



HØJESTERETS DOM

afsagt fredag den 3. maj 2024

Sag BS-499/2023-HJR

(1. afdeling)

Landsforeningen for Bæredygtigt Landbrug som mandatar for A - Q
(advokat Hans Sønderby Christensen)

mod

Miljøministeriet
(advokat Britta Moll Bown)

I tidligere instans er afsagt dom af Østre Landsrets 14. afdeling den 2. december 2022 (BS-15215/2020-OLR).

I pådømmelsen har deltaget fem dommere: Jens Peter Christensen, Jan Schans Christensen, Jens Kruse Mikkelsen, Lars Apostoli og Mohammad Ahsan.

Påstande

Appellanterne, Landsforeningen for Bæredygtigt Landbrug som mandatar for A - Q, har påstået sagen hjemvist til landsretten til behandling i realiteten, subsidiært at sagen for så vidt angår K hjemvises til landsretten til behandling i realiteten.

Indstævnte, Miljøministeriet, har påstået stadfæstelse.

For Højesteret har appellanterne frafaldet en række af de påstande, der ønskes pådømt under hovedsagen. De påstande, der nu under hovedsagen ønskes pådømt af landsretten, er følgende:

Påstand 1: Miljøministeriet skal anerkende, at § 7, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 912 af 27. juni 2016 om indsatsplaner er retsstridig.

Subsidiært skal Miljøministeriet i forhold til appellanterne anerkende, at indsatsplanbekendtgørelsens § 7, stk. 2, er retsstridig, for så vidt som den hjemler udpegning eller vedtagelse af dyrkningsrestriktioner gældende for dyrkning på appellanternes ejendomme, uden at der til udpegning eller vedtagelsen af dyrkningsrestriktioner gælder krav om konstateret årsagsforbindelse mellem anvendelsen af stoffer på appellanternes ejendommers dyrkningsflade og indholdet af stoffer i grundvandet.

Mere subsidiært skal Miljøministeriet i forhold til appellanterne anerkende, at indsatsplanbekendtgørelsens § 7, stk. 2, er retsstridig, for så vidt som den hjemler udpegning eller vedtagelse af dyrkningsrestriktioner gældende for dyrkning på appellanternes ejendomme, uden at der til udpegning eller vedtagelsen af dyrkningsrestriktioner gælder på forhånd fastsatte krav til grundvandets kvalitet.

Påstand 2: Miljøministeriet skal anerkende, at § 21 b i lovbekendtgørelse nr. 100 af 19. januar 2020 om miljøbeskyttelse er retsstridig.

Subsidiært skal Miljøministeriet anerkende, at § 21 b er retsstridig, for så vidt som den indeholder forbud mod dyrkning.

For Højesteret er Landsforeningen for Bæredygtigt Landbrug indtrådt som mandatar i stedet for Foreningen for Bæredygtig Grundvandsbeskyttelse.

Supplerende sagsfremstilling

Af en erklæring af 20. marts 2023 afgivet af Foreningen for Grundvandsbeskyttelse, der er underskrevet af formanden for foreningen F, fremgår:

”Følgende sagsøgere, som har BNBO på deres arealer, har modtaget kompensation vedr. 25 m zonen:

F
P

Følgende sagsøgere, som har BNBO på deres arealer, har ikke modtaget kompensation vedr. 25 m zonen:

K
Q
E

Den statslige regel om 25 meter (Miljøbeskyttelsesloven §21 b, stk. 1) gælder for alle sagsøgere med BNBO.”

Anbringender

Landsforeningen for Bæredygtigt Landbrug har anført navnlig, at appellanterne er berørt af indsatsplanbekendtgørelsens § 7, stk. 2, jf. miljøbeskyttelseslovens § 26 a. Det skyldes, at det fremgår af de indsatsplaner, som kommunerne har vedtaget, at kommunerne har besluttet, at de vil – og ikke blot kan – afgive påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 26 a over for appellanterne.

Bestemmelsen i § 7, stk. 2, finder direkte anvendelse i forhold til de ejendomme, som appellanterne ejer. Det skyldes, at bestemmelsen er fagligt og juridisk styrende for meddelelse af et påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 26 a. Hertil kommer, at det følger af § 7, stk. 2, at kommunalbestyrelsen skal træffe en afgørelse om rådighedsindskrænkninger.

