kommunalbestyrelsens skøn. Der er i henhold til vejledningen om bidragsfordeling¹⁸ ikke krav om, at der forinden udarbejdes en samfundsøkonomisk analyse, eller om hvordan resultatet af en sådan eventuel analyse skal indgå i den endelige bidragsfordeling for et konkrete projekt. Hvis der på anden måde kan redegøres for nytteværdier ved en kystbeskyttelsesforanstaltning, kan det danne grundlag for at fastsætte bidragspligt.

4. DEN SAMFUNDSØKONOMISKE ANALYSE

I den samfundsøkonomisk analyse¹⁹ er sparede omkostninger i form af afværgede skader, omkostninger og værditab for en række interessenter opgjort. Interessenterne udgør såvel ejere af fast ejendom som andre. De sparede omkostninger er overvejende materielle nytteværdier men omfatter

¹⁸ Vejledning til bidragsfordeling i forbindelse med etablering og vedligeholdelse af kystbeskyttelsesforanstaltninger, Miljø- og Fødevareministeriet, december 2019

¹⁹ Samfundsøkonomiske konsekvenser af stormflodssikring af Kalveboderne (Incentive, 2020)

også omkostninger, som efter vejledningen²⁰ formentlig må anses for immaterielle, om end de ud fra de angivne antagelser m.v. i den samfundsøkonomiske analyse er værdiansat.

Den samfundsøkonomiske analyse ligger til grund for de tre eksempler på bidragsmodeller, jf. bilag 1, som er et regneark med det økonomiske resultat af den samfundsøkonomiske analyse med en række supplerende kolonner, der illustrerer, hvordan resultatet er anvendt som grundlag for eksemplerne.

Det overordnede princip og udgangspunkt for eksemplerne er, at de beregnede afværgede omkostninger ved at gennemføre kystbeskyttelsen, omsættes direkte til de enkelte interessenters bidragsandel af kystbeskyttelsesprojektets omkostninger.

Det er til brug herfor indledningsvist vurderet, om de enkelte interessenter er ejer af fast ejendom og derfor omfattet af den kreds af interessenter, der kan pålægges bidragspligt efter kystbeskyttelsesloven.

Herefter er det vurderet om de omkostninger, der er opgjort fra andre interessenter, kan henføres til en ejer af fast ejendom, og dermed medtages som et supplerende grundlag for bidragspligt for en ejer af fast ejendom.

Endelig er der i eksempel 2 og 3 medtaget nogle supplerende immaterielle nytteværdier og forslag til, hvordan disse kan indgå som grundlag for supplerende bidrag.

Det bemærkes herved, at det som nævnt ikke er et krav, at bidragsfordelingsmodellen baseres på beregninger foretaget i en samfundsøkonomisk analyse. Den samfundsøkonomiske analyse er et godt grundlag for at godtgøre værdien af de enkelte ejeres beskyttelse og dermed begrunde deres bidragspligt. En samfundsøkonomisk analyse vil imidlertid ikke behandle og beskrive alle nytteværdier. Der kan således udmærket være andre nytteværdier, der kan danne grundlag for fastsættelse af supplerende bidragspligt til visse ejendomsejere eller for at fastsætte bidragspligt for andre ejendomsejere, end dem, der måtte være identificeret i en samfundsøkonomisk analyse, jf. nedenfor under afsnit 6, nærmere om de tre eksempler på bidragsmodeller.

De enkelte interessenter og omkostninger er nærmere beskrevet og analyseret nedenfor.

²⁰ Vejledning til bidragsfordeling i forbindelse med etablering og vedligeholdelse af kystbeskyttelsesforanstaltninger, Miljø- og Fødevarerministeriet, december 2019

5. EKSEMPLER PÅ MULIGE BIDRAGSMODELLER

De tre eksempler på bidragsmodeller fremgår i skematisk form nedenfor under afsnit 5.1-5.3. De efterfølgende afsnit 5.4-5.5 indeholder nogle generelle bemærkninger. Afsnit 6 indeholder en nærmere forklaring til hver af de tre eksempler.

5.1 EKSEMPEL 1 - Basismodellen – Direkte omkostninger indgår

Andele		Bidragspligtig ejer af fast ejendom	Sparet omkostning, jf. den samfundsøkonomiske analyse, mio. kr.
208	60%	Bygningsejere, beboelse; <ul style="list-style-type: none"> • 139 bidragsandele fordeles efter BBR; bebygget areal + kælderareal • 69 bidragsandele fordeles efter offentlig vurdering 	2.080
69	20%	Bygningsejere, erhverv; <ul style="list-style-type: none"> • 46 bidragsandele fordeles efter BBR; bebygget areal + kælderareal • 23 bidragsandele fordeles efter offentlig vurdering 	690
4	1%	Banedanmark	40
41	12%	Kastrup Lufthavn	414
8	2%	Metroselskabet	80
4	1%	Sund & Bælt	44
15	4%	Veje i Hvidovre og København, fordeles efter areal af henholdsvis kommuneveje og statsveje	145
349	100%	Total	3.494

