

22. maj 2017
Sagsnr. NMK-450-00001
Tidl. j.nr. 2014-4375
BAB-NMKN

AFGØRELSE

i sag om Guldborgsund Kommunes afgørelse om vedtægtsændring for Det Falsterske Digelag

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelsen efter kystbeskyttelseslovens¹ § 18, stk. 1.

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster delvist Guldborgsund Kommunes afgørelser af 18. februar 2013 om fastsættelse af ny vedtægt for Det Falsterske Digelag, i det nævnet delvist ændrer vedtægtens §§ 5 og 7, da Miljø- og Fødevareklagenævnet giver medhold i klagepunkterne for så vidt angår kommunens udpegning af et bestyrelsesmedlem for digelaget og kravet om kommunal godkendelse af bestyrelsens forretningsorden.

Nævnet ændrer Guldborgsund Kommunes afgørelse i overensstemmelse hermed.

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver desuden vedtægtens § 4, sidste punktum, og endelig konsekvensrettes vedtægtsbestemmelserne således at henvisninger til ”Transportministeriet” erstattes med ”Miljø- og Fødevareministeriet”. Den resterende del af kommunens afgørelse stadfæstes.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17, stk. 1 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.²

For søgsmål vedrørende nævnets afgørelser gælder de regler, der er fastsat i kystbeskyttelsesloven, jf. § 17, stk. 2 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet. Det følger af kystbeskyttelseslovens § 18 b, at søgsmål til prøvelse af afgørelser skal være anlagt inden 6 måneder efter at afgørelsen er meddelt.

Afgørelsen er truffet af nævnet, jf. § 3, stk. 1, nr. 9 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

**MILJØ- OG
FØDEVAREKLAGENÆVNET**

Toldboden 2
8800 Viborg

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

¹ Lovbekendtgørelse nr. 78 af 19. januar 2017 om kystbeskyttelse.

² Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

Klagen til Natur- og Miljøklagenævnet

Kommunens afgørelse er påklaget af et flertal af bestyrelsen for Det Falsterske Digelag samt af flere øvrige medlemmer af digelaget. Det er bl.a. påklaget, *at* kommunen udpeger et medlem af digelagets bestyrelse, *at* kommunen skal godkende bestyrelsens forretningsorden, *at* kommunen udfærdiger digelagets vedtægt, *at* der gives mulighed for at cykle på det omhandlede dige, og *at* der gives mulighed for at stemme på vegne af flere juridiske personer.

Om klagegangen frem mod afgørelse i Miljø- og Fødevareklagenævnet: Ved kongelig resolution af 3. februar 2014 blev ressortansvaret for Kystdirektoratet med tilhørende sagsområder³ overført til Miljøministeriet (nu Miljø- og Fødevareministeriet).

Ved lov nr. 178 af 24. februar 2015 om ændring af lov om råstoffer, lov om kystbeskyttelse og lov om havstrategi blev Natur- og Miljøklagenævnet (det læge nævn) klageinstans for afgørelser efter kystbeskyttelsesloven.

Med bekendtgørelse nr. 888 af 21. juni 2016 om ikrafttræden af § 2, nr. 4, i lov om ændring af lov om råstoffer, lov om kystbeskyttelse og lov om havstrategi, trådte klagebestemmelsen i kraft pr. 1. juli 2016.⁴

Ovenstående indebar, at Natur- og Miljøklagenævnet den 1. juli 2016 overtog kompetencen til at behandle klager over afgørelser truffet efter lov om kystbeskyttelse⁵ fra Miljø- og Fødevareministeriet.⁶ Sagen er pr. 1. februar 2017 overført til Miljø- og Fødevareklagenævnet, jf. § 24, stk. 6, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

Sagens oplysninger

Bestyrelsen for Det Falsterske Digelag har i februar 2011 anmodet Guldborgsund Kommune om, at der udarbejdes ny vedtægt og et nyt reglement for Det Falsterske Digelag. Kommunen og bestyrelsen for Det Falsterske Digelag har herefter ført en dialog omkring revision af den tidligere vedtægt fra 1979.

Guldborgsund Kommunes forslag til ændring af vedtægten for Det Falsterske Digelag, dateret 15. maj 2012, har efterfølgende været i høring hos digelagets medlemmer. Høringen blev udsendt til ejerne af de 11.182

³ Med undtagelse af ejerskabet til færgeløjerne Bøjden Fynshav samt sager vedrørende lov om havne og lov om Metroselskabet I/S og Arealudviklingselskabet I/S.

⁴ Jf. § 1 og 2 i bekendtgørelse nr. 888 af 21. juni 2016 om ikrafttræden af § 2, nr. 4, i lov om ændring af lov om råstoffer, lov om kystbeskyttelse og lov om havstrategi.

⁵ Lovbekendtgørelse nr. 15 af 8. januar 2016 om kystbeskyttelse.

⁶ Jf. bekendtgørelse nr. 888 af 21. juni 2016 om ikrafttræden af § 2, nr. 4, i lov om ændring af lov om råstoffer, lov om kystbeskyttelse og lov om havstrategi.

ejendomme, som digelaget består af. Kommunen har modtaget hørings-svar fra 184 medlemmer af digelaget.

Kommunen vedtog herefter vedtægten for Det Falsterske Digelag d. 13. december 2012.

Kommunen har i afgørelsen fremhævet, at kommunen har vedtaget, at der foretages ændringer vedrørende følgende tre anliggender: adgangen til at cykle på diget, stemmeretten og kompetencen til at udfærdige reglementet.

Kommunen har i afgørelsen anført, at kommunen generelt ønsker at arbejde for, at cykling på diget kan muliggøres. Kommunen understreger dog, at der ikke med vedtægtsændringen er givet tilladelse til cykling på diget. Cykling reguleres af et reglement for offentlighedens adgang til diget og ikke af vedtægten for digelaget.

For så vidt angår stemmeret, har kommunen med den nye vedtægts § 5 ønsket at tydeliggøre gældende praksis for stemmeret.

Endelig har kommunen med den nye vedtægts § 15 tydeliggjort, at det er reglementet, der fastsætter rammerne for færdsel og ophold på diget. Reglementet fastsættes af byrådet efter dialog med Det Falsterske Digelag.

Den nye vedtægt

Af den nye vedtægt for Det Falsterske Digelag fremgår det bl.a.:

”§ 3

Vedligeholdelse af digelagets ejendomme med påstående anlæg påhviler digelaget. Digelagets bestyrelse må således drage omsorg for, at den årlige vedligeholdelse ikke alene omfatter det egentlige digeanlæg, men også pleje og fortsat opbygning af de foranliggende klitarealer, således at digets bedst muligt kan modstå havets påvirkninger.

§ 4

Udgifterne til nævnte vedligeholdelse samt digelagets forvaltning fordeles mellem medlemmerne af digelaget i forhold til den til enhver tid godkendte partsfordeling. [...] Dækning af ekstraordinære udgifter i forbindelse med offentlighedens adgang på diget kan forhandles med Guldborgsund Kommune. Dækning af ekstraordinære udgifter i forbindelse med tilladelse til cykling på diget skal efter forudgående aftale afholdes af Guldborgsund Kommune.

[...]

§ 5

Digelaget ledes af en bestyrelse, der består af 9 medlemmer. 1 medlem udpeges af Guldborgsund Kommune, 4 vælges blandt de fastboende digeskatteydere og 4 vælges blandt digeskatteydende grundejere i sommerhusområdet, der ikke har folkeregisteradresse på ejendommen. Af de fastboende skal 1 være fra Skelby og Gedesby sogn, 2 fra Væggerløse sogn og 1 fra Idestrup sogn. Efter samme fordeling vælges grundejerne i sommerhusområdet.

Enhver ejer af digeskattepligtig ejendom er stemmeberettiget, når pågældende møder personligt til valget. For umyndige personer udøves stemmeretten af værger. For ejendom i sameje er kun én ejer, udpeget af samejerne, stemmeberettiget.

Hver digeskatteyder har 1 stemme, uanset hvor mange ejendomme digeskatteyderen ejer.