Det forhold, at kommunerne endnu ikke har truffet afgørelse om rådighedsindskrænkninger, kan ikke begrunde, at appellanterne ikke har retlig interesse i søgsmålet. Tværtimod forstærker usikkerheden om bedrifternes fremtid den retlige interesse. Der henvises til, at Højesteret i UfR 1999.2020/2 fastslog, at Københavns Havn havde retlig interesse i at føre sag mod Statoil til konstatering af et eventuelt fremtidigt offentligt oprensningspåbud.

Frivillige aftaler efter miljøbeskyttelseslovens § 26 a, stk. 1, 3. led, er ikke et relevant alternativ til de varslede påbud om rådighedsindskrænkninger, da appellanterne frygter at lide et tab, herunder ved at påføre sig risikoen for at skulle tilbagebetale compensationen efter reglerne om ulovlig statsstøtte og samtidig være bundet af de aftalte restriktioner.

Særligt for så vidt angår K bemærkes, at han i hvert fald er konkret og individuelt berørt af indsatsplanbekendtgørelsens § 7, stk. 2. Det skyldes, at Skanderborg Kommune over for ham har tilkendegivet, at der vil blive afgivet et påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 26 a, hvis han ikke indgår en frivillig aftale med kommunen om pesticidfri dyrkning.

Endvidere er appellanterne berørt af miljøbeskyttelseslovens § 21 b, stk. 1, som gælder for samtlige de boringsnære beskyttelsesområder (BNBO'er), der er udpeget i forhold til områder, der er ejet af appellanterne. Bestemmelsen gælder direkte og umiddelbart, uden at der skal udstedes et konkret påbud. Hver appellant er således forpligtet til at overholde det forbud mod dyrkning mv., der følger direkte af bestemmelsen om en afstand på 25 meter rundt om hver eneste drikkevandsboring.

Appellanterne ejer således områder, som omslutter drikkevandsboringer, og er derfor underlagt restriktioner. Miljøministeriet forudsætter, at appellanterne alene vil blive berørt konkret og individuelt, hvis de bliver mødt med en afgørelse, men det ville forudsætte, at appellanterne overtræder det dyrkningsforbud mv., der følger af § 21 b, stk. 1. En sådan forudsætning for retlig interesse er i strid med EU-Domstolens praksis, hvorefter søgsmålsretten ikke må afgrænses så snævert, at der kun kan opnås domstolsprøvelse ved at udsætte sig selv for en sanktion.

Selv hvis den 300 meter-zone, som Miljøministeriet henviser til, skulle have haft betydning for, om appellanterne er berørt af miljøbeskyttelseslovens § 21 b, stk. 1, findes en sådan i hvert fald ikke for f.eks. E, der derfor under alle omstændigheder har en retlig interesse i søgsmålet.

Det følger af fast retspraksis og det EU-retlige effektivitetsprincip, at domstolene kan påkende påstande om generelle reglers lovlighed, jf. bl.a. Højesterets afgørelser i UfR 1998.1669, UfR 2012.2572, UfR 2015.1303, UfR 2017.3429 og UfR 2022.2162. Højesterets dom i UfR 2000.669 kan ikke begrunde et andet resultat, da den eneste årsag til, at appellanten i den sag ikke fik pådømt sin påstand, var, at det ikke ville påvirke hans retsstilling at få underkendt valglovens § 2.

Miljøministeriet har anført navnlig, at appellanterne ikke har godtgjort, at de har retlig interesse i prøvelse af miljøbeskyttelseslovens § 21 b eller indsatsplanbekendtgørelsens § 7, stk. 2, da de ikke har en konkret, væsentlig og aktuel interesse i at få prøvet reglerne.

Dansk retspleje indeholder ikke et princip om *actio popularis* (søgsmålsret for alle og enhver), og prøvelse af generelle retsakter kan som udgangspunkt kun ske i forbindelse med prøvelse af en konkret forvaltningsakt, der er truffet i medfør af de generelle retsakter.

Nogle af appellanterne ejer ikke arealer beliggende inden for et område, hvor der er vedtaget en indsatsplan, og har allerede derfor ingen retlig interesse i prøvelse af påstandene vedrørende indsatsplanbekendtgørelsens § 7, stk. 2.

De øvrige appellanter har påvist, at de ejer arealer, der er omfattet af en indsatsplan. Disse appellanter har imidlertid ikke modtaget påbud eller afgørelser om dyrkningsrestriktioner efter miljøbeskyttelseslovens § 26 a og har af den grund ingen retlig interesse i prøvelse af påstandene vedrørende indsatsplanbekendtgørelsens § 7, stk. 2. Hvis en af appellanterne i fremtiden bliver mødt med et påbud eller en afgørelse, vil den pågældende kunne påklage påbuddet eller afgørelsen til Miljø- og Fødevarerklagenævnet og derefter indbringe afgørelsen for domstolene.

