

MRF 2025.97

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af den 19. juni 2025, j.nr. 22/03154

Kalundborg Kommunes "afgørelse" fra 2009 om, at vandløb ikke var naturligt efter vandløbslovens § 69, kunne tilbagekaldes af kommunen i 2022, da den dyrkningsfri bræmme efter § 69 er begrundet i væsentlige samfundsmæssige interesser, hvorfor bredejernes berettigede forventninger ikke kunne føre til andet resultat.

Kalundborg Kommune blev i 2009 opmærksom på, at kravet i vandløbslovens § 69 om 2 meters dyrkningsfri bræmme langs naturlige vandløb ikke var overholdt ved det offentlige vandløb Fuglebækken, der er knap 3 km langt og omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3. Kommunen kontaktede derfor lodsejerne, som anførte, at tidligere vandløbsmyndigheder havde oplyst, at Fuglebækken ikke udgjorde et naturligt vandløb og derfor ikke var omfattet af § 69. Kommunen traf umiddelbart herefter "afgørelse" om, at vandløbet ikke var omfattet af § 69, med henvisning til, at vandløbet på grundlag af målebordsblade fra 1871 eller ældre kort ikke kunne karakteriseres som naturligt. Efter at kommunen i 2021 blev opmærksom på dyrkning langs Fuglebækken, traf kommunen i februar 2022 en ny "afgørelse" om, at Fuglebækken skulle anses for et naturligt vandløb og dermed omfattet den 2 meters dyrkningsfri bræmme efter vandløbslovens § 69. Kommunen henviste til Miljøministeriets vejledning om bræmmer langs søer og vandløb fra 2002 og anførte, at det på baggrund af målebordsblade fra 1842 til 1899 kunne konstateres, at vandløbet var etableret før 1899 og siden dengang har haft sit nuværende regulerede forløb. Kommunen havde endvidere på baggrund af et kort med højdeprofiler og et kort fra vandløbsregulativet over Fuglebækkens opland vurderet, at vandløbet var beliggende i en ådal, der var stor nok til, at vandløbet var vandførende det meste af året, og at det naturligt ville være vandløb i ådalen. Selvom kommunen i afgørelsen bemærkede, at vandløbet havde været stærkt reguleret, var det kommunens vurdering, at vandløbet ikke var menneskeskabt. Afgørelsen blev påklaget af en lodsejer, der anførte, at kommunen ikke havde haft grundlag for at ændre vandløbets status, og henviste til, at der 2-4 mdr. om året ikke var vandføring i vandløbet, og at lodsejerne ved kommunens afgørelse fra 2009 var bibragt en forventning om, at vandløbet ikke var naturligt. Miljø- og Fødevareklagenævnet (formanden) bemærkede indledningsvis, at der ikke

kan dispenseres fra forbuddet i vandløbslovens § 69, og at det fremgår af vejledningen, at der ved naturlige vandløb forstås vandløb, der er dannet fra naturens hånd, og at formålet med bræmmen er at begrænse erosion for at begrænse omkostningskrævende og miljøbelastende oprensninger. Ved vurdering af, om det er tale om et naturligt vandløb, indgår en række kriterier, herunder især 1) om vandløbet findes på gamle kort, dvs. målebordsblade fra 1871 eller evt. ældre kort, 2) om vandløbet ligger i en vandløbsdal, der markerer forløbet, og 3) om vandløbet er eller har været slynget. Det er ikke et krav, at vandløbet er vandførende hele året, og senere regulering af vandløbet ændrer ikke vandløbets status, så stærkt regulerede vandløb er også omfattet af § 69. Nævnet fandt ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering i den konkrete sag, idet nævnet lagde vægt på, at forløbet på de høje målebordsblade fra 1842-1899 var overlappende med vandløbets nuværende forløb, og på kommunens vurdering af, at vandet løb i en ådal, der var baseret på højdemålinger af terrænet. Spørgsmålet var herefter, om kommunen kunne ændre sin "afgørelse" fra 2009 til ugunst for klager. Nævnet bemærkede, at begunstigende forvaltningsakter som klar hovedregel ikke kan tilbagekaldes, men at tilbagekaldelse til ugunst for adressaten beror på en afvejning af adressatens berettigede forventninger og hensynet til offentlige interesser. Herefter fandt nævnet, at hensynet til klagers forventninger ikke kunne føre til, at kommunen var afskåret fra at ændre "afgørelsen" fra 2009, da vandløbslovens § 69 er begrundet i væsentlige samfundsmæssige interesser, og der ikke er dispensationsadgang. Kommunen havde endvidere lagt vægt på, at det af regulativet fra 1996 fremgik, at der ikke måtte dyrkes i 2 meter brede banketter fra vandløbet, at vandløbsloven berører alle bredejere langs vandløbet, og at vandløbet havde et begrænset omfang. Nævnet stadfæstede herefter kommunes "afgørelse".