For juridiske personer udøves stemmeretten ved fremmøde af den person, der er tegningsberettiget/har fuldmagt til at møde på årsmødet. Den pågældende person kan udøve stemmeret på vegne af flere juridiske personer og kan i øvrigt samtidig udøve stemmeret som privat digeskatteyder.

...

§ 7

...Bestyrelsen fastsætter selv sin forretningsorden, der godkendes af Guldborgsund Kommune...

...

§ 9

Transportministeriet (v/Kystdirektoratet) har tilsynet med de samlede anlægs vedligeholdelse. Uenighed mellem bestyrelsen og Kystdirektoratet afgøres af Transportministeriet. Alt vedligeholdelsesarbejde aftales med Kystdirektoratet.

§ 10

...Bestyrelsen skal foretage regelmæssigt tilsyn af digeanlæg m.v. Mindst 1 gang årligt (forår) skal kystdirektoratet have lejlighed til at deltage i tilsynet...

...

§ 15

Byrådet udfærdiger i dialog med Det Falsterske Digelags bestyrelse reglement med regler for offentlighedens adgang til færdsel og ophold på digelags ejendomme og anlæg. Byrådet træffer i henhold til kystbeskyttelseslovens § 17, stk. 2, endelig beslutning herom.

...”

Klagepunkterne

De af klagerne anførte klagepunkter er følgende:

Klagerne har anført, at det ikke bør være muligt at cykle på diget. Kommunen bør ifølge klagerne ikke arbejde for en cykelløsning. Ordlyden i vedtægtens § 4 bør derfor ændres eksempelvis til, at ”dækning af ekstraordinære udgifter i forbindelse med offentlighedens adgang til stranden via diget kan forhandles med Guldborgsund Kommune”. Det gøres gældende, at sidste afsnit i § 4 om ekstraordinære udgifter i forbindelse med tilladelse til cykling på diget bør slettes. Det anføres endvidere, at diget er et kystbeskyttelses anlæg. Såfremt et flertal af digeskatteyderne i Det Falsterske Digelag måtte ønske en sådan rekreativ udnyttelse af diget, kan digelagets bestyrelse rette henvendelse til kommunen om ændring af vedtægten.

Andre klagere har anført, at ordlyden i vedtægtens § 4 bør ændres, således at det af vedtægtsbestemmelsen fremgår, at alle udgifter i forbindelse med cykling på diget - både ordinære og ekstraordinære - skal afholdes af kommunen.

For så vidt angår vedtægtens § 5, har klagerne anført, at kommunen skal have ret til at udpege et medlem af bestyrelsen for digelaget. Det findes at være i strid med gældende lov⁷, hvoraf det fremgår, at medlemmerne til Det Falsterske Diges bestyrelse vælges af og blandt digelagets medlemmer. Der henvises til, at der ikke findes bestemmelser om offentlige myndigheders repræsentation i bestyrelsen i kystbeskyttelsesloven. Der er således hverken et lovkrav eller nogen anden rimelig begrundelse for, at kommunen skal sidde med i digelagets bestyrelse. Digelaget har ingen gæld, og kommunen har ikke ydet lån eller kautioneret for lån til digelaget. Kommunen har et økonomisk tilsyn med digelaget og dermed mulighed for indsigt ad den vej i bestyrelsens virksomhed. Som det er nu, har kommunen en dobbeltrolle, idet formanden for kommunens udvalg for Teknik- og Miljø, som er digelagets ressortudvalg, tillige er medlem af digelagets bestyrelse.

Endvidere har klagerne anført, at vedtægtens § 5 ikke er udtryk for gældende praksis for så vidt angår stemmeret. Der henvises til, at praksis fra 1907 til 2011 har været, at hver digeskatteyder har 1 stemme, uanset hvor mange ejendomme digeskatteyderen ejer, og uanset på hvilken måde disse ejes (dvs. uanset om der er tale om juridiske personer eller ej). Klagerne ønsker denne praksis videreført, således at der af de fremmødte digemedlemmer kun kan afgives én stemme. Det bemærkes desuden, at § 5 medfører, at hvis en person ejer 5 ejendomme i selskabsform, kan personen få 5 stemmer, hvilket er langt fra den hidtidig gældende vedtægt, der bestemte, at én mand havde én stemme.

Af § 7 i vedtægten fremgår det, at bestyrelsens forretningsorden skal godkendes af kommunen. Dette er ifølge klagerne i modstrid med ovenfor nævnte lov fra 1906, hvor en sådan myndighedsgodkendelse ikke kræves.

Endvidere har klagerne påklaget, at vedtægtens § 10 er ændret fra, at Kystdirektoratet har haft mulighed for at kunne deltage i tilsynet af digeanlægget 2 gange årligt – forår og efterår - til at der efter ændringen kun er mulighed for at Kystdirektoratet deltager en gang årligt.

For så vidt angår vedtægtens § 15 har klagerne anført, at kystbeskyttelseslovens § 17, stk. 2, ikke giver hjemmel til, at kommunen kan tillade cykling på diget. Bestemmelsen i kystbeskyttelsesloven handler derimod om, at der kan fastsættes bestemmelser om færdsel og brug af forstrand, strandbred og kystbeskyttelsesanlæg med henblik på at undgå skader og nedslidning. Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, at bestem-

⁷ Lov nr. 69 af 23. maj 1873 om digearbejder på Lolland og Falster, som ændret ved lov nr. 74 af 30. marts 1906 (herefter ”1906-lovændringen”).

melsen har til hensigt at give adgang til at tilvejebringe en videregående beskyttelse af digeværker mod beskadigelser end den beskyttelse, som den almindelige lovgivning giver. Ligeledes fremgår det af Kystdirektoratets vejledning til kystbeskyttelsesloven, at bestemmelsen i kystbeskyttelseslovens § 17 har til formål at der undgås skader og nedslidning af kystbeskyttelsesanlæg, og at bestemmelsen således ikke finder anvendelse ved anden færdselsregulering, der ikke har til formål at beskytte anlægget. Det er digelaget, der ejer diget og gennem 140 år har betalt for dets vedligehold. Kommunen skal ikke med bestemmelsen kunne afskære digelagets medlemmer fra at være med til at bestemme, hvad der skal ske på lagets ejendom.

Tilladelse til cykling kan ifølge klagerne derfor ikke gives med hjemmel i den pågældende bestemmelse. Teksten i vedtægtens § 15 skal derfor ændres til: ”Det Falsterske Digelags bestyrelse udfærdiger i dialog med kommunen et reglement for offentlighedens adgang til færdsel og ophold på digelagets ejendom og anlæg”.

Herudover har klagerne anført, at Det Falsterske Digelag ikke har kompetencen til at udfærdige egne vedtægter og reglement.

Endelig har klagerne oplyst, at kommunen ikke har kunnet godkende bestyrelsens fremsendte vedtægtsændringer og derfor har udarbejdet sine egne, som alene delvist er baseret på bestyrelsens forslag. Herudover er der af kommunen foreslået diverse sproglige rettelser.

Kystdirektoratets bemærkninger af 13. marts 2013

Kystdirektoratet har udtalt sig i sagen og har bl.a. bemærket, at den påklagede vedtægtsbestemmelse i § 5, giver kommunen ret til at udpege et medlem til digelagets bestyrelse, og at denne rettighed går videre end, hvad der følger af kystbeskyttelsesloven.

Kommunens bemærkninger af 7. maj 2013

Kommunen har overfor Miljø- og Fødevareministeriet indledningsvist bemærket, at daværende Storstrøms Amt og Trafikministeriet i april 2001 holdt møde angående Det Falsterske Digelag. Som opfølgning på mødet skrev Trafikministeriet bl.a. til Storstrøms Amt, at ministeriet i forbindelse med modtagelsen af et udkast til vedtægt for Det Falsterske Dige gennemgik lovgrundlaget derfor med henblik på bl.a. at få klarlagt, hvilke regler vedtægten skulle fastsættes efter. Kommunen henviser i sit svar til nævnet bl.a. til det tidligere Trafikministeriums bemærkninger.

Fastsættelse af vedtægten

For så vidt angår fastsættelse af vedtægten for digelaget har kommunen bl.a. henvist til, at det daværende Trafikministerium overfor det daværende Storstrøms Amt d. 6. april 2001 har anført, at:

”Trafikministeriet har i forbindelse med modtagelsen af et udkast til vedtægter for det falsterske digelag gennemgået lovgrundlaget med henblik på bl.a. at få klarlagt, hvilke regler vedtægterne skal fastsættes efter.