LUNDGRENŞ

5.2 EKSEMPEL 2 – Immaterielle nytteværdier indgår

Andele		Bidragspligtig ejer af fast ejendom	Sparet omkostning, jf. den samfundsøkonomiske analyse, mio. kr.
208	53%	Bygningsejere, oversvømmede beboelsesejendomme; <ul style="list-style-type: none"> • 139 bidragsandele fordeles efter BBR; bebygget areal + kælderareal • 69 bidragsandele fordeles efter offentlig vurdering 	2.080
69	18%	Bygningsejere, oversvømmede erhvervsjendomme; <ul style="list-style-type: none"> • 46 bidragsandele fordeles efter BBR; bebygget areal + kælderareal • 23 bidragsandele fordeles efter offentlig vurdering 	690
4	1%	Banedanmark	40
41	11%	Kastrup Lufthavn	414
8	2%	Metroselskabet	80
4	1%	Sund & Bælt	44
15	4%	Veje i Hvidovre og København, fordeles efter areal af henholdsvis kommuneveje og statsveje	145
40	10%	Alle ejendomsejere i kommunerne, skønnet almenyttig værdi af at undgå oversvømmelse <ul style="list-style-type: none"> • Fordeles efter offentlig vurdering 	"400"
389	100%	Total	3.494 + "400"

LUNDGRENŞ

5.3 EKSEPEL 3 – Immaterielle nytteværdier og indirekte omkostninger indgår

Andele		Bidragspligtig ejer af fast ejendom	Sparet omkostning, jf. den samfundsøkonomiske analyse, mio. kr.
208	28%	Bygningsejere, beboelse; <ul style="list-style-type: none"> • 139 bidragsandele fordeles efter BBR; bebygget areal + kælderareal • 69 bidragsandele fordeles efter offentlig vurdering 	2.080
69	9%	Bygningsejere, erhverv; <ul style="list-style-type: none"> • 46 bidragsandele fordeles efter BBR; bebygget areal + kælderareal • 23 bidragsandele fordeles efter offentlig vurdering 	690
33	5%	Banedanmark	328
154	20%	Kastrup Lufthavn	1.539
19	3%	Metroselskabet	189
20	3%	Metroselskabet – Ekstra bidrag	"200"
17	2%	Sund & Bælt	169
17	2%	Sund & Bælt – Ekstra bidrag	"170"
15	2%	Veje i Hvidovre og København, fordeles efter areal af henholdsvis kommuneveje og statsveje	145
100	13%	Spildevandsforsyningsselskaberne	"1.000"
100	13%	Anden interessent, der opnår særlig fordel	"1.000"
752	100%	Total	5.140 + "2.370"

5.4 Ikke-bidragspligtige interessenter

For DSB er der opgjort en omkostning, der særligt vedrører DSB's opgaver som operatør af togdriften på jernbanenettet, der overvejende tilhører og forvaltes af Banedanmark, jf. jernbanelovens § 16²¹. DSB kan i denne henseende ikke anses for at være ejer af fast ejendom, som opnår beskyttelse eller en anden fordel. Derimod kan DSB som ejer af de erhvervs- (og beboelses-) ejendomme, som DSB i øvrigt ejer pålægges bidrag på linje med andre ejendomsejere.

Tilsvarende gælder øvrige jernbanegodsoperatører.

De opgjorte omkostninger for flyrejsende, kollektivt rejsende og vejtrafikanter har ligeledes ikke nogen direkte tilknytning til ejere af fast ejendom.

5.5 Bidragspligtige interessenter - ejere fast ejendom

De bidragspligtige interessenter er som udgangspunkt en række ejere af oversvømmelsestruede ejendomme, nemlig bygningsejerne samt følgende infrastrukturejere: Banedanmark, Kastrup Lufthavn, Metroselskabet, Sund & Bælt, og ejerne af stats- og kommuneveje i København og Hvidovre.

Den bidragspligtige er den juridiske person, der ejer den pågældende ejendom eller det pågældende infrastrukturanlæg. Infrastrukturejerne er blot benævnt ved deres populærbetegnelse i dette notat, men bidragspligten vil altså påhvile den juridiske person, der ejer det pågældende infrastrukturanlæg.

Da infrastrukturejernes særlige bidrag udelukkende vedrører infrastrukturanlæg, skal infrastruktur-ejerne udover deres særlige bidrag også pålægges bidrag for deres bygninger på lige fod med alle andre ejere af bygninger. Inden implementering af en endelig bidragsfordelingsmodel i projektet bør det dog dobbeltkontrolleres, at infrastrukturanlæg ikke er indgået både som infrastrukturanlæg og som eksempelvis en erhvervs ejendom med den virkning, at samme omkostning danner grundlag for to bidragsandele.

Nedenfor under afsnit 5.5.1-5.5.3 gøres nogle overordnede bemærkninger, mens bemærkninger om de enkelte bidragspligtige ejendomsejere følger i afsnit 5.5.4-5.5.10.

5.5.1 Oversvømmelsestruede ejendomme

I alle bidragsmodellerne er der ved fastsættelse af bidragspligt taget udgangspunkt i ejendomme, der ligger inden for det oversvømmelsestruede område, og derfor opnår beskyttelse ved projektet.

²¹ Lov nr. 686 af 27. maj 2015

Baggrunden for fastlæggelse af det oversvømmelsestruede område fremgår af den samfundsøkonomiske analyse²² og Rambølls rapport²³.

Det oversvømmelsestruede område omfatter også ejendomme, som kun i beskeden grad vil være oversvømmelsestruet før den sidste del af den vurderede periode 2020-2120. Da der efter praksis ikke gælder noget krav om, at oversvømmelsesrisikoen skal opstå inde for en nærmere tidsperiode – og den anvendte tidshorizont i øvrigt så vidt ses ikke fremstår som usædvanlig for klimatilpassningsplanlægning i 2020 – findes det ikke at være i strid med kystbeskyttelsesloven også at pålægge disse ejendomme bidragspligt.