Kommentar: Afgørelsen giver anledning en principiel bemærkning om afgørelsesbegrebet og om håndhævelse af overtrædelsen. Den omtvistede del af vandløbslovens § 69, stk. 1 lyder: "Dyrkning, jordbehandling, plantning, jf. dog § 34, terræncændring, anbringelse af hegn, jf. dog § 29, og opførelse af bygværker i landzone må ikke foretages i en bræmme på 2 m langs åbne, naturlige vandløb og søer". Bestemmelsen angiver et dyrkningsforbud inden for en to meters bræmme af naturlige vandløb, men indeholder ingen bemyndigelse til, at en kommune kan træffe afgørelse om, hvorvidt et vandløb er naturligt. Der er således tale om en umiddelbart bindende forholdsnorm og ikke en kompetencenorm. Hvis kommunen meddeler påbud om at ophøre med dyrkning inden for bræmmen, er dette en afgørelse, der kan påklages, og hvor der præjudicielt må tages stilling til, om det er tale om et naturligt vandløb. Hvis klagenævnet skulle have fulgt almindelige forvaltningsretlige principper, skulle nævnet således have afvist klagen med henvisning til, at der ikke forelå en afgørelse, men med bemærkning om, at nævnet kunne prøve, om vandløbet er naturligt, hvis der indgives klage over et påbud om ophør med dyrkning inden for bræmmen. Det må i forlængelse heraf afvises, at kommunens beslutning i 2009 var en afgørelse, og det giver derfor heller ikke mening af tale om tilbagekaldelse af denne afgørelse. Noget andet er, at kommunen som følge af tilkendegivelsen fra 2009 næppe kunne have håndhævet § 69 over for klager før kommunens nye tilkendegivelse i 2022 – og muligvis først efter klagenævnets afgørelse.



Stadfæstelse af afgørelse i sag om status af vandløb i Kalundborg Kommune

Sag: 22/03154

Dato: 19. juni 2025

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter vandløbslovens^[1] § 69, jf. § 80.

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster Kalundborg Kommunes afgørelse af 9. februar 2022 om, at Fuglebækken er et naturligt vandløb omfattet af vandløbslovens § 69.

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] og gebyrbekendtgørelsens § 2, stk. 6.^[3]

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

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 7. marts 2022 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af en bredejer til Fuglebækken.

Klager har navnlig anført, at

- Kalundborg Kommune har ikke haft et tilstrækkeligt juridisk grundlag for at ændre Fuglebækkens status fra at være et kunstigt vandløb til nu at betragte det som et naturligt vandløb, og derfor skal vandløbets status forblive kunstigt, som kommunen også traf afgørelse om den 3. december 2009.

Klagepunktet er nærmere uddybet i afsnit 2.3.

2. Sagens oplysninger

Sagen omhandler det offentlige vandløb Fuglebækken, der ligger i Kalundborg Kommune (Kommunevandløb nr. 10). Vandløbet er et 2989 meter åbent vandløb. Fuglebækken indgår i Halleby Å systemet og ender ud i det fredede naturområde Flasken. Det nedre stræk af vandløbet løber igennem Natura 2000 habitatområdet nr. 157.

Fuglebækken har sit 0-punkt på klagers matrikel og har endepunkt ved udløbet i Halleby å i skellet mellem matr. nr. [Matrikelnummer 1] og [Matrikelnummer 2], Vinde Helsing.

