

København 29. april 2020

Jacob Brandt
Partner

T +45 72 27 33 63
jab@bechbruun.com

Sagsnr. 035385-0014 jab/jab/jhp
Dok.nr. 23284136.1

Notat

Vurdering af retsforlig - ejerskab, strandrensning mv.

1. Indledning og problemstilling

Den 29. oktober 2002 blev der mellem de daværende deltagere i Samejet Sandmanden, HK Klinten, Naturklagenævnet og Stevns Kommune indgået en forligsaftale med følgende ordlyd:

"De hæver sagen, og hver part bærer egne omkostninger.

Sagsøgte 2, Stevns Kommune, forpligter sig til at forestå sandrensning, når dette er fornødent, i samme omfang som hidtil. Denne forpligtelse bortfalder, såfremt forudsætningerne for anvendelsen af stranden ændrer sig væsentligt.

Sagsøgte 2, Stevns Kommune, anerkender at være forpligtet til at sørge for strandopfyldning eller anden relevant foranstaltning i samråd med ejerne af de til stranden grænsende grunde, hvis der måtte opstå permanente formindskelser af strandarealet som følge af havneudvidelsen. Der er ikke herved i forhold til tredjemand taget stilling til en eventuel betalingsforpligtelse."

Stevns Kommune har bedt os besvare en række spørgsmål om retsforligets fortolkning, herunder om rækkevidden af kommunens forpligtelser i henhold til retsforliget.

Stevns Kommune ønsker at få afklaret

- 1) hvorvidt den af retsforliget omfattede strand er privat eller offentlig.
- 2) hvorvidt Stevns Kommune som følge af vedtagelsen af lokalplan 51 har pligt til at etablere det strandareal, som lokalplanen giver mulighed for.
- 3) hvordan strandrensningen skal udføres, herunder hvornår strandrensning er "*fornødent*" og "*i samme omfang som hidtil*".
- 4) Hvorvidt og hvordan der skal ske strandopfyldning.

Det lægges til grund, at der er tale om et lovligt og gyldigt retsforlig, der fortsat gælder med retsvirkning for Stevns Kommune.

2. Sammenfattende konklusion

2.1 Offentlig eller privat strand

På det foreliggende grundlag, herunder oplysninger i tingbogen, er det vores klare vurdering, at der er tale om et privat strandareal. Der er ikke tilvejebragt et aftaleretligt eller tilsvarende grundlag for at fastslå, at det af retsforliget omfattede strandareal er at anse som offentligt. Dette indebærer, at den rekreative udnyttelse af arealerne skal ske inden for rammerne af naturbeskyttelseslovens § 22, medmindre det sker med ejernes accept, herunder eksempelvis ved tinglyst baderet.

2.2 Handlepligt – etablering af strandareal

Planlovens § 18 er udtryk for, at fremtidige dispositioner på en af en lokalplan omfattet ejendom skal ske i overensstemmelse med den vedtagne lokalplan. Lokalplanlægning kan ikke pålægge en handlepligt, og lokalplan 51 kan således ikke anvendes som grundlag for, at der påhviler Stevns Kommune en pligt til at etablere det udvidede strandareal vest for havneudvidelsen.

Der foreligger ikke i øvrigt oplysninger, der kan tages som udtryk for, at der gælder en forpligtelse for kommunen til at etablere det udvidede strandareal vest for havneudvidelsen.

2.3 Omfanget af kommunens forpligtelse til at foretage strandrensning

Det er ikke på baggrund af retsforligets formulering muligt at uddrage det nærmere omfang af Stevns Kommunes forpligtelse til at foretage strandrensning på det af retsforliget omfattede strandareal.

Da der er tale om private strandarealer, må kommunens forpligtelse formentlig begrænses til, at det skal være muligt at udnytte strandarealet i overensstemmelse med naturbeskyttelseslovens § 22, der giver mulighed for færdsel og kortvarigt ophold, på en hensigtsmæssig måde.

Retsforligets vage formulering indebærer i realiteten, at der er tale om en særdeles skønspræget vurdering, hvilket indebærer, at retsforliget fsva. strandrensningen i realiteten alene kan håndhæves overfor kommunen, hvis der er tale om en grov tilsidesættelse af strandrensningsforpligtelsen.

2.4 Kommunens forpligtelse til at foretage strandopfyldning

Kommunen er alene forpligtet til at foretage strandopfyldning, hvis der er tale om permanente formindskelser, som er forårsaget af havneudvidelsen. Retsforliget er på dette punkt klart formuleret derhen, at en permanent formindskelse som følge af naturlige forhold eller andre forhold end havneudvidelsen ikke aktualiserer kommunens forpligtelse. Tilsvarende gør sig gældende, hvis formindskelsen ikke kan anses som permanent, herunder hvis havneudvidelsen kun er årsag til en forbigående formindskelse af stranden.

Hvis en af retsforligets parter vurderer, at kommunens forpligtelse er aktualiseret, må den pågældende part for at håndhæve retsforliget tilvejebringe det fornødne bevis herfor. Et sådant bevis bør tilvejebringes som led i et indenretligt syn og skøn, jf. retsplejelovens § 343.