For så vidt angår miljøbeskyttelseslovens § 21 b bemærkes, at bestemmelsen fastlægger en generel beskyttelseszone med en radius på 25 meter fra indvindingsboringer. Beskyttelseszonen gælder for alle erhvervsmæssige og offentlige formål og gælder for alle, som ejer ejendom inden for 25 meter fra borerne. Appellanterne kan således ikke have en konkret og væsentlig interesse i en prøvelse af bestemmelsen.

Sagen skal i forhold til en række af appellanterne afvises, bl.a. fordi de ikke ejer en grund, der er omfattet af dyrkningsforbuddet efter miljøbeskyttelseslovens § 21 b, stk. 1.

For så vidt angår nogle af de øvrige appellanter bemærkes, at de til støtte for, at de er omfattet af 25 meter-beskyttelseszonen i miljøbeskyttelseslovens § 21 b, har henvist til en 300 meter-zone. Denne er fastlagt efter cirkulære nr. 64 af 28. februar 1980 om vandindvinding og vandforsyning, hvorefter der kan fastsættes et sådant beskyttelsesområde mellem et vandindvindingsanlæg og et nedrivningsanlæg. 300 meter-zonen har således ikke noget at gøre med 25 meter-zonen, som følger af miljøbeskyttelseslovens § 21 b, stk. 1.

Den fremlagte erklæring fra appellanternes tidligere mandatar, Foreningen for Grundvandsbeskyttelse, må forstås således, at F og P på et tidspunkt har fremsat krav om godtgørelse efter miljøbeskyttelseslovens § 64 c, mens K, Q og E ikke har fremsat krav om godtgørelse efter bestemmelsen.

Afvisningspåstanden er i overensstemmelse med retspraksis om retlig interesse, jf. f.eks. UfR 2022.2162 H, hvor en påstand om pligt til at bringe de danske logningsregler i overensstemmelse med EU-retten blev afvist, da den angik forhold, der muligt kunne påberåbes som anbringende til støtte for en uvis, ikke nedlagt påstand.

Den foreliggende sag adskiller sig fra UfR 2012.2572 H, da den angik et helt konkret projekt, som ville påvirke de pågældende personer både konkret og væsentligt, mens der i den foreliggende sag er tale om prøvelse af helt generelle, landsdækkende regler om beskyttelse af grundvandet mod forurening.

Højesterets vurdering i UfR 2000.669 skal læses på baggrund af, at landsretten havde frifundet Valgretsnevnet for den principale påstand om, at nævnets afgørelse var ugyldig, og at der ikke var anket i forhold til Valgretsnevnet.

Højesterets begrundelse og resultat

Sagens hovedspørgsmål

Sagen for Højesteret angår, om appellanterne har retlig interesse i at få prøvet deres påstande vedrørende indsatsplanbekendtgørelsens § 7, stk. 2, samt miljø-

beskyttelseslovens § 21 b, som de agter at nedlægge for landsretten, hvis de får medhold i, at de har retlig interesse i søgsmålet.

Efter appellanternes principale påstand vedrørende indsatsplanbekendtgørelsens § 7, stk. 2, skal Miljøministeriet anerkende, at bestemmelsen er retsstridig, mens ministeriet efter den subsidiære og mere subsidiære påstand – med henvisning til forskellige konkrete forhold – skal anerkende, at bestemmelsen er retsstridig i forhold til appellanterne.

Efter appellanternes principale påstand vedrørende miljøbeskyttelseslovens § 21 b skal Miljøministeriet anerkende, at bestemmelsen er retsstridig, subsidiært retsstridig for så vidt angår bestemmelsens forbud mod dyrkning.

Indsatsplanbekendtgørelsens § 7, stk. 2

Efter de foreliggende oplysninger finder Højesteret af de grunde, som landsretten har anført, at sagen for Js, Ls og Ms vedkommende skal afvises, for så vidt angår påstandene vedrørende indsatsplanbekendtgørelsens § 7, stk. 2.

De øvrige appellanternes principale påstand vedrørende indsatsplanbekendtgørelsens § 7, stk. 2, må forstås således, at Miljøministeriet skal anerkende, at bestemmelsen er retsstridig i forhold til alle og enhver. Højesteret finder, at de pågældende appellanter allerede som følge af den generelle udformning af den principale påstand ikke har den fornødne retlige interesse i at få den prøvet.