Det fremgår af Arealinformation på Danmarks Miljøportal[4], at Fuglebækken er udpeget som et § 3-beskyttet vandløb.

Ifølge MiljøGIS for offentliggørelse af vandområdeplaner 2021-2027[5] er vandløbet ikke målsat.

Vandløbet er omfattet af "Regulativ for Fuglebækken, Kommunevandløb nr. 10, Gørlev" fra 1996. Af regulativets pkt. 7 fremgår det:

"I landzone hører der til vandløbet 2 meter brede banketter, regnet fra vandløbets øverste kant. På disse banketter må der ikke foretages nogen form for dyrkning, jordbehandling eller terrænændring. Banketterne skal fremstå som udyrkede arealer med naturlig græs-, urte- og trævegetation."

2.1 Sagens forhistorie

Den 19. november 2009 sendte Kalundborg Kommune et brev til en række lodsejere til Fuglebækken om, at kommunen i forbindelse med vedligeholdelsen af Fuglebækken var blevet gjort opmærksomme på, at kravet om en 2 meter bræmme langs vandløbet, som følger af vandløbslovens § 69 (bræmmebestemmelsen), ikke var overholdt.

På baggrund af henvendelser fra flere lodsejere om, at de tidligere vandløbsmyndigheder havde oplyst, at Fuglebækken ikke var omfattet af vandløbslovens § 69, fordi Fuglebækken ikke var et naturligt vandløb, traf Kalundborg Kommune den 3. december 2009 afgørelse herom. Af afgørelsen fremgår, at kommunen havde fået bekræftet, at Fuglebækken ikke er omfattet af vandløbslovens § 69 med den begrundelse, at det ikke havde været muligt på gamle målebordsblade fra 1871 eller ældre kort at erkende Fuglebækken som et

naturligt vandløb. Kommunen bad på den baggrund de pågældende lodsejere om at se bort fra kommunens første henvendelse.

2.2 Den påklagede afgørelse

Kalundborg Kommune har den 9. februar 2022 truffet afgørelse om, at Fuglebækken er at betragte som et naturligt vandløb, hvorfor der ikke må dyrkes inden for en bræmme af 2 meter fra vandløbets øverste kant.

Om sagens forløb fremgår det af den påklagede afgørelse, at Kalundborg Kommune i sommeren 2021 blev opmærksom på, at der på en strækning på ca. 1,8 km langs Fuglebækken fordelt på begge sider af vandløbet var jordbehandlet i 2 meter bræmmerne.

Kalundborg Kommune har som begrundelse for afgørelsen, og under henvisning til Skov- og Naturstyrelsens (nu Miljøstyrelsens) vejledning om bræmmer langs vandløb og søer,^[6] anført, at det nuværende forløb af Fuglebækken, og det ældste registrerede forløb, som fremgår af høje målebordsblade fra 1842-1899, overlapper med undtagelse af de første 200 meter, som kommunen har givet tilladelse til at omlægge. Det er derfor kommunens vurdering, at det kan konstateres, at vandløbet er blevet etableret før 1899, og at det siden dengang har haft sit nuværende regulerede forløb.

Derudover indeholder sagens materiale kort med højdeprofiler med to stationeringer og et kort fra regulativet til Fuglebækken over Fuglebækkens estimerede opland på 2,75 km². Kommunen har på den baggrund vurderet, at vandløbet ligger i en ådal med et opland, der er stort nok til, at vandløbet er vandførende det meste af året, og at der naturligt vil være et vandløb i denne ådal. Det er derfor kommunens vurdering, at vandløbet ikke er menneskeskabt, men at vandløbet gennem tiden er blevet stærkt reguleret.

Kommunen har hertil bemærket, at det af redegørelsen til regulativet fremgår, at Fuglebækken er reguleret i hele sit forløb, og at den fysiske variation i vandløbet er dårlig, og at Fuglebækken under udarbejdelsen af regulativet er vurderet til at være et naturligt vandløb, men som også er reguleret i hele sit forløb.

Kommunen har på den baggrund vurderet, at Fuglebækken er et naturligt vandløb og dermed omfattet af vandløbslovens § 69.

