

9. juli 2018
Sagsnr.: NMK-450-00079 og
NMK-450-00081
KlageID: 239373 og 244097
EBRAU-NMKN

AFGØRELSE FRA MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET

**MILJØ- OG
FØDEVAREKLAGENÆVNET**
Toldboden 2
8800 Viborg

IKKE MEDHOLD I KLAGE i sag om vedtagelse af nyt reglement for Det Falsterske Dige i Guldborgsund Kommune

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

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter kystbeskyttelseslovens¹ § 18, stk. 1, jf. § 17, stk. 2.

Miljø- og Fødevareklagenævnet giver ikke medhold i klage over Guldborgsund Kommunes afgørelse af 21. december 2017 om vedtagelse af nyt reglement for Det Falsterske Dige.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.² Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. kystbeskyttelseslovens § 18 b.

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

¹ Lovbekendtgørelse nr. 78 af 19. januar 2017 om kystbeskyttelse med senere ændringer.

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

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 18. december 2017 og den 24. januar 2018 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af bestyrelsen for Det Falsterske Digelag (klager 1) og et medlem af Det Falsterske Digelag (klager 2).

Klagerne har navnlig anført, at

- der ikke er hjemmel i kystbeskyttelseslovens § 17, stk. 2, til at tillade cykling på diget, da bestemmelsen alene giver mulighed for at begrænse færdsel og brug,
- der ikke er anlagt en vej på digekronen, og at
- afgørelsen ikke lever op til forvaltningslovens regler vedrørende begrundelse og klagevejledning.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.4.

2. Sagens oplysninger

2.1 Ejendommen/området

Det Falsterske Dige strækker sig fra Birkemose i syd til Ulslev i nord, og er ca. 17 km langt, 3,77 m højt, og 2,51 m bredt (dige-kronens bredde).

Digearealet omfatter hele arealet fra vestsiden af katastrofevejen, selve diget og arealet ud til Østersøen. Hele området er ejet af digelaget, som udgøres af de ejendomme, der beskyttes mod oversvømmelse.

Opførelsen af diget blev påbegyndt i efteråret 1873 og afsluttet i 1875 som følge af, at Rigsdagen i maj 1873 vedtog en lov om opførelse af diger på Falster og Lolland til beskyttelse mod oversvømmelser fra havet.

Loven blev vedtaget efter, at en stormflod den 13. november 1872 hærgede det meste af Sydfalster og store dele af det sydlige Lolland med store tab af menneskeliv og materielle værdier til følge.

2.2 Sagens forhistorie

Guldborgsund Kommune fastsatte den 18. februar 2013 en ny vedtægt for Det Falsterske Digelag. Afgørelsen blev påklaget, og den 22. maj 2017 traf Miljø- og Fødevareklagenævnet afgørelse herom.³ Nævnet stadfæstede med nogle ændringer vedtægterne, herunder formuleringen af vedtægternes § 4 om kommunens dækning af vedligeholdelsesudgifter ved tilladelse af cykling på diget.

Af nævnets afgørelse af 22. maj 2017 fremgår følgende om cykling på diget:

”Cykling på diget

³ NMK-450-00001.

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. kystbeskyttelsesanlæg.

§ 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 kystbeskyttelsesanlæg. 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 sliddet 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.”

2.3 Den påklagede afgørelse

Guldborgsund Kommune har den 21. december 2017 meddelt sin beslutning af 14. december 2017 om at fastsætte nærmere bestemmelser om færdsel og brug af arealer vedrørende Det Falsterske Dige. Bestemmelserne er udmøntet i et nyt reglement for diget. Beslutningen er offentliggjort den 27. december 2017.

Af reglementet fremgår bl.a.:

”§ 1

Reglementet er gældende for benyttelsen af de arealer der udgør Det Falsterske Dige og som ejes af Det Falsterske Digelag, dvs. selve diget, klitterne, forstranden, oplags- og tilkørselsarealer samt øvrige arealer tilhørende digelaget.

For offentlighedens adgang til at færdes og opholde sig i naturen gælder generelt Naturbeskyttelsesloven med tilhørende bekendtgørelser.

I Naturbeskyttelseslovens regelsæt er der nærmere anført både muligheder samt begrænsninger i forhold til offentlighedens færdsel.