Dette forhold taler dog for at lave en opdeling i to eller tre bidragsklasser, eksempelvis efter at oversvømmelseskortet er udarbejdet for en eller to mere sandsynlige oversvømmelsesscenerier end den maksimale oversvømmelse, så de ejendomme, der har størst risiko pålægges et større bidrag end de ejendomme, der har mindst risiko.

5.5.2 Bygninger og byggegrunde

Der er beregnet omkostninger for bygninger til beboelse og erhverv. Der er ikke beregnet omkostninger på ubebyggede grunde, hvilket som udgangspunkt stemmer overens med, at ubebyggede grunde normalt ikke beskadiges ved en oversvømmelse. Der kan argumenteres for, at værdien af ubebyggede grunde i det oversvømmelsestruede område vil blive påvirket positivt af, at stormflodssikringen foretages, og at sådanne ubebyggede grunde derfor bør pålægges et bidrag.

Bidragspligten forudsættes imidlertid at opstå i det øjeblik, disse ejendomme bebygges, hvorved i hvert fald de løbende driftsudgifter til anlægget vil blive betalt af ejerne fra og med det tidspunkt, hvor de nyopførte bygninger opnår beskyttelse. I hvert fald hvis kystbeskyttelsesprojektet lånefinansieres, og bidragene til anlæggets etablering derfor fordeles over 25 år, findes det mest rigtigt, at der ikke pålægges de ubebyggede grunde bidrag. Den usikkerhed der normalt vil være om, hvordan og hvorvidt en ejendom kan bebygges, taler også for dette resultat.

Alternativt kan der gennemføres en vurdering og eventuelt en supplerende samfundsøkonomisk analyse af projektets påvirkning af værdien af byggegrunde, og på den baggrund fastsættes et særskilt supplerende bidrag for ubebyggede grunde.

5.5.3 Udlejningsejendomme

Beregningen af omkostninger er foretaget uden hensyn til, om den enkelte ejendom anvendes af ejeren selv eller udlejes. I sidstnævnte tilfælde vil en del af de beregnede omkostninger påhvile

²² Samfundsøkonomiske konsekvenser af stormflodssikring af Kalveboderne (Incentive, 2020)

²³ Stormflodssikring af Kalveboderne, Oversvømmelse og skadesomkostninger (Rambøll, 2020)

lejerens. På trods heraf findes det rigtigst at fordele bidragene uden hensyn til, om den enkelte ejendom er udlejet.

Udlejeren må således anses for at opnå en beskyttelse eller en fordel i kystbeskyttelseslovens forstand, også svarende til lejerens sparede omkostninger. Ejendommens overordnede lejeniveau eller tomgangsrisiko må således anses for at blive påvirket nogenlunde tilsvarende. Omvendt ville det forekomme u hensigtsmæssigt og svært administrerbart, hvis bidragspligten helt eller delvist skulle afhænge af, om ejendommen til enhver tid er udlejet.

Det beror på den lejeretlige regulering af det enkelte lejemål, om og i hvilket omfang en lejer konkret kan pålægges en lejestigning eller lignende for den bidragspligt, som en udlejer måtte blive pålagt efter kystbeskyttelsesprojektets gennemførelse.

5.5.4 Bidragspligt for bygningsejere - beboelse

Omkostningerne til beboelsesbygninger omfatter skadesudbedring for stue- og kælderetage samt genhusning og oprydning. Endvidere er der beregnet et yderligere tab i form af tab af ejendoms værdi.

Da skaderne sker i den oversvømmede del af bygningerne, nemlig i kælder og stueetagen, foreslås to tredjedele af bidraget fra beboelsesejendomme at skulle fordeles efter den enkelte ejendoms samlede areal af kælder og stueetage.

I skadesomkostningerne indgår imidlertid også genhusning og tab af ejendoms værdi. Disse to tabstyper vedrører ikke kun de nederste etager men vil være større for en ejendom med flere etager og dermed flere beboere og større værdi. Af denne grund foreslås en tredjedel af bidraget fra beboelsesejendomme at skulle fordeles efter den offentlige ejendoms værdi.

De i alt 208 bidragsandele for bygningsejere – beboelse er derfor fordelt med 139 bidragsandele, som fordeles efter arealer, og 69 bidragsandele som fordeles efter ejendoms værdi.

Oplysning om de pågældende arealtyper er tilgængelige via BBR og dermed relativt lette at administrere efter. Tilsvarende er den offentlige vurdering af de enkelte ejendomme tilgængelige og danner i forvejen grundlag for kommunernes opkrævning af ejendomsskatter.

I yderligere differentiering efter oversvømmelsesrisiko kan som nævnt ske efter oversvømmelseskort eller koter.

Det bemærkes at der i den samfundsøkonomiske analyse er opgjort en relativ høj omkostning for beboelsesejendomme, og dermed i basiseksemplet er en relativ høj samlet bidragsandel for beboelsesejendomme. Hvis denne bidragsandel efter kommunens skøn vurderes at være for høj, kan det

formentlig begrundes at se bort fra de omkostninger, som er opgjort på baggrund af værditab, da disse - som det fremgår af den samfundsøkonomiske analyse²⁴ - er opgjort på et tilsyneladende væsentligt mere skønspræget grundlag end de øvrige omkostninger. Det vil i givet fald reducere beboelsesbygningernes samlede bidragsandel - og dermed hver beboelsesejendoms bidragsandel - med ca. 10%.

