

Miljø- og Fødevarerministeriet
Departementet
Slotsholmsgade 12
1216 København K

Att.: Morten Gudmann Christensen

Sendt per mail til mfvm@mfvm.dk med kopi til mogch@mfvm.dk

17. januar 2018

Friluftsrådets høringssvar til udkast til forslag til lov om ændring af lov om kystbeskyttelse m.fl. (Ny kompetencefordeling og forenkling af sagsbehandling i forbindelse med kystbeskyttelse mv.), Sagsnummer 2017 – 8130

Overordnede bemærkninger

Friluftsrådet takker for muligheden for at afgive bemærkninger til udkast til forslag til lov om ændring af lov om kystbeskyttelse m.fl. (Ny kompetencefordeling og forenkling af sagsbehandling i forbindelse med kystbeskyttelse mv.)

Udkastet til lovændringen rummer en række meget vidtgående ændringer i forhold til den gældende lovgivning omkring beskyttelse og regulering af kystområderne.

Lovforslaget søger at udmønte bl.a. en del af regeringens aftale fra sommeren 2017 med KL om kommunernes økonomi for 2018 og det politiske ønske om etablering af en mere omkostningseffektiv og helhedsorienteret beskyttelse mod oversvømmelse og erosion ved de danske kyster.

Friluftsrådet har stor forståelse for ønsket om en mere effektiv beskyttelse af samfundsværdier ved de danske kyster og har forståelse for, at der er en række steder, hvor der er behov for øget kystsikring. Friluftsrådet finder som udgangspunkt, som det også fremgår af Rådets høringssvar fra august 2017 til seneste udkast til ændring af kystbeskyttelsesloven, at de danske kyster i vid udstrækning bør fastholdes som naturlige uberørte kyster uden tekniske indgreb og at den naturlige kystdynamik bør accepteres langt hen ad vejen. Kystbeskyttelsen bør kun foretages i et begrænset omfang og kun efter helhedsorienterede afvejninger af en række hensyn, herunder rekreative hensyn og landskabs- og naturhensyn. Friluftsrådet støtter i forlængelse heraf intentionerne i det nu fremlagte udkast til forslag til lov om ændring af lov om kystbeskyttelse m.fl. om at sikre en helhedsorienteret tilgang til kystbeskyttelsen.

Regeringen ønsker sammen med KL, at myndighedskompetencen til at meddele kystsikringstilladelser overgår til kommunerne og ønsker samtidig at reducere antallet af afgørelser, der skal træffes og i denne forbindelse også antallet af mulige klager i forbindelse med de enkelte kystsikringsanlæg.

Friluftsrådet finder dog, at lovforslaget på en række områder går alt for langt i sine bestræbelser på at etablere en mere omkostningseffektiv og helhedsorienteret kystsikringsproces. Flere af elementerne i udkastet til lovforslag fører således med sig en forringelse af administrationen af en række andre lovområder og ikke mindst forringer det borgernes retssikkerhed ved at give borgerne ringere mulighed for at interagere i kystsikringsprocessen.

Forslag om forringet muligheder for borgerne til at få prøvet myndighedsafgørelser

Det foreslås, at beslutningskompetencen ved meddelelse af tilladelse efter kystbeskyttelsesloven til udførelse af kystbeskyttelsesforanstaltninger som hovedregel samles hos kommunerne.

Ud over kompetencen til at give en samlet tilladelse til helhedsløsninger foreslås Natura-2000 konsekvensvurderinger og VVM-kompetencen i forhold til disse projekter og tilsyns- og håndhævelseskompetencen ligeledes overført til kommunerne. Ydermere foreslås, at en række dispensationer og tilladelser efter anden lovgivning erstattes af og inkluderes i kystbeskyttelsestilladelsen. Det drejer sig om afgørelser efter naturbeskyttelsesloven vedrørende fredninger, sø- og åbeskyttelseslinjen, skovbyggelinjen, fortidsmindebeskyttelseslinjen og kirkebyggelinjen, dispensationer efter jagt og vildtforvaltningsloven vedrørende vildtreservatbestemmelser og afgørelser efter skovloven vedrørende fredskov og beskyttet natur. Endvidere foreslås, at kommunalbestyrelsen kan beslutte, at afgørelser efter vandløbsloven vedrørende kystbeskyttelsesforanstaltninger erstattes af en tilladelse efter kystbeskyttelsesloven.