2.3 Klagens indhold

Klager har anført, at Kalundborg Kommune ikke har haft grundlag for at ændre Fuglebækkens status fra et kunstigt til et naturligt vandløb, idet Fuglebækken ikke ligger i en ådal. Klager har hertil anført, at der mellem 2 og 4 måneder om året ikke er vandføring i Fuglebækken og flere steder udtørre vandløbet helt, og derfor skal vandløbets status ikke ændres.

Den 30. marts 2022 har klager fremsendt supplerende bemærkninger. Klager har heri anført, at der med kommunens afgørelse fra 2009 ikke kan være tale om "en forventning givet til lodsejerne", når kommunen dengang vurderede og traf afgørelse om, at vandløbet ikke var omfattet af vandløbsloven.

Endelig har klager anført, at der er tale om et påbud om en aktiv handling, da ændringen af vandløbets status medfører, at der ikke må dyrkes i en bræmme af 2 meter langs hele vandløbet.

2.4 Kalundborg Kommunes bemærkninger til klagen

Den 17. marts 2022 har kommunen bemærket, at kommunen ved afgørelsen af 9. februar 2022, om at betragte vandløbet som naturligt, alene har præciseret allerede gældende krav i vandløbsloven samt anført hvilke vurderinger, der ligger til grund for kommunens vurdering af, at vandløbet er naturligt.

3. Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger

Det følger af vandløbslovens § 69, at dyrkning i landzone ikke må foretages i en bræmme på 2 m langs åbne, naturlige vandløb og søer, og det fremgår af Miljøstyrelsens vejledning om bræmmer langs vandløb og søer, at der ikke i vandløbsloven er hjemmel til at dispensere fra de forbud, der er indeholdt i bræmmebestemmelsen.

Af vejledningen fremgår videre, at bræmmen skal betragtes som en del af vandløbet eller søen. Formålet med bræmmen er at bevare vandløbets eller søens bred i en stabil tilstand og dermed beskytte bredden mod udskridning mv. Bræmmen medvirker til at begrænse erosion, således at vandløb og søer ikke fyldes op med sand mv., og mindsker behovet for omkostningskrævende samt miljø- og naturmæssigt belastende oprensninger. Den stabile bred sikrer endvidere gode fysiske forhold til gavn for både fisk og smådyr.

Det fremgår derudover af vejledningen, at der ved naturlige vandløb forstås de vandløb, som er dannet fra naturens hånd. Ved vurderingen af, om dette er tilfældet, bør især følgende kriterier indgå:

- vandløbet findes på gamle kort, dvs. på målebordsblade 1:20.000 fra 1871 eller evt. ældre kort,
- vandløbet ligger i en vandløbsdal, der markerer forløbet, og/eller
- vandløbet er mæandreret, eller der er spor i vandløbsdalen efter tidligere mæandring.

Andre kriterier kan også indgå, f.eks. at vandløbet har et opland med en størrelse, som betinger en vandafstrømning, der genererer et vandløb. Endvidere skal vandløbet ikke nødvendigvis være vandførende hele året. Endelig fremgår det af vejledningen, at det ikke ændrer på et vandløbs status som naturligt vandløb, at der på et tidspunkt er foretaget regulering (bortset fra rørlægning), f.eks. uddybning, udretning eller omlægning. Det vil sige, at oprindeligt naturlige vandløb, der i dag fremstår som stærkt regulerede, også er omfattet af bestemmelsen. Genåbning af en rørlægning af et naturligt vandløb vil medføre, at vandløbet atter anses for

naturligt, og at bræmmebestemmelsen er gældende.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte Kalundborg Kommunes vurdering af, at Fuglebækken er at betragte som et naturligt vandløb og dermed omfattet af vandløbslovens § 69.

Nævnet har lagt vægt på og er enig i, at forløbet på de høje målebordsblade fra 1842-1899 overlapper med Fuglebækkens nuværende forløb med undtagelse af de første 200 meter, som der ifølge kommunens oplysninger tidligere er blevet givet tilladelse til at omlægge.