§ 2

Færdsel til fods og kortvarigt ophold er tilladt overalt på digelagets arealer.

Adgang sker på eget ansvar.

På digets bagskråning må man af hensyn til kystbeskyttelses anlæggets funktion dog kun færdes på de anlagte op- og nedgange og overkørsler. På samme måde er det tilladt at færdes med barnevogne, kørestole og lignende for handicappede. Hunde skal føres i snor.

Mindre både må i perioden 1. marts – 31. oktober oplægges på forstranden mindst 5 meter fra klit eller dige.

§ 3

Det skal specielt bemærkes, i relation til publikums benyttelse af digelagets arealer, at følgende er forbudt:

at færdes med motorkøretøjer, knallerter samt at ride.

at campere, tænde bål, bruge kogeapparater, bortkaste brændende cigaretter og tændstikker, anvende fyrværkeri eller på anden måde ved brug af åben ild at skabe risiko for brand,

at forrette nødtørft eller efterlade affald (der henvises til toiletter og affaldsbeholdere),

at grave i dige og klitter, grave i stranden inden for en afstand af 5 meter til klitter, bortfjerne sten og sand fra forstranden, fjerne eller plante træer, buske og andre vækster, fjerne eller ødelægge hegn og andre af digelagets anlæg,

at benytte arealerne som oplagsplads, herunder for både (bortset fra de i § 2 nævnte), fiskeredskaber, badehuse o. a. samt

at opstille borde og bænke eller andre faste indretninger”

Det fremgår desuden af meddelelsen, at der efter Guldborgsund Kommunes vurdering ikke er klagemulighed, og derfor ikke vedhæftet klagevejledning. Det fremgår ligeledes, at det vil være Miljø- og Fødevareklagenævnet, der har kompetence til at fastlægge, om der er klageadgang eller ej.

Kommunen har henvist til en mail fra Kystdirektoratet af 15. juni 2017, hvoraf fremgår, at det er direktoratets vurdering, at det ikke har været lovgivers mening, at beslutninger efter § 17, stk. 2, skulle kunne påklages.

2.4 Klagernes indhold

Klager 1 har den 16. december 2017 navnlig anført, at Guldborgsund Kommune med det ændrede reglement har udtaget den hidtil gældende forbudsbestemmelse mod cykling på diget, ligesom der er indføjet et afsnit vedrørende naturbeskyttelsesloven. Det fremgår af klagen, at kystbeskyttelseslovens § 17, stk. 2, alene er tænkt anvendt til indskrænkning af færdsel og brug i beskyttelsesøjemed, ikke til at udvide færdslen/brugen. Klager har endvidere påpeget, at der ikke er anlagt en vej på digekronen.

Den 25. januar og den 8. februar 2018 har klager 1 supplerende anført, at afgørelsen er truffet i strid med forvaltningslovens bestemmelser, herunder krav om begrundelse og klagevejledning. Det er oplyst, at digekronen udgøres af en græsbevokset lerkappe, som er en vigtig del af digets konstruktion, idet den forstærker/beskytter bagskråningen mod sammenfald ved en højvandshændelse. Det er påpeget, at græsbevoksningen slides ved færdsel.

Endelig har klager 1 anført, at digelagets bestyrelse har været i konstruktiv dialog med kommunen om muligheder for at cykle ved diget. Digelaget har således foreslået, at der kan cykles på det areal ved foden af diget, på digets inderside, som digelaget har købt til brug for arbejdskørsel, ligesom der er anlagt en 7,5 km lang cykelsti på dette areal i den nordlige ende af diget.

For så vidt angår Guldborgsund Kommunes beredvillighed til at dække udgifter i forbindelse med ekstra vedligehold ved cykling på diget, har klager 1 henvist til, at der ikke er fastsat et konkret beløb til dækning af

ekstraordinære udgifter i forbindelse med offentlighedens adgang på diget.