3. Grundlag for konklusion(er)

3.1 Ejerskab til stranden

Det offentlige ejer store kystområder, men langt den største del af de danske kyster er privatejede.¹

Strandarealer kan som følge af storm og erosion løbende ændre udseende og omfang. Ejerskabet til matrikulerede strandarealer følger af tingbogen.

Hvis der sker sandfordring eller naturlig tilvækst til et matrikuleret strandareal, anses dette strandareal som en del af det matrikulerede areal, og arealet tilkommer således ejeren af dette.

Det fremgår således af forarbejderne til udstykningslovens § 31, stk. 4, at *"Det har i århundreder været gældende ret i Danmark, at strandbredder hører under kystejendommene, og at tilvækstarealer fra havet hører til disse ejendomme. Matrikelkortene og reglerne i den gældende udstykningsbekendtgørelse om berigtigelse af ejendomsgrænser mod havet er udformet i overensstemmelse hermed."*²

Forudsætningen for at fravige udgangspunktet om en strands status som offentlig eller privat baseret på ejerskabet til det matrikulerede areal forudsætter således, at der er specifikke og udtrykkelige holdepunkter for dette på eksempelvis aftaleretligt grundlag.

Det er i denne sammenhæng værd at bemærke, at ejerskabet til stranden ikke har betydning for offentlighedens adgang efter naturbeskyttelseslovens § 22, men der er sædvanligvis en videre adgang til at benytte offentligt ejede strandarealer.

3.2 Kommunens handlepligt i medfør af Lokalplan 51

Lokalplan 51, Rødvig Havn, blev vedtaget i 1998. Det fremgår af lokalplanens redegørelse, s. 6, at det i delområdet D var tanken, at der skulle etableres et nyt strandareal, og at formålet med dette var at danne en harmonisk afslutning og forbindelse mellem havnen og kysten. Det var tanken at udføre tekniske undersøgelser med henblik på at fastslå, at der kan etableres en stabil strand, og det fremgår, at den nye fremkomne brede sandstrand ville være egnet til rekreative formål.

Det fremgår endvidere af lokalplanens formålsbestemmelse, pkt. 1.1, at formålet bl.a. er, *"at inddrage et areal beliggende vest for havnen ved opfyldning af søterritorium til havneformål og offentlige- og rekreative*

¹ Kystdirektoratet, Fremtidens kyster, s. 7. Se evt. http://www.dancore.dk/files/ICZM/Documents/fremtidens_kyster_rev_net.pdf

² Retsstillingen kan desuden udledes af udstykningsbekendtgørelsens § 26, stk. 1, modsætningsvist.

formål såsom nyt strandareal.”. Dette understøttes af anvendelsesbestemmelsen, som fastslår, at *”Område D må kun anvendes til offentlige formål, boligformål (i det nuværende omfang) og til rekreative formål såsom nyt strandareal. Området må ikke bebygges, og skal henligge som strandareal.*”. På kortbilag 3 er det påtænkte nye strandareal vest for havnen indtegnet.

Planlovens § 18 har følgende ordlyd: *”Når der er foretaget offentlig bekendtgørelse af en lokalplan efter § 30, må der ikke retligt eller faktisk etableres forhold i strid med planens bestemmelser, medmindre dispensation meddeles efter reglerne i §§ 5 u, 19 eller 40.*”.

Bestemmelsen er med undtagelse af bortfald af visse tilstandsservitutter og spørgsmål om beplantningens højde udtryk for, at lokalplanlægning alene finder anvendelse fremadrettet – dvs. en lokalplan normerer handlerummet for fremtidige dispositioner, men den kan ikke påbyde en handlepligt.³

Eksisterende lovlig anvendelse kan dog fortsætte på trods af vedtagelse af en lokalplan for ændret anvendelse. Retsvirkningen af en lokalplan består med andre ord i, at en ejendom fremadrettes alene kan ændres til anvendelse mv. i overensstemmelse med lokalplanens krav.

3.3 Retsforligets rækkevidde i forhold til omfanget af strandrensning

Retsforligets ordlyd er præget af vage og elastiske formuleringer. De centrale formuleringer er dog dels *”når dette er fornødent”* samt *”i samme omfang som tidligere”*.

3.3.1 ”når dette er fornødent”

Formuleringens nærmere indhold fastlægges af, hvornår strandrensning må anses for fornøden.

Strandens rekreative anvendelse må i denne henseende tillægges afgørende betydning. Formuleringen må antages at fordrer hyppigere strandrensning på areal, hvis der er en videre adgang til ophold end den, der følger af naturbeskyttelseslovens § 22.

Det vil endvidere tale for en højere hyppighed i strandrensningen, hvis der er tale om et strandareal med offentligt tilgængelige publikumsfaciliteter, der inviterer til ophold, herunder eksempelvis strandparkfaciliteter, toiletter, moleanlæg, badebro, bølgebrydere el.lign.

3.3.2 ”i samme omfang som tidligere”

Formuleringen bliver afgørende, da den må forstås som normerende for den noget vagere formulering omtalt under 3.3.1.

