



HØJESTERETS DOM

afsagt onsdag den 19. maj 2021

Sag BS-27971/2020-HJR
(1. afdeling)

A
(advokat Gert Lund)

mod

Miljø- og Fødevareklagenævnet
(advokat Louise Solvang Rasmussen)

I tidligere instanser er afsagt dom af Retten i Holstebro den 7. juni 2017 (BS 6-678/2016) og af Vestre Landsrets 2. afdeling den 4. marts 2020 (BS-10505/2017-VLR).

I pådømmelsen har deltaget fem dommere: Thomas Rørdam, Vibeke Rønne, Lars Hjortnæs, Oliver Talevski og Jørgen Steen Sørensen.

Påstande

Parterne har gentaget deres påstande.

Supplerende sagsfremstilling

Den 22. juli 2015 påklagede advokat Jesper Hedegaard på As vegne Thisted Kommunes påbud af 3. juli 2015 til Natur- og Miljøklagenævnet (nu Miljø- og Fødevareklagenævnet). I klagen anføres bl.a.:

”Det bestrides, at min klient har foretaget ulovlig regulering af vandløbet som påstået af Thisted Kommune. Min klient har derimod varetaget sin vedligeholdelsespligt vedrørende vandløbet. Oprensningen er foretaget for at vedligeholde vandløbets normale bredde og normale bundkvote, idet denne ikke de tidligere år var blevet varetaget.

Vandløbslovens formål er at sikre, at vandløb kan benyttes til afledning af vand, navnlig overfladevand, spildevand og drænvand. Oprensningen har været nødvendigt vedligehold af åen på den pågældende strækning, hvilket skyldes øgede aflejringer de seneste år, samt at rødder fra trævækster og rørsiv har presset brinkerne ud i vandløbet. Særligt problemet med kraftig rodvækst fra rørsiv og træer er blevet udtalt i området omkring bevoksningen med træer, der starter ca. 30 meter fra underløbet under ... vej og har en udstrækning på ca. 200 meter.

Af Thisted Kommunes opmåling foretaget af Orbicon i 2013 kan det på den ene måling ses, at dræntilløb udmunder lige i bunden af vandløbet, hvilket medfører væsentlig nedsættelse af drænet effektivitet. På målingen er der af Orbicon alene indtegnet 4 dræn, hvoraf de 3 befinder sig ved vejunderføringen af ... vej.

Min klient har den 10. juni 2015 foretaget selvstændig opmåling af vandløbsbund og fremfundne drøntilløb på min klients strækning af ... Å. Opmålingen er foretaget af landmåler Jørgen Albert Knudsen fra LE34, Thisted, og rapporten vedlægges som sagens bilag 2.

Ved målingen blev der fremfundet hele 18 dræntilløb på strækningen, hvilket altså er væsentlig flere end konstateret af Thisted Kommune. Måling af dræntilløbenes bundkvote viser, at 4 af dræntilløbene udmunder mellem 10 og 16 cm over vandløbets bund, og yderligere 5 dræntilløb udmunder mellem 21-26 cm over vandløbets bund. De resterende dræntilløb udmunder mere end 30 cm over vandløbets bund.

Målingen foretaget af landmåler Jørgen Albert Knudsen konkluderer altså, at oprensningen har medført en bedre tilstand i ... Å, idet drænenes funktion er sikret ved den vedligeholdende foranstaltning. Såfremt oprensningen ikke var foretaget, ville dræntilløbene med tiden være groet til.

Såfremt min klient ikke havde foretaget vedligeholdelsesforanstaltningen, ville min klient have handlet i være i strid med den hjemlede vedligeholdelsespligt, hvorfor min klient naturligt har foretaget oprensning og vedligeholdelse af vandløbet ved professionel hjælp fra entreprenør og dermed varetaget hensynet til vandafledning i ... Å.

På baggrund af det anførte må det stå klart, at oprensningen ikke er foretaget i strid med vandløbslovens bestemmelser, hvorfor det gøres gældende, at påbuddet fra Thisted Kommune om reetablering ophæves."

Retsgrundlag

Vandløbslovens §§ 16, 17, 27, stk. 1, 35, stk. 1, 54, stk. 1, og 80, stk. 1, har følgende ordlyd:

”§ 16. Ved regulering af et vandløb forstås ændring af vandløbets skikkelse, herunder vandløbets forløb, bredde, bundkote og skråningsanlæg, medmindre foranstaltningerne er omfattet af kapitel 8 eller kapitel 10.