Klager 2 har navnlig anført, at diget er privat ejendom. Det ejes af digelaget og dermed af digeskatteyderne, som betaler alle udgifter vedrørende diget. Bestyrelsen er valgt på demokratisk vis i overensstemmelse med vedtægtens regler, og repræsenterer dermed digelagets medlemmer. Klager 2 har oplyst, at bestyrelsen i 2002 gennemførte en undersøgelse om cykling. De ca. 6.800 ejere af fritidshuse og landbrug blev spurgt om deres holdning til cykling på diget. Af besvareelserne fremgik, at 1.685 lods ejere mente, at der ikke må cykles på diget, 427 mente, at der må cykles, dog ikke ud for sommerhusområderne, mens 574 mente, at der må cykles på hele diget.

Klager 2 har desuden anført, at Guldborgsund Byråd optræder, som om det ejer diget, og har truffet afgørelse uden hensyntagen til den pågældende undersøgelse, som det har kendskab til, og uden at foretage en fornyet undersøgelse. Byrådets medlemmer er desuden bekendte med, at både Trafikministeriet og Kystdirektoratet finder, at cykling vil øge slidet på diget med øgede vedligeholdelsesomkostninger til følge.

Klager 2 har ligeledes anført, at det fremgår af § 1 i reglementet, at det er naturbeskyttelseslovens bestemmelser, der anvendes i forbindelse med færdsel på digearealet. Det fremgår imidlertid hverken af sagsfremstillingen eller reglementet, hvilken bestemmelse i naturbeskyttelseslovens kapitel 4 om offentlighedens adgang til naturen, der åbner for færdsel på cykel på diger. Diget er heller ikke natur, det er et bygningsværk, der udelukkende er opført som beskyttelse mod oversvømmelse fra havet.

Det er påpeget af klager 2, at der i § 3 i reglementet er den begrænsning i færdslen, at man ikke må færdes med motorkøretøjer, knallerter samt ride. Det kan således sluttet modsætningsvis, at der må cykles. Klager 2 finder, at byrådet på denne måde misbruger kystbeskyttelseslovens § 17 stk. 2, til med hjemmel i en ikke nærmere præciseret bestemmelse i naturbeskyttelsesloven, at udvide færdslen på diget med cykling. Der er således ikke lovhjemmel til cykling på diget.

Klager 2 har endelig anført, at der ikke, som der står i sagsfremstillingen, er anlagt en vej på digekronen. Diget er en 17,6 km lang strandsandbunke, der på toppen har en lerkappe, som er 2,51 m bred og nogle få centimeter tyk. Det hele bliver holdt sammen af en græsmatte og dets trevlerod, og det tåler ikke færdsel særlig godt.

Førsteinstansens bemærkninger til klagen

Guldborgsund Kommune har den 10. januar 2018 bemærket, at naturbeskyttelsesloven giver rettigheder til, at offentligheden kan cykle på veje og stier i det åbne land.

Det fremgår, at det er Guldborgsund Kommunes synspunkt, at den eksisterende vej/sti på digekronen kan sidestilles med andre typer af veje og stier i det åbne land, og at der derfor bør gælde samme regelsæt for arealer ejet af Det Falsterske Digelag som for andre privatejede og offentlige arealer i det åbne land.

Guldborgsund Kommune har bemærket, at kommunen anerkender og bakker op om den væsentlige samfundsmæssige funktion, som diget som kystbeskyttelsesanlæg opfylder, men at det vurderes, at diget ikke vil miste sin kystbeskyttelsesmæssige funktion ved mulighed for cykling på vej/sti på digekronen.

Samtidig anderkender Guldborgsund Kommune, at en mulighed for cykling vil medføre et større slid på diget. Kommunen har derfor også tilkendegivet at ville dække ekstraordinære udgifter i forbindelse med tilladelse til cykling på diget. Denne mulighed er tillige anført i § 4 i den gældende vedtægt for Det Falsterske Digelag af 22. maj 2017.

2.6 Andre bemærkninger til klagen

Et medlem af digelagets bestyrelse har den 1. januar 2018 oplyst, at han ikke er enig med bestyrelsen i klagen. Det er medlemmets opfattelse, at der i stedet bør indledes en konstruktiv dialog med Guldborgsund Kommune med henblik på at få forbedret toppen af diget, så det bliver egnet til færdsel både til fods og på cykel.