Trafikministeriet har på den baggrund konstateret, at der igennem tiden er skabt retssædvane for at anvende bestemmelserne i lov nr. 53 af 10. april 1874 om diger til beskyttelse mod oversvømmelse fra havet (den generelle digelov), idet det til stadighed var amtsrådet, der fastsatte vedtægterne med Trafikministeriets efterfølgende godkendelse.

Den generelle digelov ophævedes ved lov nr. 108 af 5. marts 1988 om kystbeskyttelse med senere ændringer, som trådte i kraft den 1. juli 1988.

Idet det således i dag er kystbeskyttelseslovens regler, der regulerer ændringer af vedtægter for det falsterske digelag, henledes opmærksomheden på lovens § 7, stk. 2, og 3, hvorefter det er amtsrådet, som udfærdiger vedtægten for laget. § 7, stk. 2 og 3 indeholder tillige regler om fremgangsmåden ved ændring af vedtægten og om vedtægtens indhold. ... ”

Kommunens udpegning af et bestyrelsesmedlem

Kommunen har, for så vidt angår klagen over kommunens ret til at udpege et medlem af bestyrelsen af Det Falsterske Digelag, henvist til Trafikministeriets afgørelse af 27. februar 2003. Afgørelsen omhandler flere klagepunkter, herunder bl.a. daværende Storstrøms Amts repræsentation i digelagets bestyrelse. Trafikministeriet hjemviste sagen til fornyet behandling i amtet, da klageren fik medhold i nogle af sine klagepunkter, dog blev der ikke givet medhold i klagepunktet angående myndighedsrepræsentation i digelagets bestyrelse.

Trafikministeriet skrev i afgørelsen af 27. februar 2003 bl.a.:

”Det falsterske dige er som udgangspunkt reguleret af lov nr. 69 af 23. maj 1873 om Digearbejder på Lolland og Falster som ændret ved lov nr. 74 af 30. marts 1906. Denne lov indeholder ikke bestemmelser om vedtægter, men det fremgår derimod direkte af bemærkningerne til forslaget til loven, [...] at de i den almindelige digelov foreslåede bestemmelser, ”når den er givet”, skal bringes i anvendelse, også på det falsterske dige.

Den almindelige digelov er som bekendt lov nr. 53 af 10. april 1874 om diger til beskyttelse mod oversvømmelse fra havet. Denne lov indeholder i § 9 bestemmelser om fastsættelse af vedtægter. Den eneste ændring, af særloven for Lolland og Falster som lov nr. 74 af 30. marts 1906 om ændring af lov nr. 69 af 23. maj 1873 om Digearbejder på Lolland og Falster afstedkom, var, at bestyrelsen for digelaget skulle vælges af og blandt de i digeanlægget interesserede.

Som det fremgår af bemærkningerne til 1906 loven, [...] var der i et til Trafikministeriet indkommet andragende anholdt om, ”at der maa blive givet Digeinteressenterne Ret til fremtidig selv at vælge Digelagets Bestyrelse”.

Ved sagens indsendelse til ministeriet udtalte Maribo Amtsråd, at man under forudsætning af, at der ikke påførtes amtskommunen yderligere økonomiske forpligtigelser, kunne anbefale, ”at Digelagsinteressenterne selv vælge Digelagets bestyrelse”.

Og videre fremgår det af bemærkningerne:

”Efter det således foreliggende har man ment, at der er Anledning til at imødekomme Andragendet, og nærværende lovforslag tilsigter derfor Gennemførelsen af den i saa Henseende fornødne Ændring i Lov Nr. 69 af 23de Maj 1873”

Der er således ingen tvivl om, at dét der er imødekommet og tilsigtet med lovændringen er, at bestyrelsen vælges af og blandt de interesserede.

...

For så vidt angår Storstrøms Amts og Sydfalster Kommunes repræsentation i digelagets bestyrelse, er udgangspunktet, at bestyrelsens sammensætning reguleres af § 4 i 1873-loven, som ændret ved 1906-loven, dvs. at bestyrelsen vælges af og blandt de i digeanlægget interesserede. I henhold til den almindelige forvaltningsret vil ændringer i digelagets bestyrelse skulle begrundes sagligt.

Af de første vedtægter for digelaget fra 1877 fremgik det, at bestyrelsen udpegedes af amtet. Af § 5 i vedtægterne (som er udfærdiget af amtet og godkendt af Trafikministeriet) fra 1907, 1924, og 1961 fremgår det direkte, at bestyrelsen består af 5 mand valgt af og blandt de interesserede. Lovændringen fra 1906 slog således igennem allerede ved vedtægtsændringen i 1907.

Storstrøms Amt har anført, at både Sydfalster Kommune og Storstrøms Amt har en interesse i at have indsigt i, hvad der foregår i digelaget, idet diget er beliggende i både Storstrøms Amt og Sydfalster Kommune. Endvidere har Storstrøms Amt anført, at der er tale om videreførelse af en allerede eksisterende praksis.

Storstrøms Amt fik ret til at udpege et medlem til bestyrelsen af digelaget med vedtægtsændringen i 1979, hvorved bestyrelsen tillige blev udvidet fra 5 til 9 medlemmer. Dette blev godkendt af Trafikministeriet ved brev af 9. maj 1979 til Storstrøms Amt. Det fremgår af Storstrøms Amts fremsendelsesskrivelse af 11. januar 1979, at amtet ikke havde modtaget indsigelser til vedtægtsændringerne. Der findes heller ikke på Trafikministeriets sag tegn på, at digelaget har protesteret mod ændringen i sammensætningen af digelagets bestyrelse.

Da der er tale om et omfattende anlæg, er det Trafikministeriets opfattelse, at borgerne i området – og ikke blot de bidragspligtige – har en interesse i, at der er medlemmer fra de regionale myndigheder til stede i bestyrelsen til at varetage generelle samfundsmæssige interesser.

Antallet af disse medlemmer bør dog nøje afstemmes i henhold til myndighedernes forpligtelser, herunder økonomiske, i forhold til diget.

Trafikministeriet har derfor ingen bemærkninger til, at Storstrøms Amt har en repræsentant i bestyrelsen henset til, at dette er en fortsættelse af den hidtidige ordning, der er blevet etableret i 1979 uden, at digelaget har gjort indsigelse herimod. Trafikministeriet lægger derfor til grund, at digelaget i 1979 fandt det hensigtsmæssigt at få en repræsentant fra amtsrådet i digelagets bestyrelse. Videre har Trafikministeriet tillagt det betydelig vægt, at Storstrøms Amts tilstedeværelse i bestyrelsen tilgodeser legitime offentlige hensyn.

Trafikministeriet finder dog ikke umiddelbart, at der er grundlag for at udvide antallet af myndighedsrepræsentanter i bestyrelsen. Såfremt offentlige myndigheder evt. påtager sig et økonomisk ansvar for diget, vil dette naturligvis kunne understøtte forslaget om øget repræsentation i digelagets bestyrelse. Men en sådan ændring af sammensætningen af digelagets bestyrelse vil kun kunne træffes med digelagets tilslutning.”

...

Kommunen har anført, at der ikke er et habilitetsproblem, fordi et medlem af byrådet tillige er medlem af Det Falsterske Digelag.

Stemmeberettigelse

Kommunen har yderligere bemærket, at den del af vedtægtens § 5, der omhandler stemmeberettigelsen, er en tydeliggørelse af gældende praksis. Den dagældende bestemmelse i § 5 lød således:

”...Enhver fuldmyndig digeskatteyder, være sig ejer eller bruger, er stemmeberettiget ved valget af bestyrelsens medlemmer, når han personlig giver møde. For umyndige udøves stemmeretten af dissens værger, for mindreårige af vedkommende kurator og for en kommune af et medlem af kommunalbestyrelsen...”

Det fremgår af sagens dokumenter, at kommunen d. 16. juni 2011 behandlede en anmodning om at fortolke § 5 i vedtægten for Det Falsterske Dige. Byrådet besluttede dengang, at bestemmelse skulle forstås således, at en person, der er tegningsberettiget/har fuldmagt til at møde på valg-mødet for et eller flere selskaber, kan afgive stemme som repræsentant for disse selskaber samtidig med, at pågældende også kan stemme som privat digeskatteyder.