5.5.5 Bidragspligt for bygningsejere - Erhverv

Omkostninger til erhvervsbygninger omfatter skadesudbedring for stue- og kælderetage samt produktionstab, løssøre og sygdom i form af yderligere tabt produktivitet.

Da skaderne i hovedsagen sker i den oversvømmede del af bygningerne, nemlig i kælder og stueetagen, foreslås to tredjedele af bidraget fra erhvervsjendomme at skulle fordeles efter den enkelte ejendoms samlede areal af kælder og stueetage.

I skadesomkostningerne indgår imidlertid også produktionstab, løssøre og tabt produktivitet på grund af sygdom. Disse tabstyper vedrører ikke kun de nederste etager, men vil være større for en ejendom med flere etager og dermed flere medarbejdere og større værdi. Af denne grund foreslås en tredjedel af bidraget fra erhvervsjendomme at skulle fordeles efter den offentlige ejendomsværdi.

De i alt 69 bidragsandele for bygningsejere - erhverv er derfor fordelt med 46 bidragsandele, som fordeles efter arealer, og 23 bidragsandele som fordeles efter ejendomsværdi.

I yderligere differentiering efter oversvømmelsesrisiko kan som nævnt ske efter oversvømmelseskort eller koter.

5.5.6 Bidragspligt for Banedanmark

Omkostninger for Banedanmark omfatter skadesudbedring på den statslige jernbaneinfrastruktur. Der er tillige beregnet et driftstab i form af tabt baneafgift, som imidlertid er så lille, at det ikke fremgår.

DSB's driftstab er imidlertid beregnet og vurderes at være umiddelbart henførbart til Banedanmark. Under hensyn til at der er tale om en organisering af den statslige jernbanedrift i to statslige institutioner, findes det således rigtigst at medregne DSB's driftstab i opgørelsen af Banedanmarks samlede fordel af kystbeskyttelsen, uanset de nærmere vilkår mellem de to statslige institutioner. Også hvis DSB skulle blive nedlagt og al togdrift blev privatiseret, synes denne løsning at være rigtig; for da ville Banedanmark formentlig opnå en tilsvarende økonomisk interesse i at kunne stille jernbaneinfrastrukturen til rådighed med den planlagte sikring mod oversvømmelse.

²⁴ Samfundsøkonomiske konsekvenser af stormflodssikring af Kalveboderne (Incentive, 2020)

DSB's driftstab ved stormflod anses på denne baggrund for at modsvare en fordel for Banedanmark i forbindelse med stormflodssikringen.

I det tredje eksempel på en bidragsmodel indgår tillige andre omkostninger, jf. nedenfor under afsnit 6.3

5.5.7 Bidragspligt for Kastrup Lufthavn

Kastrup Lufthavns anlæg ligger i Tårnby Kommune. En forudsætning for at pålægge Kastrup Lufthavn bidragspligt er derfor, at Tårnby Kommune deltager i projektet, at der kan indgås særlig aftale med Kastrup Lufthavn eller at der på ny skabes lovhjemmel til at opkræve bidrag fra nabokommuner. Det forudsættes her, at Tårnby Kommune deltager i projektet.

Det er således ikke vurderet endeligt, om en inddragelse af Kastrup Lufthavn i henhold til aftale kunne være i strid med eksempelvis lokalitetsprincippet og det tilsvarende princip, som må antages at gælde i kystbeskyttelsesloven efter afskaffelse af hjemlen til at pålægge nabokommuner bidragspligt.

Omkostningerne for Kastrup Lufthavn omfatter i basiseksemplet skader og driftstab.

I det tredje eksempel på bidragsmodel indgår tillige andre omkostninger, jf. nedenfor under afsnit 6.3

5.5.8 Bidragspligt for Metroselskabet

Omkostningerne for Metroselskabet omfatter skader og driftstab.

I det tredje eksempel på bidragsmodel indgår tillige andre omkostninger, jf. nedenfor under afsnit 6.3

5.5.9 Bidragspligt for Sund & Bælt

Sund & Bælts anlæg ligger i vidt omfang i Tårnby Kommune. En forudsætning for at pålægge Sund & Bælt fuld bidragspligt er derfor, at Tårnby Kommune deltager i projektet, at der kan indgås særlig aftale med Sund & Bælt, eller at der på ny skabes lovhjemmel til at opkræve bidrag fra nabokommuner. Det forudsættes her, at Tårnby Kommune deltager i projektet.

Det er således ikke vurderet endeligt, om en inddragelse af Sund & Bælt i henhold til aftale kunne være i strid med eksempelvis lokalitetsprincippet og det tilsvarende princip, som må antages at gælde efter kystbeskyttelsesloven efter afskaffelse af hjemlen til at pålægge nabokommuner bidragspligt.

Omkostningerne for Sund & Bælt omfatter skader og driftstab.

I det tredje eksempel på bidragsmodel indgår tillige andre omkostninger, jf. nedenfor under afsnit 6.3

5.5.10 Bidragspligt for Veje

Omkostningerne til veje omfatter skadesudbedring. Den generelle trafikforstyrrelse på alle hovedveje er imidlertid også beregnet. Under hensyn til at det er vejmyndighederne for hovedvejene, der overordnet er ansvarlige for at vedligeholde og indrette hovedvejene, så der opstår færrest mulige trafikforstyrrelser og forsinkelser, vil de generelle forsinkelsesomkostninger formentlig kunne henføres umiddelbart til de ansvarlige for de omhandlede veje.