§ 17. Vandløb må kun reguleres efter vandløbsmyndighedens bestemmelse.

§ 27. Vandløb skal vedligeholdes således, at det enkelte vandløbs skikkelse eller vandføringsevne ikke ændres, medmindre andet er fastsat i regulativet, jf. § 12, stk. 4, eller i afgørelse efter § 36 a, stk. 1.

§ 35. Vedligeholdelsen af private vandløb påhviler bredejerne, medmindre der efter stk. 3 eller efter § 36 er truffet anden bestemmelse.

§ 54. Beskadiges vandløb, diger, bygværker eller andre anlæg omfattet af denne lov, eller foretages foranstaltninger i strid med loven, kan vandløbsmyndigheden meddele påbud om genoprettelse af den tidligere tilstand. Vandløbsmyndigheden kan endvidere meddele påbud om udførelse af manglende vedligeholdelsesarbejder.

§ 80. Vandløbsmyndighedens afgørelser, bortset fra afgørelser om erstatning og andre økonomiske spørgsmål, og miljø- og fødevareministerens afgørelser efter § 37 a kan påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet, som behandler sagen i den læge afdeling, jf. § 3, stk. 1, nr. 9, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet. Afgørelser efter § 54 a kan dog ikke påklages.”

På tidspunktet for Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 20. juli 2016 indeholdt lov om Natur- og Miljøklagenævnet i § 12 a, stk. 1, denne bestemmelse:

”§ 12 a. Nævnet kan begrænse sin prøvelse af en afgørelse til de forhold, der er klaget over.”

Bestemmelsen, der nu er videreført som § 11, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, blev indsat ved lov nr. 580 af 18. juni 2012 om ændring af lov om Natur- og Miljøklagenævnet (Reform af klagesystemet på natur- og miljøområdet m.v.) og bygger bl.a. på en rapport fra maj 2011 afgivet af et eksternt

ekspertudvalg vedrørende klagesystemet på natur- og miljøområdet. I de almindelige bemærkninger til forslaget til ændringsloven anføres bl.a. (Folketingstidende 2011-12, tillæg A, lovforslag nr. L 147, s. 11 f.):

"2. Fokuseret sagsbehandling i Natur- og Miljøklagenævnet

2.1. Gældende ret

Officialprincippet betegner en alment gældende retsgrundsætning om forvaltningens sagsoplysning. Princippet indebærer, at det er forvaltningen og ikke sagens parter - ansøgere, klagere med flere - som har ansvaret for sagens oplysning. Forvaltningen skal aktivt sørge for, at der til afgørelsen af en sag foreligger alle de nødvendige oplysninger.

Princippet gælder også for den administrative rekurs, herunder særlige klageorganer som Natur- og Miljøklagenævnet. Princippet indebærer, at rekursinstansen har ansvaret for sagens oplysning og normalt skal være aktiv med hensyn til fremskaffelse af fakta, herunder nye fakta, hvor dette er nødvendigt. Hvis klager ikke problematiserer det faktiske grundlag vil det dog i praksis være forholdsvis sjældent, at rekursorganet selv søger at fremskaffe nye oplysninger, men rekursinstansen har dog pligt til at vurdere, om førstinstansens oplysninger i sagen er tilstrækkelige i forhold til det retlige grundlag, som efter rekursinstansens vurdering er relevant i sagen.

...

Officialprincippet indebærer endvidere, at rekursinstansen ikke som i den civile retspleje er bundet af parternes påstande og anbringender (forhandlingsprincippet). Det antages således, at rekursinstansen i almindelighed ikke er bundet af de spørgsmål, som er anført i klagen.

...

2.2. Ekspertudvalgets overvejelser

Det er, bl.a. på baggrund af oplysninger fra Natur- og Miljøklagenævnets sekretariat, ekspertudvalgets opfattelse, at nævnet bruger unødvendigt mange ressourcer, dels på at behandle spørgsmål, som der ikke er klaget over, dels på at undersøge og tage stilling til klagepunkter af uvæsentlig betydning for natur- og miljøbeskyttelsen.

...

Ekspertudvalget anbefaler af ressourcemæssige hensyn, at officialprincippets rækkevidde for Natur- og Miljøklagenævnets klagesagsbehandling indskrænkes, således at nævnet kan begrænse sin efterprøvelse af en klagesag til de forhold, der er klaget over, og også kan afvise at behandle klagepunkter, som nævnet finder er af uvæsentlig betydning i

en sag, der i øvrigt realitetsbehandles. Det bør i sådanne sager fremgå af afgørelsen, hvilke forhold nævnet har taget stilling til.