Den nye vedtægt er derfor ifølge kommunen en kodificering af praksis som fortolket i juni 2011. Konkret betyder dette ifølge kommunen, at selvom et selskab ejer flere ejendomme, så har selskabet stadig kun én stemme. Der er således tale om, at fysiske og juridiske personer ligestilles.

Cykling på diget

For så vidt angår cykling på diget, har kommunen anført, at der i kommunen arbejdes for, at cykling på diget kan muliggøres. Færdsel på diget reguleres i det gældende reglement for diget, og det fremgår heraf, at cykling ikke er tilladt. Der er således ikke med den nye vedtægt givet tilladelse til cykling på diget. Såfremt der på et tidspunkt kan skabes mulighed for at cykle på diget, fremgår det nu af § 4, at dækning af ekstraordnære udgifter i forbindelse med tilladelse til cykling på diget skal afholdes af Guldborgsund Kommune efter forudgående aftale. Dermed sikres det ifølge kommunen, at medlemmer af digelaget ikke vil blive påført en ekstra omkostning, såfremt cykling muliggøres. Kommunen har endvidere oplyst, at såfremt cykling tillades, vil kommunen dække de ekstra vedligeholdelsesudgifter, der måtte komme i forbindelse med cykling.

For så vidt angår kommunens kompetence til at fastsætte nærmere regler for brugen og færdslen på diget, har kommunen igen henvist til Trafikministeriets afgørelse af 27. februar 2003, hvoraf det fremgår, at:

” [...] i henhold til kystbeskyttelseslovens § 17, stk. 2, har Storstrøms Amt kompetence til at fastsætte nærmere regler for brugen og færdslen på diget.

I henhold til § 17, stk. 2, kan der både fastsættes begrænsninger og udvidelser i adgangen til færdsel på diget. Det overordnede hensyn, amtet skal varetage, er, at diget fortsat skal være sikkert og fungere som kystbeskyttelsesforanstaltning.

Det fremgår af sagen, at det alene er digelagets medlemmer, der bidrager til vedligeholdelsen af diget. Videre fremgår det af sagen, at tilladelse til cykling på diget vil medføre et øget slid på diget og øgede vedligeholdelsesomkostninger, som digelagets medlemmer vil blive pålagt.

Da muligheden for cykling på diget ifølge det oplyste, ikke skyldes et generelt ønske fra bidragsyderne, men derimod skal sikre den generelle offentlighedens adgang til diget, finder Trafikministeriet ikke, at det [er] rimeligt at pålægge digelagets medlemmer de øgede vedligeholdelsesomkostninger.

Trafikministeriet er af den opfattelse, at det nærmere om afholdelsen af udgifterne må aftales med digelaget, og aftalen herom bør fremgå af vedtægterne eller et bilag hertil.”

Fastsættelse af forretningsorden for bestyrelsen

Kommunen har gjort gældende, at § 7 i den nye vedtægt, hvorefter bestyrelsen selv fastsætter sin forretningsorden, som godkendes af Guldborgsund Kommune, blot er en videreførelse af praksis. Det fremgår således af den tidligere vedtægt fra 1979, at ”De fornødne bestemmelser om bestyrelsens forretningsførelse [...] er det overladt til bestyrelsen selv at vedtage, imod at de forelægges amtsrådet til stadfæstelse,” jf. § 7 i vedtægten af 1979.

Kystdirektoratets tilsyn

Kommunen har yderligere bemærket, at Kystdirektoratet skal have mulighed for at deltage i tilsyn, *hvis de ønsker det*, hvorfor det af vedtægten fremgår, at ”Mindst 1 gang årligt (forår) skal kystdirektoratet have lejlighed til at deltage i tilsynet.”

Dialog med digelaget

Endelig har kommunen anført, at der har været en konstruktiv dialog med digelaget. Således er der blevet afholdt to møder mellem Udvalget for Teknik og Miljø og bestyrelsen for Det Falsterske Digelag henholdsvis den 16. januar 2012 og den 14. maj 2012. Herudover har kommunen i henhold til kystbeskyttelsesloven den 4. juli 2012 udsendt høringsbrev til digelagets medlemmer, i alt 11.182 ejere af ejendomme. Med høringsbrevet var vedlagt vedtægten fra 1979 samt forslaget til en ny vedtægt. Der er udsendt et høringsbrev pr. ejer.

Kystdirektoratets yderligere bemærkninger af 14. oktober 2014

Kystdirektoratet har indledningsvist anført, at etableringen af kystbeskyttelse altid har været et privat anliggende i Danmark, og fortsat er det. Det Falsterske Dige er en af de ganske få undtagelser hertil, idet digelaget er etableret ved lov.

Efter stormen, der i 1872 blandt andet ramte Falster og Lolland, blev det politisk besluttet, at der skulle etableres diger på Falster og Lolland. Beboerne på de strækninger, som digerne skulle beskytte, havde ikke økonomisk råderum til at kunne betale for etableringen af digerne. Derfor blev det ved lov besluttet, at staten – som noget helt ekstraordinært – kunne yde bidrag til digernes etablering. Da kystbeskyttelse altid har været – og fortsat er – et privatanliggende, blev det besluttet, at statens bidrag skulle være et lån, som skulle betales tilbage over en årrække. Baggrunden for dette var, at der ikke skulle være forskel på situationen på Falster/Lolland – og alle andre steder i landet, der skulle kystbeskyttes. Af hensyn til statens økonomiske interesser blev det ved lov vedtaget, at staten efterfølgende skulle have tilsyn med vedligeholdelsen af digerne og alle beslutninger, der kunne have betydning for digerne. Tilsynspligten

blev tillagt den øverste offentlige myndighed på det tidspunkt – amtsrådet.

Omkring år 1904 blev den resterende gæld eftergivet ved lov⁸. Ved gælds eftergivelsen fjernede man statens økonomiske interesse i Det Falsterske Digelag og dets anlæg. Reelt har staten dermed ikke længere en særlig interesse i Det Falsterske Digelag, da vedligeholdelsen og fremtidige forstærkninger betales med private midler.

I henhold til kystbeskyttelsesloven kan en kommune pålægge grundejerne i et konkret område at etablere kystbeskyttelse. Disse sager kaldes ”kapitel 1a-sager”. Sagerne startes af kommunen eller efter en anmodning fra en eller flere borgere, om at kommunen opstarter en sag i et område. Digerne på Falster er etableret i henhold til anden lovgivning⁹, og dermed er digerne på Falster ikke et resultat af en kapitel 1a-sag.

Kystdirektoratet har gjort opmærksom på, at såfremt klageinstansen tiltræder Transportministeriets tidligere afgørelse og fastslår, at diget på Falster skal behandles af kommunen, jf. kystbeskyttelseslovens kapitel 1a, så bør behandlingen af *alle* spørgsmål og situationer om diget på Falster behandles som kapitel 1 a sager. Herved ligestilles alle kapitel 1-sager. Da rådgivning til andre digelag i forbindelse med vedligeholdelsesplaner, digeeftersyn mv. er private anliggender, bør det samme også være gældende for Det Falsterske Digelag.

Vedtægten bør derfor ændres således, at der indsættes en bestemmelse om, at
”Alle ændringer af digelagets anlæg, kræver tilladelse fra Kystdirektoratet.”

Det er derudover Kystdirektoratets forslag, at § 9 bør slettes, da Kystdirektoratet i henhold til kystbeskyttelsesloven ikke har tilsyn med vedligeholdelsen af diger.

Kystdirektoratet har endvidere bemærket, at i § 10 bør følgende slettes:
”Mindst 1 gang årligt (forår) skal Kystdirektoratet have lejlighed til at deltage i tilsynet”
”Ekstraordinære vedligeholdelses- eller forstærkningsarbejder forelægges tillige med et udgiftsoverslag Kystdirektoratet til godkendelse forud for forårsbesigtigelsen” samt
”... og underretter samtidigt Kystdirektoratet herom”.