Sikring mod stormflod må således formentlig anses for at indebære en tilsvarende fordel for de ansvarlige vejmyndigheder for hovedvejene, det vil sige Staten og kommunerne. Det gælder navnlig statsvejene, som i højere grad end kommunevejene bringer udefrakommende trafikanter ind i kommunerne, og dermed skaber forstyrrelser på de lokale veje ved oversvømmelse. Vi finder det derfor overvejende sandsynligt, at der også vil kunne pålægges Staten et sådant supplerende bidrag ud fra trafikforstyrrelsesbetragtninger.

Derimod er der næppe grundlag for at pålægge ejere af private fællesveje bidragspligt, da formålet med private fællesveje overordnet er lokal transport og ikke sikring af trafikken på hovedveje. Det gælder således uanset, om enkelte private fællesveje i denne sammenhæng måtte have en funktion svarende til hovedveje.

Den pågældende bidragsandel foreslås fordelt efter vejenes areal inden for det oversvømmelsestruede område.

6. NÆRMERE OM DE TRE EKSEMPLER PÅ BIDRAGSMODELLER

6.1 Nærmere om EKSEMPEL 1 – Basismodellen

Basismodellen er udarbejdet ud fra ovennævnte generelle bemærkninger om de enkelte bidragspligtige, de beregnede omkostninger og deres bidragsandel. Basismodellen vil derfor med stor sandsynlighed kunne implementeres lovligt med eller uden et ekstra bidrag fra de involverede kommuner, udover hvad der følger af kommunernes ejerskab til bidragspligtig infrastruktur og bygninger.

Bidragspligten for ejere af erhvervsjendomme og beboelsesejendomme bør dog opdeles i to eller tre niveauer efter de enkelte ejendommers risiko, så eksempelvis bidragsandelen for de mest oversvømmelsestruede ejendomme forhøjes med ca. 20-30%, og bidragsandelen for de mindst oversvømmelsestruede ejendomme reduceres med ca. 20-30%.

Ved anvendelse af basismodellen vil bidragspligten for et 80 m² bolig i et plan uden kælder med en gennemsnitlig offentlig ejendomsværdi og medium oversvømmelsesrisiko kunne opgøres som anført nedenfor.

Det forudsættes at kystbeskyttelses anlæggets samlede anlægsomkostning er kr. 1,6-3,2 mia., og at de årlige omkostninger til drift og vedligehold er kr. 32-63 mio., alt som anført i den samfundsøkonomiske analyse²⁵.

Alle beboelsesbygninger skal samlet bære en bidragsandel på 60% af dels anlægsudgiften på kr. 1,6-3,2 mia. – det vil sige kr. 0,96-1,92 mia. – og dels den årlige drifts- og vedligeholdelsesomkostning på kr. 32-63 mio. – det vil sige kr. 19,2-37,8 mio. pr. år.

Det samlede bebyggede areal med tillæg af kælderarealer for alle oversvømmelsestruede beboelsejendomme er oplyst af Rambøll til 3.421.442 m².

Hvis en bolig i et plan for eksemplets skyld antages at have gennemsnitlig ejendomsværdi og en medium oversvømmelsesrisiko, kan det samlede bidrag for boligen beregnes efter boligens areal i forhold til de samlede arealer af stue- og kælderetager.

Bidragspligten til anlæg vil således udgøre $80 \text{ m}^2 / 3.421.442 \text{ m}^2 \times \text{kr. } 0,96-1,92 \text{ mia.}$, eller ca. kr. 22.447-44.893.

Tilsvarende vil det årlige bidrag til drift og vedligeholdelse udgøre $80 \text{ m}^2 / 3.421.442 \text{ m}^2 \times \text{kr. } 19,2-37,8 \text{ mio.}$, eller ca. kr. 449-884. Det svarer til ca. kr. 37-74 pr. måned.

Hvis anlægget lånefinansieres over 25 år, vil det svare til et samlet bidrag til anlæg, drift og vedligeholdelse på ca. kr. 132-264 pr. måned.

Hvis det skulle være muligt at lånefinansiere over 100 år, vil det føre til, at det samlede bidrag til anlæg, drift og vedligeholdelse kan reduceres med ca. 40%. Hvis ejendommene i Tårnby endvidere indgår som bidragspligtige, vil det medføre en yderligere reduktion. Under disse betingelser kan et samlet bidrag til anlæg, drift og vedligeholdelse derfor skønnes til ca. halvdelen af ovenstående.

Bidragspligten vil påhvile ejeren af ejendomme og dermed udlejereren for ejendomme, som er udlejet. Det vil afhænge af den lejeretlige regulering af den enkelte bolig, om og i hvilket omfang en lejer kan pålægges at betale en tilsvarende lejestigning eller lignende til udlejereren.

²⁵ Samfundsøkonomiske konsekvenser af stormflodssikring af Kalveboderne (Incentive, 2020)

6.2 Nærmere om EKSEMPEL 2 – Immaterielle nytteværdier indgår

Eksempel 2 svarer til eksempel 1, bortset fra at der er tilføjet en skønnet værdi af immaterielle nytteværdier i form af værdien af et velfungerende samfund i Hvidovre og København, som er tillagt en værdi på skønsmæssigt kr. 400 mio., hvorfor der er fastsat en supplerende bidragsandel på 40 bidragsandele.