Ved en sådan omfattende overførelse fra en række andre love af kompetencer til afgørelser til kommunerne reduceres borgernes og interesseorganisationernes muligheder for at klage over disse mange enkeltafgørelser til én eneste mulighed nemlig at klage over den samlede kystbeskyttelsestilladelse. Og hvad værre er, så foreslås klageretten kun at gælde retlige forhold og ikke indholdsmæssige vurderinger. Hermed forringes borgernes rettigheder betydeligt, idet der i dag på disse områder typisk er mulighed for at få afprøvet en myndigheds afgørelse ved en anden instans. I overførslen ligger der også flere indskrænkninger af disse loves virke. Eksempelvis fremsættes der forslag om, at Skovlovens bestemmelser om erstatningsskov ikke skal gælde, når der gives tilladelse efter kystbeskyttelsesloven. Og dermed forringes mulighederne for at forfølge den af Folketinget vedtagne politiske målsætning om at fordoble Danmarks skovareal over en trægeneration. At foreslå at fjerne kravet om erstatningsskov har ikke noget at gøre med målsætningen om etablering af en mere omkostningseffektiv og helhedsorienteret beskyttelse mod oversvømmelse og erosion ved de danske kyster - det er blot en forringelse af Skovlovens virke.

Friluftsrådet har en vis forståelse for, at man søger at samle disse mange tilladelser og dispensationer i én samlet kystbeskyttelsestilladelse med én samlet klageadgang, selv om borgernes, organisationers og andre interessenters - eksempelvis nabokommuners - klageadgang reduceres væsentligt. **Men Friluftsrådet har ikke forståelse for, at man dermed samtidig indskrænker klageadgangen til udelukkende at omfatte retlige forhold.** Langt de fleste klageprocesser – også hvad angår kystsikringsprojekter – har, når der ses tilbage på de seneste mange års erfaringer, vedrørt indholdsmæssige forhold. Med det fremlagte forslag til lovændring indskrænkes borgernes og andre interessenters, herunder nabokommuners, klagemuligheder uacceptabelt.

Såfremt klageadgangen reduceres til rent retlige forhold vil de nuværende muligheder for at påklage manglende substantielle hensyn efter de foreslåede inkluderede lovgivninger forsvinde og klageadgangen vil være nedskåret til noget meget formelt juridisk og i bund og grund meningsløs for de fleste borgere. Forslaget er efter Friluftsrådets vurdering et brud med en række hidtil almen accepterede forvaltningsretlige og retssikkerhedsmæssige principper inden for den danske plan-, miljø- og naturbeskyttelsespolitik. **Friluftsrådet anbefaler, at det fastholdes, at der, hvad angår de foreslåede inkluderede lovgivninger, kan påklages indholdsmæssige forhold i det hidtidige omfang.**

Forslag om at bemyndige kommunerne til at dispensere fra fredninger

Det fremgår af udkastet til forslag til lovændring, at kommunalbestyrelserne fremover skal have bemyndigelse til at dispensere fra fredningsbestemmelser med mere, i det omfang fredningen relaterer sig til

en påtænkt etablering af kystsikringsanlæg. Heller ikke her vil det blive muligt for borgere og andre interessenter at påklage en kommunal afgørelse med mindre der er tale procesmæssige fejl.

Friluftsrådet anbefaler, at denne kompetence ikke overføres til kommunalbestyrelserne. Fredningsinstrumentet har siden sin indførelse i dansk lov været udformet til og respekteret for at sikre en nødvendig faglig og politisk armslængde til lokale interesser, idet der har været sikret en alment accepteret stor legitimitet med juridiske dommere som formænd for fredningsnævnene og en vis statslig involvering i hver eneste fredning. En overførsel af dispensationsretten til kommunalbestyrelserne i forbindelse med kystbeskyttelsestilladelser vil således være den eneste situation, hvor de fredningskyndige nævn ikke skal vurdere om og på hvilke vilkår, der eventuel kan dispenseres fra en fredning og dens formål.

Friluftsrådet ser ikke grund til at fratage fredningsnævnene deres beføjelser og overføre bemyndigelse til kommunalbestyrelserne til at dispensere fra fredninger.

Sikring af offentlighedens muligheder for adgang til kysten og til at færdes langs kysten

Naturbeskyttelsesloven har bl.a. til formål at give befolkningen adgang til at færdes og opholde sig i naturen samt forbedre mulighederne for friluftslivet. Af naturbeskyttelseslovens § 22, stk. 3 fremgår, at etablering af kystbeskyttelsesforanstaltninger ikke må forhindre eller vanskeliggøre offentlighedens adgang til stranden/kysten. Af formålsbestemmelsen i lov om kystbeskyttelse § 1 fremgår, at kystbeskyttelsen skal ske under hensyntagen til bl.a. naturens frie udfoldelse, den rekreativ udnyttelse af kysten og sikring af den eksisterende adgang til kysten.