2.3. Den foreslåede ordning

Miljøministeriet er enig med ekspertudvalget i, at Natur- og Miljøklagenævnet i almindelighed ikke skal behandle forhold, der ikke er klaget over. Som ekspertudvalget har anført, har Natur- og Miljøklagenævnet på visse sagsområder brugt unødvendigt mange ressourcer på at behandle spørgsmål, som der ikke er klaget over. Under henvisning til den hidtidige praksis i Natur- og Miljøklagenævnet har ministeriet derfor fundet det hensigtsmæssigt at fastsætte en bestemmelse i loven om, at Natur- og Miljøklagenævnet som udgangspunkt alene skal tage stilling til de forhold, der er klaget over. Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til afsnit 2.1 vedrørende gældende ret for fokuseret sagsbehandling.

Forslaget om, at Natur- og Miljøklagenævnet alene tager stilling til de påklagede forhold, ændrer ikke på, at nævnet er underlagt officialprincippet. Nævnet vil således også fremover have ansvaret for sagens oplysning, og skal således være aktivt med hensyn til fremskaffelse af fakta, herunder nye fakta, hvor det er nødvendigt for at tage stilling til klagen. Nævnet skal endvidere som udgangspunkt tage stilling til alle påstande og relevante anbringender, som klager gør gældende.

...

For så vidt angår de sager, hvor nævnets afgørelse går ud på, at den påklagede afgørelse stadfæstes, vil nævnet fortsat, inden afgørelsen træffes, skulle forholde sig til alle relevante klagepunkter, det vil sige klagepunkter, der vil kunne føre til, at den indklagede afgørelse ophæves, ændres eller hjemvises. I modsat fald vil der være en risiko for, at nævnet ikke retter op på førsteinstansens fejl, selv om de var anført i klagen.

Den foreslåede bestemmelse udelukker ikke, at nævnet i særlige tilfælde kan eller skal tage stilling til andre forhold end de, der er angivet i klagen, jf. overfor under afsnit 2.1. Nævnet vil således fortsat have mulighed for, og efter omstændighederne pligt til, at inddrage andre forhold end de, der er klaget over, f.eks. vedrørende overholdelse af EU's naturbeskyttelsesdirektiver. Dette kan være relevant, hvor dele af førsteinstansens afgørelse, der ikke er påklaget, åbenbart lider af en EU-retlig mangel eller af andre åbenbare og væsentlige retlige mangler, herunder tilsidesættelse af grundlæggende forvaltningsretlige grundsatninger om f.eks. habilitet, eller hvor det ikke kan udelukkes at afgørelsen vil medføre væsentlige negative natur- og miljømæssige konsekvenser."

Af lovforslagets bemærkninger til bestemmelsen i § 12 a, stk. 1, fremgår bl.a. (anf. st., s. 21):

”Der er tale om en ny bestemmelse, der fastsætter, at nævnet i almindelighed skal tage stilling til de forhold, der er klaget over. Nævnet vil dog fortsat have mulighed for og, efter omstændighederne, pligt til, at inddrage andre forhold end det, der er klaget over, f.eks. spørgsmålet om overholdelse af gældende EU-ret.

Nævnet kan således prøve andre dele af afgørelsen end de påklagede, ligesom nævnet kan oplyse sagen yderligere både i forhold til klagemaet og til belysning af de elementer i afgørelsen, som nævnet ønsker at inddrage i klagesagsbehandlingen.

Nævnet skal således som udgangspunkt, jf. dog stk. 2, tage stilling til alle påstande og relevante anbringender, som klager gør gældende.”

Anbringender

A har supplerende anført navnlig, at Højesteret kan efterprøve, om vandløbet har genoprettet sig selv, også selv om genopretningen først måtte være sket efter Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 20. juli 2016. Skønsmanden har i svaret på spørgsmål IA bl.a. anført, at den omtvistede strækning af ... Å har retableret sig over perioden på 3 ½ år fra tidspunktet for oprensningen i 2015 til tidspunktet for besigtigelsen i september 2018. Dette må lægges til grund, og påbuddet bør herefter ophæves, da der bl.a. ikke længere er behov for udlægning af grus i vandløbet.