De involverede kommuner kan ganske givet påtage sig dette bidrag, da et velfungerende samfund i de to kommuner oplagt er en sådan generel nytteværdi, som kan danne grundlag for, at kommunerne vælger at påtage sig en ekstra bidragsandel.

Hvis kommunerne ikke ønsker dette, men ønsker at pålægge bidragspligt på baggrund af en sådan skønnet fordel for en større kreds af ejendomme, forudsætter det, at det kan sandsynliggøres, at fordelene af de velfungerende samfund tilkommer disse ejendomme frem for andre.

Hvis alle ejendomme i kommunerne ønskes pålagt et sådant bidrag, vil denne forudsætning næppe kunne opfyldes.

Hvis der derimod kan findes en anden afgrænsning af, hvilke ejendomme der nyder særligt godt af denne fordel, kan det godt tænkes, at der kan fastsættes et sådant supplerende bidrag. I givet fald kan bidraget eksempelvis fordeles ud på de enkelte ejendomme efter det samlede bygningsareal, boligarealer eller efter offentlig vurdering af de enkelte ejendomme.

Udover sandsynlighedsførelsen af, at disse ejendomme har en særlig fordel, må der også forventes et særligt krav til begrundelsen for bidragsandelens størrelse i forhold til de bidragsandele, der er fordelt efter den samfundsøkonomiske analyse, enten i form af en supplerende samfundsøkonomisk analyse eller en anden velunderbygget begrundelse. I modsat fald vil der være risiko for, at bidragsandelen underkendes alene, fordi dens størrelse ikke er underbygget.

Afhængigt af hvordan et sådant supplerende bidrag på ca. 40 bidragsandele pålægges, ville ejeren af ovennævnte bolig i et plan på 80 m² få nedsat sit månedlige bidrag fra ca. kr. 132-264 til ca. kr. 116-233 pr. måned ved en finansiering over 25 år.

Ved eventuel finansiering over 100 år og inddragelse af ejendommene i Tårnby vil bidraget kunne reduceres yderligere til ca. halvdelen, jf. bemærkningerne herom vedrørende eksempel 1.

6.3 Nærmere om EKSEMPEL 3 - Immaterielle nytteværdier og indirekte omkostninger indgår

Eksempel 3 er udarbejdet med udgangspunkt i eksempel 2.

Der er imidlertid givet eksempler på en række andre mulige skønnede nytteværdier og tilsvarende bidragsandele. Disse skønnede nytteværdier er opgjort, så de modsvarer omkostninger på ca. kr. 2,4 mia.

Endvidere er alle de omkostninger, som i den samfundsøkonomiske analyse er opgjort for interessenter, der ikke ejer fast ejendom, i eksempel 3 fordelt ud på de bidragspligtige ejere af fast ejendom, hvortil de har nærmest tilknytning. Det drejer sig om omkostninger på i alt ca. kr. 1,6 mia.

Banedanmark

De beregnede forsinkelsesomkostninger for de rejsende og gods, der skulle have været med tog, men bliver nødt til at rejse/blive transporteret på anden måde – inklusive den yderligere trængsel på vejene, som det medfører - er henført til Banedanmark.

Det betyder, at Banedanmark får øget sin bidragsandel fra 1% til 5%

Forsinkelserne vedrører passagerer hos DSB og andre tog-operatører samt nogle i vidt omfang afledte virkninger for godstogstrafikken. Det er altså omkostninger, som har sit udspring i oversvømmelse af Banedanmarks spor, men som rammer i tredje led eller vedrører nogle afledte refleksvirkninger. Dette forhold, samt det forhold at der er tale om en ret stor forøgelse af Banedanmarks bidragspligt, taler imod, at Banedanmark skulle kunne anses for at have en tilsvarende fordel og dermed imod, at Banedanmarks skulle kunne pålægges et sådant bidrag.

Omvendt er alle omkostningerne udtryk for reelle ulemper for Banedanmarks anlæg ved den risiko, som stormflodsriskoen udgør. En sikring mod en sådan stormflod vil reelt forbedre Banedanmarks tilbud til sine brugere med en værdi, der modsvarer de beregnede omkostninger og dermed forøgelsen af bidragsandelen. Hertil kommer, at der er en risiko for, at Banedanmarks lider yderligere tab ved, at passagerer og godstransport ikke kommer tilbage efterfølgende, fordi brugerne har fundet andre transportmidler.

Endvidere er det muligt, at Banedanmark kan anses for en sådan risikoavers interessent, jf. den samfundsøkonomiske analyse²⁶, som har en særlig interesse i hurtigt at blive sikret mod oversvømmelse, og som måske endda dokumenterbart ville have afholdt omkostninger til egen sikring, hvis kystbeskyttelse ikke var foretaget. Det ville tale for, at Banedanmark kunne pålægges et samlet bidrag, som i hvert fald svarer til, hvad de var villige eller forpligtet til at afholde til egen oversvømmelsesbeskyttelse.

Som støtte herfor kan endelig henvises til, at kystbeskyttelseslovens formålsbestemmelse også nævner beskyttelse af mennesker, og dermed også passagerer, og ikke kun ejendom.

²⁶ Samfundsøkonomiske konsekvenser af stormflodssikring af Kalveboderne (Incentive, 2020)

Samlet set finder jeg det ikke usandsynligt, at en bidragsmodel der helt eller delvist også indregner disse omkostninger, vil kunne blive godkendt.