⁸ Det har for sekretariatet alene været muligt at finde lov nr. 88 af 22. april 1904 om Det Lollandske Digelag, hvorefter finansministeren har eftergivet det lollandske digelags gæld til statskassen.

⁹ Lov nr. 69 af 23. maj 1873 om digearbejder på Lolland og Falster (herefter ”1873-loven”).

Ved at foretage disse ændringer i vedtægten vil Det Falsterske Digelag blive ligestillet med øvrige digelag, der er oprettet efter kapitel 1a i kystbeskyttelsesloven.

Det er Kystdirektoratets holdning, at såfremt klageinstansen kan tilslutte sig Transportministeriets tidligere afgørelse om, at kommunen er myndighed for ændringer i vedtægten, og da staten ikke længere har økonomiske interesser i Det Falsterske Digelag, bør digelagets anliggender behandles efter kystbeskyttelseslovens bestemmelser i kapitel 1a. For at undgå at Kystdirektoratet skal yde rådgivning, som strider med den øvrige lovgivning, skal vedtægten derfor ændres som foreslået ovenfor.

Klagers yderligere bemærkninger af 22. oktober 2014

Kommunen har henvist til Trafikministeriets afgørelse af 27. februar 2003, bl.a. for så vidt angår kommunens ret til at udpege et bestyrelsesmedlem i digelaget. Klager har anført, at det imidlertid i selvsamme afgørelse blev meddelt amtet, at man ikke havde overholdt forvaltningslovens bestemmelser i forbindelse med behandlingen af de daværende vedtægtsændringer. Sagen blev på den baggrund hjemvist til fornyet behandling.

Klager har endvidere anført, at 1906-lovændringen stadig er gældende, og at det med denne lovændring er bestemt, at medlemmerne til Det Falsterske Diges bestyrelse vælges af og blandt digelagets medlemmer. Hverken daværende amt eller kommune kan ifølge klageren få ret til noget, som er i strid med en lov, heller ikke ved at indskrive dette i en vedtægt. Klager har således gjort gældende, at der ikke foreligger den fornødne hjemmel til at give kommunen ”ret” til at udpege et medlem til Det Falsterske Diges bestyrelse.

For så vidt angår cykling på diget, har klager bemærket, at det af Trafikministeriets skrivelse fra 2003 fremgår, at der i henhold til kystbeskyttelseslovens § 17, stk. 2, kan fastsættes nærmere regler om færdsel på diget. Klager har fastholdt, at kompetencen til at fastsætte regler om færdsel på diget udelukkende vedrører regler, der har til formål at tilvejebringe en yderligere beskyttelse af diget. Dette fremgår både af bemærkningerne til bestemmelsen, som var med i den almindelige digelov fra 1874 og af Kystdirektoratets vejledning. Klager har påpeget, at tilladelse til cykling vil ikke medføre en beskyttelse af digeanlægget – tværtimod.

Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

I sagens behandling har deltaget 6 af nævnets 7 medlemmer: Birgitte Egelund Olsen (formand), Torben Hansen, Pelle Andersen- Harild, Knud Mathiesen, Henrik Twilhøj og Jens Vibjerg.

Lovgrundlaget: Kystbeskyttelsesloven, 1873-loven og 1906-lovændringen Kystbeskyttelsesloven

Kystbeskyttelseslovens § 18, stk. 1, 1. punktum bestemmer, at kommuners afgørelser efter kystbeskyttelsesloven med visse undtagelser¹⁰ kan påklages til Miljø- og Fødevarerklagenævnet, der foretager en fuld prøvelse.

Kystbeskyttelseslovens kap. 1 a (§§ 1 a-10) fastlægger kommunes kompetence i forbindelse med foranstaltninger om kystbeskyttelse, herunder i forhold til fastsættelse af vedtægter for digelag, jf. § 7, stk. 2.

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

Kommunen skal indhente en udtalelse fra Kystdirektoratet om foreslåede kystbeskyttelsesforanstaltninger samt indhente en udtalelse fra de grundejere, der kan blive pålagt bidragspligt, jf. § 2, stk. 1.

Hvis kommunen beslutter at fremme sagen, kan den afholde møde med de grundejere, der kan blive pålagt bidragspligt, jf. § 3, stk. 1.

Lovens § 4, stk. 1, bestemmer, at det konkrete kystbeskyttelsesprojekt skal sendes i høring hos alle, som kan blive pålagt bidragspligt, jf. § 9 a, og interessenter der er klageberettigede efter § 18 a. Såfremt kommunen træffer en egentlig afgørelse om, at det konkrete projekt skal fremmes efter § 5, stk. 1, skal denne afgørelse sendes til de parter og andre, som har haft projektet i høring efter § 4, og afgørelsen skal tillige offentliggøres, jf. § 5, stk. 4.

Efter udløbet af klagefristen, vil kommunen skulle søge om endelig tilladelse hos Kystdirektoratet til udførelse af det vedtagne kystprojekt, før dette kan realiseres, jf. § 5, stk. 5.

Efter § 7, stk. 1, kan kommunen beslutte, at der under kommunens tilsyn skal oprettes et digelag, som de bidragydende ejere skal være medlem af.

Ifølge § 7, stk. 2, udfærdiger kommunen en vedtægt for laget, som skal indeholde regler for lagets styrelse og udførelsen af lagets opgaver, herunder vedligeholdelse af udførte anlæg og udførelse af løbende foranstaltninger.

¹⁰ Kommunens afgørelser truffet efter kystbeskyttelseslovens § 2a, stk. 3, kan ikke påklages. Det kan Kystdirektoratets afgørelser truffet efter §§ 16, 16a og 16 b, de kan dog alene efterprøves for så vidt angår retlige forhold.

§ 7, stk. 3, bestemmer, at forslaget til vedtægten skal sendes til lagets medlemmer, og at afgørelsen om vedtægtens endelige indhold tidligst kan træffes 4 uger efter, at forslaget er afsendt.

Det fremgår af lovens § 9 a, at kommunen, når den træffer endelig beslutning om at fremme et kystbeskyttelsesprojekt, jf. lovens § 5, stk. 1, kan pålægge de ejere af fast ejendom, som opnår en beskyttelse eller anden fordel ved kystbeskyttelses anlægget at betale bidrag til projektet. Bidragets størrelse fastlægges af kommunen.

Kystbeskyttelseslovens kapitel 1 a finder tilsvarende anvendelse på ændring, nedlæggelse eller ophør af allerede bestående eller besluttede kystbeskyttelsesforanstaltninger, jf. § 11, stk. 1.

§ 12 i kystbeskyttelsesloven bestemmer, at et lag eller et medlem af et lag kan forelægge kommunen spørgsmål om fortolkning af lagets vedtægt eller spørgsmål om den måde, hvorpå laget forvaltes.

Kystbeskyttelseslovens § 17, stk. 1, fastlægger, at Miljø- og Fødevareministeren i kystbeskyttelsesøjemed kan udfærdige regler om begrænsning i færdsel og brug af forstranden, strandbredder og kystbeskyttelses anlæg.

§ 17, stk. 2, bestemmer, at kommunen for den enkelte kyststrækning eller for det enkelte anlæg til kystbeskyttelse kan fasttætte nærmere bestemmelser om færdsel og brug.

Det følger af forarbejderne¹¹ til bestemmelsen i kystbeskyttelseslovens § 17, at, ”Bestemmelserne i denne paragraf har samme formål som digelovens § 16¹².”

Særlovsreguleringen

De omhandlede diger på Lolland Falster er rejst i henhold til specifik lov og ikke som følge af en normal kapitel 1 a-sag efter kystbeskyttelsesloven. Lovgrundlaget, som digerne hviler på, er bredere end alene kystbeskyttelsesloven, idet digerne er reguleret ved særlov. I det omfang særloven forholder sig tavs, vil kystbeskyttelsesloven regulere forholdet. Det særlige lovgrundlag for de falsterske diger skitseres nedenfor.

1873-loven

Det følger af § 1 i den stadig gældende 1873-lov om digearbejder på Lolland og Falster, at regeringen bemyndiges til at påbyde anlæg af et dige

¹¹ Forslag nr. 37 til lov om kystbeskyttelse fremsat den 28. oktober 1987, de specielle bemærkninger til § 17.