Højesteret kan også efterprøve vilkårene i Thisted Kommunes påbud af 3. juli 2015. Prøvelsen af vilkårene kan ikke adskilles fra prøvelsen af, om der foreligger en ulovlig regulering af vandløbet, og det er en væsentlig mangel ved Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse, at det ikke er oplyst, at man kun tog stilling til spørgsmålet om ulovlig regulering. En sådan ”skjult” prøvelsesbegrænsning bør ikke føre til, at domstolene ikke kan efterprøve vilkårene, men bør tværtimod indebære en mere intensiv prøvelse.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har supplerende anført navnlig, at Højesteret skal efterprøve Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 20. juli 2016 på det grundlag, der forelå ved afgørelsen. Den omstændighed, at vandløbet senere måtte have genoprettet sig selv, betyder derfor ikke, at afgørelsen er behæftet med mangler, og A må i stedet henvende sig til Thisted Kommune om spørgsmålet. Det kan i øvrigt ikke lægges til grund, at vandløbet har genoprettet sig selv.

Vilkårene i kommunens påbud kan ikke efterprøves under den foreliggende sag. Natur- og Miljøklagenævnet har ikke taget stilling til vilkårene, men kun til, om der foreligger en ulovlig regulering, idet det alene var dette spørgsmål, som A ønskede at få prøvet. Spørgsmålet om lovligheden af vilkårene kan her efter ikke inddrages i en sag, der er anlagt mod nævnet. Der er ikke tale om en "skjult" prøvelsesbegrænsning, men om anvendelse af den dagældende bestemmelse i § 12 a, stk. 1, i lov om Natur- og Miljøklagenævnet. Det kan ikke begrundes ugyldighed eller hjemvisning, at der ikke i nævnets afgørelse udtrykkeligt er henvist til prøvelsesbegrænsningen.

Højesterets begrundelse og resultat

Sagens baggrund og problemstilling

Thisted Kommune meddelte den 3. juli 2015 A påbud om genoprettelse af den tidligere tilstand i en del af ... Å, der som privat vandløb løber langs med hans ejendom. A klagede til Natur- og Miljøklagenævnet (nu Miljø- og Fødevarerklagenævnet), som den 20. juli 2016 stadfæstede påbuddet.

Sagen angår, om Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse er ugyldig, herunder om der er grundlag for at hjemvise sagen til fornyet behandling i nævnet.

Regulering eller vedligeholdelse af vandløbet

Efter vandløbslovens § 16 forstås ved regulering af vandløb ændring af vandløbets skikkelse, herunder dets forløb, bredde, bundkote og skråningsanlæg, medmindre foranstaltningerne er omfattet af lovens kapitel 8 eller 10. Efter lovens § 17 må vandløb kun reguleres efter vandløbsmyndighedens bestemmelse. Efter de nærmere regler i § 27 skal vandløb vedligeholdes således, at det enkelte vandløbs skikkelse eller vandføringsevne ikke ændres. Hvis vandløb beskædige, eller der foretages foranstaltninger i strid med loven, kan vandløbsmyndigheden efter § 54 meddele påbud om genoprettelse af den tidligere tilstand.

Skønsmanden anfører i sin erklæring af 6. februar 2019 (besvarelsen af spørgsmål IA) bl.a., at de opstrøms ca. 300 meter af den omtvistede strækning er vedligeholdt ud over sædvanlig praksis, og at der foreligger for modstridende og mangelfuld dokumentation for de nedstrøms ca. 350 meter, til at det kan konkluderes, at denne strækning er ulovligt vedligeholdt. I den supplerende erklæring af 4. maj 2019 (besvarelsen af spørgsmål SS1) anfører skønsmanden, at bl.a. yderligere fotodokumentation vidner om en mere omfangsrig oprensning af vandløbet nedstrøms ... vej, end hvad det tidligere sagsmateriale og topografiske opmålinger redegjorde for. Han anfører også, at de forelagte supplerende oplysninger giver et bedre grundlag for at føje til den tidligere skønserklæring, at vandløbets skikkelse på stort set hele strækningen har været påvirket af oprensningen. Han bemærker særligt, at vandløbets forløb også lokalt er ændret ved den foretagne oprensning. For landsretten har han om sit samlede indtryk

forklaret, at der er tale om en opgravning, som går ud over almindelig vedligeholdelse.