Nævnet har også lagt vægt på kommunens højdemålinger af terrænet ved to stationer langs vandløbet, som viser, at terrænet på begge sider af vandløbet skråner med vandet, der efter nævnets vurdering understøtter kommunens vurdering af, at vandet løber i en ådal.

Endelig har nævnet ikke fundet grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering af, at vandløbet har et opland, der vurderes at være stort nok til, at vandløbet er vandførende det meste af året. Nævnet bemærker, at det forhold, at et vandløb skal være stadigt eller nogenlunde regelmæssigt vandførende, indebærer, at vand føres fra et sted til et andet og ikke er stillestående. Det

indebærer også, at der er tale om vandføring i den største del af året, men det forhold, at et vandløb udtørres i en tør periode, normalt en sommerperiode, bevirker ikke, at der ikke vil være tale om et vandløb, men det er en forudsætning, at vandløbet er tydeligt vandførende i hovedparten af året. Der kan ikke fastsættes et bestemt antal dage, hvor der skal være vandføring pr. år, for at der er tale om et vandløb, da nedbørsforholdene kan variere meget fra år til år.

Spørgsmålet er herefter, om Kalundborg Kommune lovligt har kunnet ændre sin afgørelse af 3. december 2009 til ugunst for klager.

En forvaltningsmyndighed har efter en almindelig ulovbestemt retsgrundsætning adgang til under visse omstændigheder at tilbagekalde sine afgørelser. Det er den klare hovedregel, at en afgørelse, som adressaten ønsker at fastholde – typisk en begunstigende forvaltningsakt – ikke uden videre kan tilbagekaldes. Betingelserne for tilbagekaldelse er i dette tilfælde som udgangspunkt forholdsvis strenge. Om der i det konkrete tilfælde er hjemmel til tilbagekaldelse til ugunst for adressaten, beror på en afvejning af henholdsvis adressatens berettigede forventninger og de modstående – normalt offentlige – interesser i at få afgørelsen ophævet. Om den, overvejende offentlige, interesse, som taler for tilbagekaldelse, er tilstrækkelig stærk i forhold til adressatens interesser beror på en rent objektiv vurdering. Hensynet til eksempelvis menneskers sundhed er lige tungtvejende, uanset om det kunne have været taget i betragtning ved udstedelsen.^[7]

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder efter en konkret vurdering, at hensynet til klagers forventninger ikke kan føre til, at Kalundborg Kommune er afskåret fra at ændre kommunens oprindelige afgørelse. Nævnet har herved lagt vægt på, at vandløbslovens § 69 er begrundet i væsentlige samfundsmæssige interesser, og at der af samme grund ikke kan dispenseres fra bestemmelsen. Nævnet har videre lagt vægt på, at det fremgår af regulativet for Fuglebækken, som blev vedtaget den 24. januar 1996, at der ikke må dyrkes i 2 meter brede banketter langs vandløbet. Endelig har nævnet lagt vægt på, at vandløbslovens § 69 berører alle bredejere langs Fuglebækken og har et begrænset omfang.

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster Kalundborg Kommunes afgørelse af 9. februar 2022 om, at Fuglebækken er et naturligt vandløb omfattet af vandløbslovens § 69.

[1] Lovbekendtgørelse nr. 1217 af 25. november 2019 om vandløb.

[2] Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet som senest ændret ved lov nr. 640 af 11. juni 2024 om ændring af lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet mv.

[3] Bekendtgørelse nr. 132 af 30. januar 2017 om gebyr for indbringelse af klager for Miljø- og Fødevareklagenævnet mv.

[4] Se link til Arealinformation på Danmarks Miljøportal
<https://arealinformation.miljoeportal.dk>.

[5] Link til MiljøGIS for offentliggørelse af vandområdeplaner 2021-2027:
<https://miljoegis.mim.dk/spatialmap?profile=vandrammedirektiv3-2022>.

[6] Vejledning om bræmmer langs vandløb og søer, Miljøministeriet, Skov- og Naturstyrelsen, januar 2002.

[7] "Forvaltningsret, Almindelige Emner, 5. udgave (2009) af Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret, Almindelige Emner, 5. udgave (2009), s. 496, 500 og 510.

Lovområder:

Vandløbsloven