¹² Lov nr. 53 af 10. april 1874 om Diger til Beskyttelse mod Oversvømmelser fra Havet (herefter ”digeloven”). Digeloven er i 1988 ophævet og erstattet af Kystbeskyttelsesloven, jf. kystbeskyttelseslovens § 21, stk. 1, nr. 1. Digeloven gennemgås kort nedenfor.

mellem Elkenøre og Gjedser på Falsters Østkyst af indtil 12 fods højde over daglig vandstand.

1873-lovens oprindelige § 4, stk. 1, 1. pkt., fastsatte, at amtsrådet valgte en bestyrelse blandt digeinteressenterne. Bestyrelsen skulle lede udførelsen af anlæggene og af den senere vedligeholdelse samt opkræve udgiftsbidragene hertil. Denne del af bestemmelsen er ophævet med 1906-lovændringen, som anført nedenfor.

1873-lovens § 4, 2. pkt., bestemmer, at såvel anlægget som vedligeholdelsen sker under teknisk kontrol fra regeringens side, hvortil udgifterne udredes på samme måde som til de arbejder, hvormed tilsynet føres. Meningsuligheder mellem bestyrelsen og kontrollen afgøres af Indenrigsministeren.

Lovens § 5 bestemmer, at til digeanlægget på Falster bidrages af statskassen 2/5 af anlægsomkostningerne.

Kystdirektoratet udøver i dag de beføjelser, der er tillagt ministeren i 1873-loven.¹³

Det fremgår af bemærkningerne¹⁴ til 1873-loven at:

Det er en selvfølge, at de i den almindelige digelov¹⁵ foreslåede bestemmelser, når denne er givet, bør bringes til anvendelse også på disse anlæg [anlæggene på Lolland og Falster], for hvilke man kun, som ovenfor skrevet, af hensyn til den langt fremrykkede tid har foreslået særlige bestemmelser i nærværende lovforslag.

I 1906 blev der foretaget en lovændring af 1873-loven. 1906-loven består af en enkelt bestemmelse, der fastslår, at ”bestyrelsen” for Det Falsterske Digelags vedkommende vælges ”... af og blandt de heri interesserede; disse fastsættes ligeledes Reglerne for Bestyrelsens Virksomhed.”

1906-loven er stadig gældende, og det fremgår af bemærkningerne¹⁶ til loven, at:

”der maa blive givet Digeinteressenterne Ret til fremtidig selv at vælge Digelagets Bestyrelse.”

Det følger endvidere, at:

¹³ Jf. § 2, 1. pkt. i bekendtgørelse nr. 1051 af 16/12/1999 om henlæggelse af opgaver til Kystinspektoratet og om kundgørelse af ordensreglementer for havne, senere erstattet af bekendtgørelse nr. 580 af 29. maj 2013 om Kystdirektoratets opgaver og beføjelser og om klageadgang.

¹⁴ LXXVI. Forslag til Lov angaaende Digearbejder paa Lolland og Falster 3119 – 3122. Bemærkningerne er skrevet med gotiske bogstaver på et ældre dansk, hvorfor forarbejderne ikke er citeret ordret, men i stedet er omskrevet så tekstnært som muligt til nudansk.

¹⁵ Der sigtes her til digeloven fra 1874.

¹⁶ LXXXI. Forslag til Lov om Ændring i Lov nr. 69 af 23de Maj 1873 om Digearbejder paa Lolland og Falster. (Fremsat i Landstinget d. 26. januar 1906 af Minister for offentlige Arbejder).

”Ved Sagens Indsendelse til Ministeriet har Maribo Amtsraad udtalt, at Raadet, under Forudsætning af, at der ikke paaføres Amtskommunen yderligere økonomiske Forpligtelser, kan anbefale, at Digeinteressenterne selv vælger Digelagets Bestyrelse. Efter det saaledes foreliggende har man ment, at der er Anledning til at imødekomme Andragendet, og nærværende Lovforslag tilsigter derfor Gennemførelsen af den i saa Henseende fornødne Ændring i Lov nr. 69 af 23de Maj 1873”.

1873-loven og 1906-loven er særlove, der gjaldt ved siden af den almindelige digelov fra 1874, og som fortsat gælder ved siden af kystbeskyttelsesloven.

Digeloven

Den almindelige digelov fra 1874 indeholdt i § 9 bestemmelser om fastsættelsen af vedtægter. Det fremgik af § 9, at ”styrelsen af digelagets anliggender ordnes ved en af amtsrådet udfærdiget vedtægt”.

Det fremgår bl.a. af bemærkningerne¹⁷ til § 9 i digeloven, at:

Det vil være i overensstemmelse med lovforslagets grundprincipper, når man ikke har tænkt sig at optage detaljerede regler om bestyrelsens sammensætning, myndighed, forretningsgang m.v. i selve loven, men har overladt de herhørende spørgsmål til den vedtægtsmæssige ordning.¹⁸

For så vidt angår benyttelse af digerne, fremgår det af digelovens § 16, at indenrigsministeren efter indstilling fra amtet kan fastsætte nærmere bestemmelser om digernes benyttelse m.v. sigtende til at beskytte de til digelaget hørende digeværker mod beskadigelser.

Det følger af forarbejderne til bestemmelsen, at:

Ud over begrænsning i færdsel for at undgå nedslidning af græsvækst m.v. kan der f.eks. blive tale om forbud mod bådoplæg på strandbredder og foran diger, da sådanne genstande bl.a. i stormsituationer kan kaste sådanne genstande ind på diget og derved beskadige dette.

*Kystbeskyttelsesvejledningen*¹⁹

Kystbeskyttelsesvejledningen beskriver, at efter kystbeskyttelseslovens § 17 kan ministeren fastsætte generelle og kommunen konkrete bestemmelser om færdsel og brug af forstrand, strandbred og kystbeskyttelsesanlæg. Det fremgår videre af vejledningen, at bestemmelsen har til formål at undgå skader og nedslidning af kystbeskyttelsesanlæg.²⁰

¹⁷ XVII Forslag til Lov om Diger til Beskyttelse mod Oversvømmelser fra havet, s. 1247 til 1264. Forslaget er skrevet på et ældre dansk med gotiske bogstaver, hvorfor der ikke er citeret ordret fra bemærkningerne, men foretaget en tekstnær omskrivning til nudansk.

¹⁸ Bemærkningerne er skrevet med gotiske bogstaver og på et ældre dansk, hvorfor der ikke er citeret ordret fra bemærkningerne, men foretaget en tekstnær omskrivning til nudansk.

¹⁹ Vejledning til lov om kystbeskyttelse, 2009, se link:

[http://nst.dk/media/nst/67905/vejledn_til_lov_om_kystbeskyt_2009_15sep\(1\).pdf](http://nst.dk/media/nst/67905/vejledn_til_lov_om_kystbeskyt_2009_15sep(1).pdf)

²⁰ Vejledning til lov om kystbeskyttelse, 2009, s. 35.

Endelig anføres det i overensstemmelse med bestemmelsens ordlyd, at bestemmelsen *alene* kan anvendes ved færdselsregulering, der har til formål at *beskytte* anlægget (jf. § 17's ordlyd "kystbeskyttelsesøjemed"). Vejledningen henviser til hele § 17.

Formålet med bestemmelsen var som anført at videreføre digelovens § 16, hvis formål, som ovenfor nævnt, var at beskytte digeværkerne mod beskadigelse. For at nå formålet måtte indskrænkninger i rådigheden over digerne tåles.

Opsummering af lovgrundlaget

Det følger af ovenstående, at man i 1873 lavede en særlov for digerne på Lolland og Falster, fordi man grundet sagens natur ikke kunne afvente den for hele Danmark gældende almindelige digelov.

Særloven fra 1873 blev delvist ændret med 1906-loven, der alene har én bestemmelse, og dermed ét formål, nemlig at fastslå, at Det Falsterske Digelags bestyrelse vælges af og blandt de i digelaget interesserede, som ligeledes fastsætter reglerne for bestyrelsens virksomhed.

Det var, som det fremgår af bemærkningerne til 1873-loven, anset som en selvfølge, at de i den almindelige digelov foreslåede bestemmelser, når disse blev givet, burde bringes til anvendelse på digeanlæggene på Lolland og Falster.