2.7 Øvrige oplysninger

Det fremgår af sagen, at Kystdirektoratet den 14. november 2017 i mail til klager, har anført, at der ikke er bestemmelser i loven, som indskrænker klageretten for så vidt angår kommunalbestyrelsens afgørelser efter kystbeskyttelseslovens § 17, stk. 2.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Indledende bemærkninger

Klageret

Det følger af kystbeskyttelseslovens § 17, stk. 2, at kommunalbestyrelsen for den enkelte kyststrækning eller for det enkelte anlæg til kystbeskyttelse kan fastsætte nærmere bestemmelser om færdsel og brug. Hvis bestemmelserne indebærer ekspropriation, finder § 6, stk. 3, tilsvarende anvendelse.

Det følger af § 18 i kystbeskyttelsesloven, at kommunalbestyrelsens afgørelser efter loven kan påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet, og af § 18 a, stk. 9, at rettidig klage har opsættende virkning.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at en beslutning om i medfør af kystbeskyttelseslovens § 17, stk. 2, at fastsætte regler om færdsel, er en afgørelse i forvaltningsretlig forstand, og at der således er mulighed for at klage over beslutningen. Nævnet har herved lagt vægt på, at beslutningen

er konkret og retter sig mod en bestemt personkreds, ligesom den ensidigt fastlægger gældende ret.

Miljø- og Fødevarerådet har vurderet, at klagerne er indkommet rettidigt. Klagen fra klager 1 er fremsendt på baggrund af byrådets beslutning den 14. december 2017 og ikke først efter kommunens meddelelse herom af 21. december 2017. Miljø- og Fødevareklagenævnet har herved lagt vægt på, at den i sagen afgørende beslutning var truffet på klagetidspunktet, selv om den ikke officielt var meddelt klager. Klagen fra klager 2 er indkommet inden 4 uger efter offentliggørelsen af beslutningen.

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

Fastsættelse af reglement for diget

Det fremgår af kystbeskyttelseslovens § 17, stk. 2, at kommunalbestyrelsen for den enkelte kyststrækning eller for det enkelte anlæg til kystbeskyttelse kan fastsætte nærmere bestemmelser om færdsel og brug. Det følger af bemærkningerne⁴ til bestemmelsen, at

”Udover 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, navnlig i vinterhalvåret. I stormsituationer kan sådanne genstande kastes ind på diget og beskadige dette.”

Det fremgår af naturbeskyttelseslovens § 26, stk. 1, at adgangen til færdsel ad veje og stier i det åbne land, for så vidt angår færdsel til fods eller på cykel, af ejeren ved skiltning efter bestemmelserne i mark- og vejfredslovens § 17 kun helt eller delvis kan forbydes, hvis færdslen er til gene for den erhvervsmæssige udnyttelse af ejendommen, hvis den i særlig grad generer privatlivets fred, eller hvis der er behov for beskyttelse af plante- og dyreliv. Adgang sker på eget ansvar.

Det følger endvidere af § 26, stk. 2, at ejeren på samme måde kan forbyde cykling på stier, hvor cykling medfører særlige problemer, og færdsel ad private enkeltmandsveje og stier på dage, hvor der holdes jagt, eller hvor færdslen på grund af intensivt landbrugsarbejde kan være forbundet med fare.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har sin afgørelse af 22. maj 2017 bemærket, at cykling på diget ikke kan tillades med hjemmel i kystbeskyttelseslovens § 17, da bestemmelsen alene kan anvendes til begrænsning i færdslen for at undgå nedslidning af græsvækst m.v.

⁴ Til forslag L 85 til Lov om ændring lov om råstoffer, lov om kystbeskyttelse og lov om havstrategi (Folketingstidende 2014-15 (1. samling), vedtaget som lov nr. 178 af 24. februar 2015 om ændring lov om råstoffer, lov om kystbeskyttelse og lov om havstrategi.

Miljø- og Fødevarenævnet finder, at kommunen i den konkrete sag ikke har truffet afgørelse om at tillade cykling på diget. Kommunen har derimod besluttet, at der ikke fastsættes et forbud mod cykling på diget.