Det fremgår af det fremlagte udkast til forslag til lov om ændring af lov om kystbeskyttelse § 19 g, stk. 2, at kommunalbestyrelsen for den enkelte kyststrækning eller for det enkelte anlæg kan fastsætte nærmere bestemmelser om færdsel og brug. Dette svarer til den nugældende lovs § 17 stk. 2. Friluftsrådet kan ikke umiddelbart finde uddybning af denne bestemmelse om kommunens bemyndigelse til at fastsætte nærmere bestemmelser for bl.a. adgang til og langs kysten, hverken i bemærkningerne til de enkelte paragraffer eller i det øvrige fremlagte høringsmateriale. Friluftsrådet bliver således i tvivl om, i hvilket omfang denne bestemmelse kan gøres gældende og eventuelt, i hvilket omfang den samspiller eller modspiller de tilsvarende bestemmelser i naturbeskyttelsesloven.

Set i sammenhæng med den øvrige, foreslåede tilladelsesproces, hvor kommunerne råder over den samlede tilladelsesproces og klageadgangen kun bliver tilladt, hvad angår retlig spørgsmål, åbnes der således måske for en betydelig risiko for, at bestemmelserne vil kunne resultere i en utilsigtet reduktion i den eksisterende, generelle frie adgang til kysterne, og der åbnes måske for, at der tillades anlæg og konstruktioner, som ingen eller kun marginal sammenhæng har med kystsikring. Vurderingen er alene op til kommunalbestyrelsen og kan ikke påklages.

Som et skrækscenarie kan man forstille sig kommunalbestyrelser, der enten giver efter for et pres fra private borgere eller kommercielle interesser, og giver tilladelse til kystsikringsanlæg med en udformning og et omfang, som gør, at de kan anvendes til bådehuse, strandterrasser, lysthuse og lignende. Eller tillader kystbeskyttelsesplaner, som har karakter af kommercielle faciliteter. Denne slags kystsikringsanlæg vil i værste fald udformes, så de besværliggør offentlighedens adgang og vil utvivlsomt privatisere anvendelsen af kysten og reducere den frie adgang til og langs kysten.

Friluftsrådet vil derfor anbefale, at det af loven fremgår, at kystbeskyttelsestilladelser kun må omfatte anlæg og konstruktioner, som er direkte relevante for selve kystbeskyttelsen, og at disse bør være så lidt

indgribende såvel landskabeligt som adgangsmæssigt som overhovedet muligt. Det er Friluftsrådets opfattelse, at offentlighedens færdselsmuligheder langs kysten kun bør kunne begrænses, hvis det er farligt at færdes.

Friluftsrådet forudser, at der nemt vil kunne opstå et lokalt pres på kommunalbestyrelserne for at reducere offentlighedens adgang til og langs kysten og til i højere grad at tillade opførelse af (private) konstruktioner som eksempelvis strandterrasser med mere og dermed overtrumfe mere generelle hensyn til den frie adgang og naturbeskyttelsen.

Friluftsrådet anbefaler, at der i loven nærmere redegøres for vigtigheden af at fastholde offentlighedens adgangsmuligheder til og langs kysten og øvrig rekreativ anvendelse af kysten og at der således tydeligt sættes begrænsninger for kommunalbestyrelsernes muligheder for at tillade "kreative" kystbeskyttelses anlæg og konstruktioner, der har til formål at privatisere eller kommercialisere dele af kyststrækningerne på bekostning af den generelle ret til at færdes langs kysten.

Alt for korte høringsfrister til så store komplicerede projekter

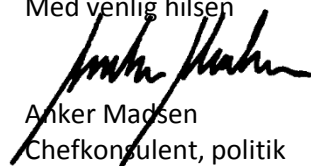
Af udkast til forslag til lov om ændring af lov om kystbeskyttelse fremgår flere steder, at der sættes en frist til kun 4 uger for fremsendelse af kommentarer og at den formelle høringsperiode også fastsættes til minimum 4 uger.

Friluftsrådet finder en frist på 4 uger for høringer af og fremsendelse af bemærkninger til projekter, som kan være omfattende og komplicerede, for alt for kort. Det giver ikke en fair mulighed for borgere og civilsamfundet i øvrigt, herunder organisationer, som er baseret på frivilligt engagement. Det er et demokratisk problem, hvis fristerne for inddragelse af civilsamfundet og de berørte borgere gøres så korte, at det reelt forhindrer eller mindsker deres muligheder for at fremkomme med bemærkninger til myndighedernes forslag og beslutninger. Det er ikke i overensstemmelse med Århuskonventionens intentioner på området.

Friluftsrådet vil i denne forbindelse pege på, at der med forslaget vil ske en indskrænkning i borgernes og andre interessenters muligheder for at fremkomme med bemærkninger, hvad angår de foreslåede overførelser af kompetencer til kommunerne til afgørelser fra en række andre love.

Friluftsrådet anbefaler, at der i loven fastsættes frister for høringer og for fremsendelse af bemærkninger med mere til minimum 8 uger.

Med venlig hilsen



Anker Madsen
Chefkonsulent, politik
Friluftsrådet