Da det omhandlede digeanlæg er anlagt ved lov, og ikke efter kapitel 1 a i kystbeskyttelsesloven, er der ikke her tale om en normal kapitel 1 a-sag. Den almindelige digelov – nu erstattet af kystbeskyttelsesloven – gælder således i dag ved siden af og som supplement til 1873-loven og 1906-lovændringen.

Nævnets bemærkninger og vurdering

Vedtægtsændringer

Særloven fra 1873, der regulerer det falsterske dige og digelag, regulerer ikke direkte vedtægtsfastsættelse for digelaget.

Det fremgår som nævnt af bemærkningerne til særloven, at de i den almindelige digelov foreslåede bestemmelser, når denne er givet, bør bringes til anvendelse også på disse anlæg.

Allerede i den almindelige digelov af 1874 fremgik det af § 9, at styrelsen af digelagets anliggender ordnes ved en af amtsrådet udfærdiget vedtægt.

I dag gælder en lignende bestemmelse, jf. i kystbeskyttelseslovens § 7, stk. 2, hvorefter kommunen udfærdiger en vedtægt for laget.

Transportministeriet har i 2003 slået fast, at der med tiden var opstået en retssædvane, for at anvende bestemmelserne i loven af 1874, idet det til stadighed havde været myndighederne, der fastsatte vedtægten for digelaget.

Da særloven ikke direkte regulerer spørgsmålet om fastsættelsen af vedtægter, og da det følger af den almindelige kystbeskyttelseslov, at kommunen fastsætter vedtægten for digelaget, finder Miljø- og Fødevareklagenævnet, at det med rette er kommunen, der som myndighed fastsætter vedtægten for Det Falsterske Digelag.

Forretningsorden for digelagets bestyrelse

Ifølge kystbeskyttelseslovens § 7, stk. 2, udfærdiger kommunen som nævnt vedtægter for laget. Vedtægten skal indeholde regler for lagets styrelse og udførelsen af lagets opgaver.

Det følger imidlertid af særloven fra 1906, at bestyrelsen vælges af og blandt de heri interesserede; og disse fastsætter ligeledes reglerne for bestyrelsens virksomhed.

I bilag 3 i kystbeskyttelsesvejledningen er optrykt et vejledende udkast til vedtægt for kystbeskyttelseslag, som illustrerer hvilke bestemmelser en vedtægt efter Kystdirektoratets opfattelse bør indeholde. Under overskriften "Bestyrelse" står der bl.a.: "bestyrelsen vælger selv sin formand og fordeler arbejdet mellem sig." Det fremgår ikke af bilag 3, at det er kutyme, at kommunen efterfølgende skal godkende en bestyrelsens forretningsorden.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at det er bedst i overensstemmelse med særloven, at bestyrelsen selv udfærdiger sin forretningsorden, som ikke efterfølgende behøver at blive godkendt af kommunen.

Miljø- og Fødevareklagenævnet skal derfor ophæve vedtægtens § 7, anden sætning, andet led, der lyder: "der godkendes af Guldborgsund Kommune". Anden sætning i vedtægtens § 7 lyder herefter i sin helhed: "Bestyrelsen fastsætter selv sin forretningsorden."

Udpegningen af bestyrelsen

Det fremgår af den gældende 1906-lov, at bestyrelsen for Det Falsterske Digelag, vælges af og blandt digeinteressenterne. Dette er for Det Falsterske Digelag effektueret allerede fra 1907.

Ved brev af 9. maj 1979 godkendte Transportministeriet, at myndighederne fik ret til at udpege ét medlem af bestyrelsen. Ministeriet lagde i sin vurdering vægt på de samfundsmæssige hensyn og på, at man ved vedtægtsændringen ikke havde påklaget spørgsmålet.

Miljø- og Fødevareklagenævnets vurdering af klagepunktet tager udgangspunkt i lovændringen fra 1906, hvis ordlyd klart angiver, at bestyrelsen for Det Falsterske Digelag vælges af og blandt de heri interesserede, der ligeledes fastsætter reglerne for bestyrelsens virksomhed.

Loven består af én bestemmelse, hvis formål er at ændre det forhold, at det tidligere var den offentlige myndighed, der udpegede bestyrelsen i Det Falsterske Digelag.

På denne baggrund finder nævnet, at der skal gives medhold i klagepunktet, der anfægter kommunens ret til at udpege et medlem i digelagets bestyrelse.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder ligeledes, at dette er i overensstemmelse med det faktum, at det private initiativ historisk set er - og er vedblevet at være - det bærende element for forvaltningen af Danmarks diger. Den danske kystbeskyttelse er således privat båret, idet det er grundejernes ansvar at beskytte egen ejendom mod oversvømmelse eller erosion fra havet. Det er derfor ejerne af de ejendomme, der opnår beskyttelse ved et anlæg, der skal udføre kystbeskyttelsesforanstaltningerne og afholde udgifterne ved etablering, drift og vedligeholdelse.

Kommunens interesse og den almindelige samfundsmæssige interesse findes tilstrækkeligt varetaget ved de gældende kystlove.

På baggrund af ovenstående ophæver Miljø – og Fødevareklagenævnet første led af anden sætning i vedtægtens § 5, der lyder: ”1 medlem udpeges af Guldborgsund Kommune,” Herefter er der alene i vedtægtsbestemmelsen redegjort for, hvorfra 8 ud af 9 medlemmer skal hverves. Det sidste medlem kan herefter hverves frit fra digelagets interessenter.

Cykling på diget

Klagerne har anført, at en tilladelse til cykling ikke kan udstedes med hjemmel i kystbeskyttelseslovens § 17.

Kystbeskyttelseslovens § 17 bestemmer, at kommunen kan fastsætte konkrete bestemmelser om færdsel og brug af bl.a. kystbeskyttelses anlæg.

§ 17 er en videreførelse af digelovens § 16, hvis formål var at beskytte digeværkerne mod beskadigelse og for at nå dette mål, måtte indskrænkninger i rådigheden tåles.

Kystbeskyttelsesvejledningen anfører i overensstemmelse med bestemmelsens ordlyd, at kystbeskyttelseslovens § 17, har til formål at undgå skader og nedslidning af kystbeskyttelses anlæg. Endvidere følger det, at bestemmelsen *alene* kan anvendes ved færdselsregulering, der har til formål at *beskytte* anlægget.

Herudover fremgår det af sagen, at både Trafikministeriet og Kystdirektoratet finder, at cykling vil øge slidet på diget med øgede vedligeholdelsesomkostninger til følge.

Kommunen har anført, at det ikke fremgår af vedtægten, at der kan cykles på diget, og at cykling reguleres af det gældende reglement for diget, der bestemmer, at cykling ikke er tilladt.

Da kommunen ikke har truffet afgørelse om, at det i vedtægten skal tillades at cykle på diget, og da det i det gældende reglement understreges, at cykling ikke er tilladt, er der ikke truffet en egentlig afgørelse angående spørgsmålet, som kan efterprøves af nævnet.

Det er dog Miljø- og Fødevarerklagenævnets vurdering, at cykling på diget ikke kan tillades med hjemmel i kystbeskyttelseslovens § 17, da bestemmelsen alene kan bruges til begrænsning i færdslen for at undgå nedslidning af græsvækst mv. Det findes derfor bedst i overensstemmelse med bestemmelsens ordlyd og formål, at vedtægtens § 4 ændres, således at den sidste sætning ophæves.

Sætningen der lyder: ”Dækning af ekstraordinære udgifter i forbindelse med tilladelse til cykling på diget skal efter forudgående aftale afholdes af Guldborgsund Kommune” skal derfor ophæves, og § 4 i vedtægten vil herefter lyde:

”Udgifterne til nævnte vedligeholdelse samt digelagets forvaltning fordeles mellem medlemmerne af digelaget i forhold til den til enhver tid godkendte partsfordeling. Bestyrelsen ajourfører partsfordelingen. Hvis en ejendom udstykkes eller i øvrigt afgiver areal, skal ejendommens ejer underrette digelagets bestyrelse derom. Dækning af ekstraordinære udgifter i forbindelse med offentlighedens adgang på diget kan forhandles med Guldborgsund Kommune.”