Cykling på diget vil således alene kunne finde sted i kraft af naturbeskyttelseslovens regler og ikke efter kystbeskyttelseslovens regler og dermed ikke efter det fastsatte reglement.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte kommunens beslutning om ikke at fastsætte et forbud mod cykling i reglementet for Det Falsterske Dige. Nævnet har herved lagt vægt på, at kommunen efter bestemmelsen i § 17, stk. 2, kan begrænse færdslen, mens der ikke er noget krav om, at det skal ske. Nævnet har ligeledes lagt vægt på, at kommunen har påtaget sig den ekstra vedligeholdelse af diget, som cykling måtte medføre, hvorved et eventuelt ekstra slid på diget er håndteret på anden vis, end ved en begrænsning i færdslen.

Guldborgsund Kommune har ikke truffet afgørelse efter naturbeskyttelseslovens regler. Miljø- og Fødevareklagenævnet kan således ikke tage stilling til sagen i henhold til naturbeskyttelseslovens regler om offentlighedens adgang på det foreliggende grundlag.

Forvaltningsretlige krav til afgørelsen

Det følger af forvaltningslovens⁵ § 22, at en skriftlig afgørelse skal indeholde en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver parten medhold.

En begrundelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, som afgørelsen er truffet efter. I det omfang, afgørelsen er baseret på et administrativt skøn, skal begrundelsen også angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 1. Begrundelsen skal om fornødent også indeholde en kort redegørelse for de oplysninger om sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen, jf. lovens § 24, stk. 2.

En begrundelse skal fremtræde som en forklaring på, hvorfor afgørelsen har fået det pågældende resultat. En manglende eller mangelfuld begrundelse anses generelt for at være en væsentlig mangel, som fører til, at afgørelsen er ugyldig.

Det følger af forvaltningslovens § 25, at skriftligt meddelte afgørelser, som kan påklages til anden forvaltningsmyndighed, skal være ledsaget af en vejledning om klageadgang med angivelse af klageinstans og oplysninger om fremgangsmåden ved indgivelse af klage, herunder om eventuel tidsfrist. Dette gælder dog ikke, hvis afgørelsen fuldt ud giver den pågældende medhold.

⁵ Lovbekendtgørelse nr. 433 af 2. april 2014 af forvaltningsloven.

Tilsidesættelse af reglerne om klagevejledning medfører, at klagefristen suspenderes, indtil der er givet korrekt klagevejledning.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at det fremgår af afgørelsen, at den er truffet i medfør af kystbeskyttelseslovens § 17, stk. 2. Det fremgår ligeledes, at kommunen er bekendt med, at der er klaget over afgørelsen, og at kommunen ikke har vurderet, at der er klageadgang, men at det er Miljø- og Fødevareklagenævnet, der har den endelige kompetence til at fastlægge, om der er en sådan.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte kommunens håndtering af de formelle krav efter forvaltningslovens regler, og at afgørelsen dermed ikke er ugyldig. Nævnet har herved lagt vægt på, at kommunen i afgørelsen har anført, at der ikke vurderes at være klageadgang, men har anført den kompetente klagemyndighed. Nævnet har ligeledes lagt vægt på, at afgørelsen var påklaget allerede på afgørelsestidspunktet, hvilket kommunen var bekendt med, og at klager derved ikke har fortabt nogen ret ved kommunens udladelse af at give en egentlig klagevejledning.

For så vidt angår spørgsmålet om manglende begrundelse finder Miljø- og Fødevareklagenævnet, at kommunens afgørelse er tilstrækkeligt begrundet i anvendelsen af kystbeskyttelseslovens § 17, stk. 2, hvorefter der ikke gælder en pligt, men alene kan fastsættes bestemmelser om begrænsning af færdsel med henblik på at beskytte et kystbeskyttelses anlæg.

3.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet giver ikke medhold i klager over Guldborgsund Kommunes afgørelse af 21. december 2017 om vedtagelse af nyt reglement for Det Falsterske Dige.



Formand

Afgørelsen er sendt til:

Det Falsterske Digelag v. formand Søren Esbjerg Bjerregård -

s.e.bjerregaard@mail.dk

Annette Gertung - annette-gertung@mail.dk

Guldborgsund Kommune, sagsnr. 11/9202 – mama@guldborgsund.dk, fc@guldborgsund.dk

Per Kamper Hansen - pkhsamarbejde@mail.tele.dk