Herefter og i øvrigt af de grunde, som landsretten har anført, finder Højesteret, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte Natur- og Miljøklagenævnets vurdering, hvorefter der er foretaget en ulovlig regulering af vandløbet.

Naturlig genopretning af vandløbet

Der er efter de foreliggende oplysninger ikke grundlag for at fastslå, at tilstanden i vandløbet på tidspunktet for Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse i sagen var genoprettet af sig selv. Højesteret finder, at det ikke kan tillægges betydning, om der efterfølgende måtte være sket en sådan genopretning, idet gyldigheden af nævnets afgørelse må bedømmes på grundlag af forholdene på tidspunktet for afgørelsen. Hvis A mener, at der er grundlag for det, vil han imidlertid nu kunne henvende sig til Thisted Kommune for at få vurderet, om påbuddet skal fastholdes.

Vilkårene i kommunens påbud

Thisted Kommunes påbud indeholder en række vilkår med henblik på at bringe vandløbet tilbage til dets tidligere tilstand, bl.a. om udlægning af gydegrus. Det må efter de foreliggende oplysninger, herunder ordlyden af Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 20. juli 2016, lægges til grund, at nævnet ikke har taget stilling til disse vilkår. Spørgsmålet er, om dette er en fejl, og hvilken betydning det i givet fald har for gyldigheden af nævnets afgørelse.

Efter den dagældende bestemmelse i § 12 a, stk. 1, i lov om Natur- og Miljøklagenævnet kunne nævnet begrænse sin prøvelse af en afgørelse til de forhold, der er klaget over. Det fremgår af bestemmelsens forarbejder, at nævnet som udgangspunkt alene skal tage stilling til de forhold, der er klaget over, og således i almindelighed ikke behandle forhold, der ikke er klaget over. Som undtagelse er nævnt tilfælde, hvor førsteinstansens afgørelse åbenbart lider af en EU-retlig mangel eller af andre åbenbare og væsentlige retlige mangler, eller hvor det ikke kan udelukkes, at afgørelsen vil medføre væsentlige negative natur- og miljømæssige konsekvenser. Det må anses for forudsat, at det af afgørelsen skal fremgå, hvilke forhold nævnet har taget stilling til.

Konsekvensen af den anførte ordning er på vandløbslovens område bl.a., at søgsmål vedrørende forhold, som ikke har været påklaget til Natur- og Miljøklagenævnet, og som nævnet med rette ikke har taget stilling til, må anlægges mod den myndighed, der har truffet afgørelse i første instans.

Af de grunde, som landsrettens flertal har anført, tiltræder Højesteret, at As klage af 22. juli 2015 til Natur- og Miljøklagenævnet og hans brev af 7. septem-

ber 2015 til nævnet må forstås således, at klagen ikke angår vilkårene i kommunens påbud. Højesteret bemærker, at det, som A har anført i klagen om ret til dræning ud i vandløbet, må forstås således, at det kun er påberåbt til støtte for, at der ikke er tale om ulovlig regulering.

Højesteret tiltræder herefter, at nævnet efter bestemmelsen i § 12 a, stk. 1, var berettiget til alene at tage stilling til spørgsmålet om ulovlig regulering af vandløbet og således ikke spørgsmålet om vilkårene i påbuddet om genopretning. Højesteret finder endvidere, at det fremgår tilstrækkeligt klart af afgørelsen, hvad nævnet har taget stilling til. Den omstændighed, at nævnet i afgørelsen "stadfæster" kommunens påbud, kan ikke føre til et andet resultat, allerede fordi det i forarbejderne til § 12 a, stk. 1, må anses for forudsat, at denne udtryksmåde kan anvendes også i tilfælde, hvor nævnet alene har forholdt sig til de relevante klagepunkter.

Hvis A bl.a. på baggrund af skønsmandens erklæring mener, at vilkårene i påbuddet går for vidt, f.eks. med hensyn til udlægning af gydegrus, vil han som anført af landsrettens flertal kunne anmode Thisted Kommune om genoptagelse.

Konklusion

Der foreligger efter det anførte ikke mangler ved Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse, og Højesteret stadfæster derfor dommen.

THI KENDES FOR RET:

Landsrettens dom stadfæstes.

I sagsomkostninger for Højesteret skal A betale 50.000 kr. til Miljø- og Fødevarerklagenævnet.

De idømte sagsomkostningsbeløb skal betales inden 14 dage efter denne højesteretsdoms afsigelse og forrentes efter rentelovens § 8 a.