Det lægges til grund, at der på tidspunktet for retsforligets indgåelse var en praksis, hvor kommunen med en vis hyppighed foretog strandrensning. I det omfang, at det er muligt at fastslå det nærmere omfang af

³ Se eksempelvis Naturklagenævnets afgørelser i MAD.1997.756, MAD.1999.579 og MAD.2002.1495.

strandrensningen på dette tidspunkt, indebærer formuleringen ”i samme omfang som tidligere”, at kommunen skal fortsætte strandrensningen efter samme kriterier som forud for retsforligets indgåelse.

Dette betyder, at det, hvis det er muligt at fastslå, hvad praksis var før retsforligets indgåelse, bør den praksis fortsætte efter retsforligets indgåelse.

I det omfang, at det kan dokumenteres, at der er anvendt kommunale midler på et vist niveau over en årrække, vil det være nærliggende at anvende dette som et relevant supplerende indicium for, hvilket niveau det har været nødvendigt at foretage strandrensning i de forgangne år. Det vil dog være vanskeligt at argumentere for, at det er de anvendte midler, som er afgørende for, om der er foretaget strandrensning i fornødent omfang. Det må nødvendigvis bero på, om strandrensningens omfang er tilstrækkeligt til, at strandrensningens formål er opfyldt.

3.3.3 Sammenfattende

Det er ikke muligt at udlede et præcist indhold af retsforligets formulering. Formuleringerne bærer præg af vage og elastiske formuleringer, som ganske vist indikerer en forpligtelse for Stevns Kommune, men indholdet af forpligtelsen må i realiteten fastlægges ved enighed mellem retsforligets parter, da kun en grov tilsidesættelse af strandrensningsforpligtelsen må antages at kunne konstateres.

Efter det oplyste er strandarealet omfattet af retsforliget ikke uden turismemæssig betydning, og strandarealet må følgelig antages at have en vis rekreativ værdi.

På luftfotos mv. må det imidlertid konstateres, at der ikke er tale om et strandareal, der er særligt indrettet til intensiv rekreativ udnyttelse, ligesom der er tale om privat strand, som, medmindre andet konkret tillades af ejeren, alene kan anvendes til rekreative formål inden for rammerne af naturbeskyttelseslovens § 22.

På den baggrund må det konkluderes, at kommunen ikke har pligt til at sikre, at stranden til enhver tid er friholdt for tang mv., som ophobes på stranden som led i en naturlig proces. Kommunens forpligtelse må antages at omfatte strandrensning, der sikrer, at det er muligt at benytte stranden inden for rammerne af naturbeskyttelseslovens § 22, men der er tale om en skønspregnet vurdering, som i realiteten ikke kan håndhæves med hjemmel i retsforliget, medmindre der kan fastslås en grov tilsidesættelse af forpligtelsen.

En grov tilsidesættelse må umiddelbart først antages at foreligge, når manglende strandrensning vurderes at være årsag til, at færdsel på stranden er vanskeliggjort af ophobet tang, eller ikke på hensigtsmæssig vis kan benyttes til kortvarige ophold, badning, mv. – eksempelvis pga. kraftige lugtgener.

3.4 Strandopfyldning

Retsforliget indebærer, at Stevns Kommune i visse situationer skal forestå strandopfyldning eller andre egnede foranstaltninger, som er egnet til at imødegå formindskelser af stranden.

Det følger direkte af retsforligets formulering, at det skal være havneudvidelsen, som er årsag til formindskelser, før kommunen er forpligtet til at forestå strandopfyldning og/eller andre foranstaltninger. Det følger endvidere, at der skal være tale om permanente formindskelser. Dette indebærer, at kommunen ikke skal forestå opfyldning, hvis der er tale om en naturlig variation i strandens udbredelse, eller en evt. formindskelse må forventes at blive reableret uden strandopfyldning – evt. over en årrække.

Hvis det kan påvises, at havneudvidelsen er årsag til permanente formindskelser af stranden, vil Stevns Kommune være forpligtet til forestå strandopfyldning. Efter vores vurdering må der ske strandopfyldning til det niveau, som var tilstanden forud for havneudvidelsen.

Det er en teknisk sagkyndig vurdering, om der er tale om permanente formindskelser som følge af havneudvidelsen.

Hvis der er uenighed mellem parterne om, hvorvidt kommunens forpligtelse er aktualiseret, bør den part, som ønsker at håndhæve retsforliget tilvejebringe det fornødne grundlag for at fastslå, at betingelserne herfor er opfyldt.

Dette vil hensigtsmæssigt kunne ske ved indenretlig bevisoptagelse i form af syn og skøn, jf. retsplejelovens § 343. En skønserklæring tilvejebragt inden for disse rammer kan anvendes i en evt. efterfølgende retssag, og den vil følgelig overflødig gøre syn og skøn som led i retssagen.

Det skal dog bemærkes, at retsforliget på dette punkt er så utvetydigt formuleret, at en sådan skønserklæring bør afklare uenigheden med den konsekvens, at et søgsmål vil blive overflødigt.

København, den 29. april 2020



Jacob Brandt