Kastrup Lufthavn

De flyrejsendes beregnede forsinkelsesomkostninger ved nedlukning af Kastrup Lufthavn er henført til Kastrup Lufthavn.

Det betyder, at Kastrup Lufthavn får øget sin bidragsandel fra 11% til 20%.

De betragtninger, der fremgår ovenfor om Banedanmarks supplerende bidragsandel, gør sig tilsvarende gældende for den supplerende bidragsandel til Københavns Lufthavn.

Metroselskabet

De beregnede forsinkelsesomkostninger for de rejsende, der skulle have været med Metroen, men som bliver nødt til at rejse på anden måde – inklusive den yderligere trængsel på vejene, som det medfører - er henført til Metroselskabet. Det betyder, at Metroselskabet får øget sit bidragsandel fra 2% til 3%.

De betragtninger der fremgår ovenfor om Banedanmarks supplerende bidragsandel, gør sig tilsvarende gældende for den supplerende bidragsandel til Metroselskabet.

Endvidere er Metroselskabet pålagt en ekstra bidragsandel på yderligere 3%.

Baggrunden for sidstnævnte er det forhold, at Metroselskabet efter det oplyste har helt særlige egne ønsker og krav til sikring mod oversvømmelse, herunder krav til at der skal sikres til et meget højt niveau. Det betyder, at Metroselskabet kan have en helt særlig interesse i den samlede kystbeskyttelse og måske en særlig interesse i den del af projektet, der sikrer til det højeste niveau. Der kan, jf. afgørelsen af om Jyllinge Nordmark²⁷, endda være en pligt for kommunerne til at differentiere og pålægge visse bidragspligtige udgiften til visse dele af et projekt alene, og dermed friholde de øvrige bidragspligtige fra bidrag til denne del af projektet.

Afhængigt af hvor godt dette kan understøttes konkret, kan denne supplerende bidragsandel således også være berettiget. Fremsættes der eksempelvis et specifikt ønske fra Metroselskabet om forhøjet sikring vil der være en formodning for, at bidragsandelen kan øges.

Forøgelsen fra 2% til 3% finder jeg med overvejende sandsynlighed for berettiget.

²⁷ NMK-451-00004

Sund & Bælt

De beregnede forsinkelsesomkostninger for de rejsende, der skulle have været over Øresundsbroen, men som bliver nødt til at rejse på anden måde – inklusive den yderligere trængsel på vejene, som det medfører - er henført til Sund & Bælt. Det betyder, at Sund & Bælt får øget sin bidragsandel fra 1% til 2%.

Endvidere er Sund & Bælt pålagt en ekstra bidragsandel på yderligere 2%.

De ovenfor anførte betragtninger i forhold til metroselskabet gør sig tilsvarende gældende for Sund & Bælt.

Spildevandsforsyningselskaberne for Hvidovre og København

Efter det oplyste vil en oversvømmelse kunne medføre voldsomme overløb af urensset kloakvand fra kloakanlæggene i Hvidovre og København. Spildevandsforsyningselskaberne ejer anlæggene, og er ansvarlige for deres drift, herunder for at sikre imod utilsigtede overløb. En del af denne skade er medtaget under omkostningsposten sygdom, der i henhold til den samfundsøkonomiske analyse²⁸ er henregnet til erhvervsejendomme som nedsat produktivitet. Overløbet kan imidlertid efter det oplyste også medføre voldsomme biologiske skader i Øresund og i søer m.v., der ikke umiddelbart kan afhjælpes.

I hvert fald, hvis forureningsskaderne er meget voldsomme ved oversvømmelse, kan der være en rimelig sandsynlighed for, at en tilsvarende bidragsandel vil blive godkendt.

Imod denne argumentation taler, at spildevandsanlæg ved skybrud i vidt omfang håndteres med accept af overløb og dermed forurening af Øresund og vistnok tillige søer og åer.

Bemærk også Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 1. november 2019 vedrørende Fredensborg Kommune²⁹, hvor bidragspligt for to forsyningselskaber blev godkendt selv om selskabernes egne installationer ikke ville blive skadet.

Af samme grund har den samfundsøkonomiske analyse ikke identificeret nogen egentlig omkostning for skader m.v. på kloakker. Men der er altså grundlag for alligevel at pålægge forsyningsvirksomheder et vist mindre bidrag for at sikre dem adgang til deres anlæg og installationer.

Det samme kunne eventuelt være tilfældet for elnet-virksomhederne, uanset at der ikke kan beregnes nogen omkostning for skader m.v.

²⁸ Samfundsøkonomiske konsekvenser af stormflodssikring af Kalveboderne (Incentive, 2020)

²⁹ Sag 19/03879

Der er således i hvert fald grundlag for en vis mindre bidragsandel for spildevandsforsyningsselskaberne og muligvis også for elnet-selskaberne.

Anden interessant, der opnår en særlig fordel

Denne linje er blot medtaget for at illustrere, at der når projektet er færdigt og gennemanalyseres givetvis vil kunne identificeres en anden interessant, der opnår fordele ved projektet, som kan begrunde en bidragsandel af en vis størrelse.

Effekten af en fuldstændig implementering af de ekstra bidragsandele i eksempel 3 ville være, at bidraget for det ovenfor nævnte bolig i et plan på 80 m² ville blive reduceret yderligere til ca. kr. 62-123 pr. måned.

Ved eventuel finansiering over 100 år og inddragelse af ejendommene i Tårnby vil bidraget kunne reduceres yderligere til ca. halvdelen, jf. bemærkningerne herom vedrørende eksempel 1.