Stemmeret

Det fremgår af § 5, i vedtægtens næstsidste afsnit, at for juridiske personer udøves stemmeretten ved fremmøde af den person, der er tegningsberettiget/har fuldmagt til at møde på årsmødet. Personen kan udøve stemmeret på vegne af flere juridiske personer og kan samtidig stemme som privat skatteyder.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at det ligger indenfor kommunens beføjelser efter kystbeskyttelseslovens § 7, stk. 2, at vedtage den påklagede bestemmelse. Klagers bemærkninger om, at man altid tidligere har ”haft en stemme pr. mand” kan ikke ændre på, at det er kommunen, der fastsætter vedtægten. Det er indgået i nævnets vurdering, at bestemmelsen er i overensstemmelse med aftalelovens almindelige fuldmagtsregler, hvorefter den samme person kan være i besiddelse af flere fuldmagter fra forskellige fuldmagtgivere.

Vedtægtens § 5, næstsidste afsnit, opretholdes på den baggrund i sin helhed.

Det af Kystdirektoratet anførte

Kystdirektoratet har over for nævnet bl.a. bemærket, at direktoratet ikke var blevet hørt forud for vedtægtsændringen. Herudover er det anført, at såfremt nævnet mener, at kystbeskyttelseslovens kapitel 1 a skal anvendes på den konkrete sag, så bør *hele* kapitel 1 a anvendes. Det er derfor direktoratets anmodning, at vedtægtens §§ 9 og 10 om Kystdirektoratets tilsyn og bestyrelsens tilsyn med digerne bør henholdsvis slettes og delvist slettes.

1873-loven og 1906-lovændringen, der alene gælder digerne på Lolland og Falster, er stadigvæk gældende og bliver anvendt af myndighederne. Kystdirektoratet foretager således årlige tilsyn af digerne på Lolland og Falster. Kystbeskyttelsesloven fungerer således som en udfyldende lov, der gælder ved siden af særlovene, hvor disse forholder sig tavse.

Der er ikke efter de gældende lovregler hjemmel til at kræve, at Kystdirektoratet bliver hørt før vedtægtsændringer foretages. Det følger af § 2, stk. 1, at det er kystbeskyttelsesforanstaltninger, som Kystdirektoratet skal høres om. Der er tale om *reelle kystbeskyttelsesforanstaltninger* dvs. sådanne fysiske foranstaltninger, der skal opføres på kysten. Kystbeskyttelsesforanstaltninger er i den oprindelige kystbeskyttelseslov fra 1988 beskrevet i § 1, og det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen¹, at:

”I modsætning til den bestående lovgivning (digelov og lov om kystsikringsanlæg) behandler lovforslaget diger og kystsikringsanlæg under eet. Som fælles betegnelse for aktiviteter, der modvirker oversvømmelse og kystnedbrydning, anvender lovforslaget ”kystbeskyttelse.”... Bestemmelsen taler om ”anlæg” og ”andre foranstaltninger”. Ved ”anlæg” tænkes f.eks. på diger, høfder, bølgebrydere, skråningsbeskyttelse og andre parallelværker. Imidlertid er der i de senere årtier en stigende erkendelse af, at en række andre foranstaltninger kan være af nok så stor betydning for en beskyttelse af kysten. Hovedeksemplet er kystfodring, hvorved forstås kunstig tilførsel af materialer som sand og ral til strandbred og den kystnære zone af havet... Når der i lovforslaget tales om ”foranstaltninger”, dækker dette begreb således en række varierende tiltag, herunder etablering af faste anlæg.”

Kystbeskyttelsesforanstaltninger er altså fysiske tiltag til beskyttelse af kysterne – som nævnt ovenfor. Vedtægter eller disses ændringer er ikke sådanne fysiske foranstaltninger, som Kystdirektoratet skal høres om.

Vedtægtens § 9 bestemmer, at Transportministeriet v/Kystdirektoratet har tilsynet med de samlede anlægs vedligeholdelse, og at alt vedligeholdelsesarbejde aftales med Kystdirektoratet. Endvidere følger det af vedtægtsbestemmelsen, at ved uenighed mellem bestyrelsen og Kystdirektoratet afgøres spørgsmålet af Transportministeriet. Vedtægtsbestemmelsen er således i overensstemmelse med den gældende 1873-lovs § 4, 2. og 3. pkt., og ophæves derfor ikke.

Ligeledes finder Miljø- og Fødevareklagenævnet, at vedtægtens § 10 om tilsyn opretholdes i sin helhed, da bestemmelsen er i overensstemmelse med ovennævnte § 4, 2. og 3. pkt., i 1873-loven.

Miljø- og Fødevareklagenævnet afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet giver herefter delvist medhold i klagen over Guldborgsund Kommunes afgørelse af 18. februar 2013 om at fastsætte en ny vedtægt for Det Falsterske Digelag.

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver vedtægtens § 4, sidste punktum, hvorefter § 4 nu lyder:

”Udgifterne til nævnte vedligeholdelse samt digelagets forvaltning fordeles mellem medlemmerne af digelaget i forhold til den til enhver tid godkendte partsfordeling. Bestyrelsen ajourfører partsfordelingen. Hvis en ejendom udstykkes eller i øvrigt afgiver areal, skal ejendommens ejer underrette digelagets bestyrelse derom. Dækning af ekstraordinære udgifter i forbindelse med offentlighedens adgang på diget kan forhandles med Guldborgsund Kommune.”

Vedtægtens §§ 5 og 7 ændres delvist, idet Miljø- og Fødevareklagenævnet giver medhold i klagepunkterne for så vidt angår kommunens udpegning af et bestyrelsesmedlem for digelaget og kravet om kommunal godkendelse af bestyrelsens forretningsorden.

Vedtægtens § 5 ændres for så vidt angår første led, således at § 5 herefter lyder:

”Digelaget ledes af en bestyrelse, der består af 9 medlemmer. 4 vælges blandt de fastboende digeskatteydere og 4 vælges blandt digeskatteydende grundejere i sommerhusområdet, der ikke har folkeregisteradresse på ejendommen. Af de fastboende skal 1 være fra Skelby og Gedesby sogn, 2 fra Væggerløse sogn og 1 fra Idestrup sogn. Efter samme fordeling vælges grundejerne i sommerhusområdet.”

Det vil herefter stå digelaget frit for, at vælge det sidste og niende medlem af bestyrelsen fra digelagets interessenter.

Endelig ændres vedtægtens § 7 anden sætning, således at anden sætning i vedtægtens § 7 herefter lyder:

”Bestyrelsen fastsætter selv sin forretningsorden”

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at vedtægtens henvisning til ”Transportministeriet” skal konsekvensrettes, således at den ændres til ”Miljø- og Fødevareministeriet”, der i dag er ressortministerium for afgørelser vedrørende de danske kyster.

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster i øvrigt Guldborgsund Kommunes afgørelse af 18. februar 2013.

På nævnets vegne



Birgitte Egelund Olsen
Formand

Afgørelsen er sendt til:

Margit og Carl Ullstad, Dyssevænget 12, 4800 Nykøbing F,
cux@privat.dk

Søren Bjerregaard, Dæmmebrovej 2, 4872 Idestrup,
s.e.bjerregaard@mail.dk

Annette Gertung, Østre Allé 49, 4800 Nykøbing F og Hans Chr. Mortensen, Østre Allé 49, 4800 Nykøbing F, annette-gertung@mail.dk

Gdr Kurt Krihaar, Gedser Landevej 49, 4874 Gedser,
kkrihaar@dlgnet.dk

Erling Skaft-Pedersen, Kraghavej Gaabensevej 80, 4800 Nykøbing F,
esp@pianovaerkstedet.dk

Det Falsterske Digelag, Dæmmebrovej 2, 4872 Idestrup,
s.e.bjerregaard@mail.dk

Guldborgsund Kommune, Parkvej 37, 4800 Nykøbing F, sagsnr.:
11/9202,

kommunen@guldborgsund.dk

Kystdirektoratet, Højbovej 1, 7620 Lemvig, sagsnr.: 2013-01636,
kdi@kyst.dk

Gdr. Søren Krihaar, Gl. Landevej 2, 4874 Gedser. Sendt til CVR.nr
13190534 i e-boks.