Med hensyn til den subsidiære og mere subsidiære påstand vedrørende indsatsplanbekendtgørelsens § 7, stk. 2, bemærkes, at det fremgår af miljøbeskyttelseslovens § 26 a, stk. 1, at når der er vedtaget en indsatsplan for et område efter § 13 eller § 13 a i lov om vandforsyning mv., kan kommunalbestyrelsen, hvis der ikke kan opnås en aftale herom på rimelige vilkår, endeligt eller midlertidigt mod fuldstændig erstatning pålægge ejeren af en ejendom i området de rådighedsindskrænkninger eller andre foranstaltninger, som er nødvendige for at sikre nuværende eller fremtidige drikkevandsinteresser mod forurening med nitrat eller pesticider.

Af indsatsplanbekendtgørelsens § 7, stk. 2 – der er udstedt med hjemmel i bl.a. miljøbeskyttelseslovens § 26 a, stk. 2 – fremgår bl.a., at kommunalbestyrelsens afgørelse om rådighedsindskrænkninger efter miljøbeskyttelseslovens § 26 a, skal ske ud fra en samlet vurdering af de hydrogeologiske forhold samt arealanvendelsen, herunder f.eks. data fra vandanalyser, forekomst af miljøfremmede stoffer i grundvandet, stigende tendenser af nitrat, pesticider eller øvrige relevante stoffer, eller andre relevante forhold.

Også for Højesteret er det ubestridt, at der ikke over for nogen af appellanterne er truffet afgørelse om rådighedsindskrænkninger eller andre foranstaltninger efter miljøbeskyttelseslovens § 26 a, stk. 1.

Som også anført af landsretten følger det af miljøbeskyttelseslovens § 91, stk. 1, at såfremt der senere over for appellanterne måtte blive truffet en afgørelse efter miljøbeskyttelseslovens § 26 a, stk. 1, kan en sådan afgørelse indbringes for Miljø- og Fødevareklagenævnet. I den forbindelse vil nævnet kunne prøve bl.a., om indsatsplanbekendtgørelsens § 7, stk. 2, er i overensstemmelse med grundloven, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og EU-retten, ligesom domstolene vil kunne prøve dette, hvis Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse indbringes for domstolene.

På den anførte baggrund tiltræder Højesteret, at appellanterne ikke har den fornødne retlige interesse i at få prøvet den subsidiære og mere subsidiære påstand vedrørende indsatsplanbekendtgørelsens § 7, stk. 2.

Miljøbeskyttelseslovens § 21 b

Højesteret lægger efter de foreliggende oplysninger til grund, at alene F, P, K, Q og E ejer områder, der er omfattet af miljøbeskyttelseslovens § 21 b, stk. 1. Da de øvrige appellanter ikke ejer områder omfattet af bestemmelsen, afvises påstandene vedrørende miljøbeskyttelseslovens § 21 b for disses vedkommende, da de allerede derfor er uden retlig interesse i prøvelsen af disse påstande.

Af bestemmelsen i miljøbeskyttelseslovens § 21 b, stk. 1, følger, at anvendelse af pesticider, dyrkning og gødskning til erhvervsmæssige og offentlige formål ikke må foretages inden for en radius på 25 meter fra en boring, der indvinder grundvand til almene vandforsyninger. Forbuddet mod dyrkning mv. følger således af bestemmelsen og forudsætter ikke, at der træffes en afgørelse herom af en myndighed.

Appellanternes påstande vedrørende miljøbeskyttelseslovens § 21 b må forstås således, at Miljøministeriet skal anerkende, at bestemmelsen er retsstridig i forhold til alle og enhver, subsidiært retsstridig i forhold til alle og enhver vedrørende bestemmelsens forbud mod dyrkning. Højesteret finder, at appellanterne allerede efter den generelle udformning af disse påstande ikke har den fornødne retlige interesse i at få dem prøvet.

Konklusion og sagsomkostninger

Højesteret stadfæster landsrettens dom.

Henset til sagens karakter, omfang og forløb finder Højesteret, at Landsforeningen for Bæredygtigt Landbrug i sagsomkostninger for Højesteret skal betale 125.000 kr. til Miljøministeriet til dækning af advokatudgift.

THI KENDES FOR RET:

Landsrettens dom stadfæstes.

I sagsomkostninger for Højesteret skal Landsforeningen for Bæredygtigt Landbrug betale 125.000 kr. til Miljøministeriet.

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