7. OVERVEJELSER OM ÆNDRING AF LOVGRUNDLAGET

I det omfang den ønskede bidragsmodel ikke ligger inden for kystbeskyttelsesloven, er det en mulighed at søge retsgrundlaget ændret i form af en ændring af kystbeskyttelsesloven eller anden lovgivning.

En mulighed kunne være at skabe en hjemmel til, at Stormrådet kan pålægges at bidrage – eller frivilligt kan vælge at bidrage – til kommunale fællesprojekter efter samme princip, der ligger til grund for stormflodslovens³⁰ § 1 a, hvorefter en kommune og Stormrådet i fællesskab kan erhverve en privat borgers ejendom, hvis den er særligt udsat for stormflodsskader. Et bidrag til et kommunalt fællesprojekt og dermed sikring af en lang række ejendomme mod stormflodsskader, må således formentlig anses for at have samme forholdsmæssige gavnlige effekt på stormflodsrådets stormfloderstatningsudbetaling, som erhvervelse af et enkelt særligt udsat hus.

En anden mulighed kunne være en generel statslig forpligtelse til at bidrage ud fra en generel kortlægning af stormflodsræsici og værdier ud fra en betragtning om, at klimaforandringerne i hvert fald delvist bør håndteres via nationale indsatser og finansiering frem for af de kommuner, der tilfældigvis er mest udsat.

Det bør også overvejes, om muligheden for at stifte en kystbeskyttelseslag efter kystbeskyttelseslovens § 7 og træffe beslutning om finansiering og eventuelt garanti for anlægsudgifterne efter § 9 kan indgå i en samlet løsning.

³⁰ Lovbekendtgørelse nr. 281 af 16. april 2018 om stormflod og stormfald

Bilag 1 til notat om Bidragsfordeling og juridisk vurdering - Stormflodssikring af Kalveboderne, juli 2020

Resultat af samfundsøkonomisk analyse				Opdeling af omkostninger i forhold til ejere af fast ejendom til brug for bidragsmodel								
Interessent - ejer af fast ejendom	Interessent - øvrige	Kategori	Skade	Omkostning	Ejere af fast ejendom	Øvrige	Henførbare til ejer af fast ejendom	Ejer af fast ejendom inkl. henførbare	Indirekte henførbare til ejer af fast ejendom	Ejer af fast ejendom inkl. henførbare og indirekte henførbare		
Banedanmark		Driftstab	Godstransport på jernbane	0	20		20	40	1%	287	328	6%
		Simple skader	Jernbaneskiner	20								
Bygningsejere - Beboelse		Huspriser - beboelse	Huspriser	390	2.080			2.080	60%		2.080	40%
		Simple skader - beboelse	Privat beboelse	1.690								
			Elsvigt, privat beboelse	0								
Bygningsejere - Erhverv		Simple skader - erhverv	Sygdom	50								
			Erhverv - skader, produktionstab og løvsøre	640	690			690	20%		690	13%
			Elsvigt, erhverv	0								
	DSB	Driftstab	Fjerntog	10		20 (til BDK)						
			S-tog (Køgestrækningen)	5								
			S-tog via hovedbanegården (ud over Køgestrækningen)	5								
	Flyrejsende	Forsinkelsesomkostning	Kastrup Lufthavn	1.124		1.124			(til Kastr.Luft.)			
Infrastruktur - el		Simple skader	Transformerstationer	0	0			0	0%		0	0%
Infrastruktur - vej		Simple skader	Veje	64	64		82	145	4%		145	3%
	Jernbanegodsoperatører	Forsinkelsesomkostning	Godstransport på jernbane	92		92			(til BDK)			
Kastrup Lufthavn		Driftstab	Kastrup Lufthavn	330	414			414	12%	1.124	1.539	30%
		Skadesomkostning	Kastrup Lufthavn	84								
	Kollektivt rejsende	Forsinkelsesomkostning	Fjerntog	81		81				(til BDK)		
			Metro M1+M2	49		49				(til Metro)		
			Metro M3+M4	53		53				(til Metro)		
			S-tog (Køgestrækningen)	53		53				(til BDK)		
			S-tog via hovedbanegården (ud over Køgestrækningen)	58		58				(til BDK)		
			Øresundsbroen (tog)	19		19				(til S&B)		
Metroselskabet		Driftstab	Metro M1+M2	13	80			80	2%	52	189	4%
			Metro M3+M4	13						56		
		Skadesomkostning	Metro M1+M2	36								
			Metro M3+M4	18								
Sund & Bælt		Driftstab	Øresundsbroen (tog og bil)	34	44			44	1%	125	169	3%
		Skadesomkostning	Øresundsbroen (tog og bil)	10								
	Vejtrafikanter	Forsinkelsesomkostning	Vejtrængsel fra Fjerntog	2		2				(til BDK)		
			Vejtrængsel fra Metro M1+M2	3		3				(til Metro)		
			Vejtrængsel fra Metro M3+M4	4		4				(til Metro)		
			Vejtrængsel fra S-tog (Køgestrækningen)	1		1				(til BDK)		
			Vejtrængsel fra S-tog via hovedbanegården (ud over Køgestrækningen)	1		1				(til BDK)		
			Øresundsbroen (bil)	105		105				(til S&B)		
			Simple skader	Trafikforstyrrelser alle hovedveje	82		82 (til veje)					
Total				5.142	3.393	1.747	102	3.494	100%	1.645	5.140	100%