

HØJESTERETS DOM

afsagt onsdag den 11. marts 2020

Sag 156/2019

(1. afdeling)

Anklagemyndigheden

mod

T2

og

T1

(advokat Lone Rømø, beskikket for begge)

I tidligere instanser er afsagt dom af Retten i Nykøbing Falster den 14. november 2018 (1-3486/2018) og af Østre Landsrets 6. afdeling den 8. april 2019 (S-3510-18).

I pådømmelsen har deltaget fem dommere: Thomas Rørdam, Vibeke Rønne, Oliver Talevski, Jens Kruse Mikkelsen og Anne Louise Bormann.

Påstande

Dommen er anket af T2 og T1 med påstand om frifindelse, subsidiært formildelse.

Anklagemyndigheden har påstået skærkelse.

Supplerende sagsfremstilling

Påbud

Den 30. juni 2009 udstedte X Kommune påbud til T2 og T1 om kloaktilslutning af deres ejendom ... Påbuddet blev ikke efterkommet, og den 17. februar 2010 indgav X Kommune politianmeldelse.

Ved anklageskrift af 6. juli 2012 blev der rejst tiltale mod T2 og T1 for manglende efterkomelse af påbuddet.

Den 22. november 2012 meddelte X Kommune i en mail til ejerne, at påbuddet blev trukket tilbage. Af mailen fremgår bl.a.:

”Sagen stammer som bekendt fra Y Kommunes tid, hvor Y Kommune i 2003 på grund af uoverensstemmelser satte minipumpestationen i vejarealet lige uden for grunden.

Det var i denne forbindelse, at der var ”en sagsbehandler ude på ejendommen for at besigtige forholdene”. En hændelse som en af mine sagsbehandlere senere omtalte i en mail, og som er den oplysning, der i flere omgange er givet aktindsigt omkring. I maj 2005 fik I så afslag på en etablering af et pileanlæg, og Y Kommune varslede et påbud om tilslutning til kloak. På grund af interne omrokeringer blev der beklageligvis aldrig fulgt op på sagen.

X Kommune tog sagen op i 2009 og varslede et nyt påbud. Da I ikke efterkom dette påbud om tilslutning til kloak, anmeldte Udvalget for Teknik og Miljø i 2012 rutinemæssigt sagen til politiet, men desværre uden at man besigtigede forholdene i marken. Når vi ser tilbage på sagen kan vi kun beklage, at jeres udsagn om ”at vand ikke kan løbe opad” ikke dengang blev forstået i den rette sammenhæng, men i stedet blev forstået som en henvisning til spørgsmålet om det rørlagte vandløb, som der tidligere har været korrespondance om.

Det fremgår klart af sagens korrespondance, at der er givet aktindsigt i flere omgange (senest her i oktober 2012), men administrationen fik først problemstillingen om den manglende tilslutningsmulighed konkret beskrevet i brevet fra Jeres advokat den 10-09-2012. I brevet beskriver advokaten konkret, at det praktisk ikke er muligt at gennemføre tilslutningen til kloakken, idet minipumpebrønden ligger for højt, og da der ikke var ført kloakledning fra minipumpebrønden helt frem til skel.

X Kommune har for nyligt tilbudt afklarende fællesmøder på stedet, men er – med forskellige begrundelser om f.eks. manglende aktindsigt – blevet afvist fra jeres side. X Forsyning har desuden flere gange været i kontakt med jer for at finde ud af den bedste tekniske løsning på tilslutningsproblemet. X Forsyning har orienteret om at der har været en ny besigtigelse den 6. november 2012 vedr. sagen.

For at give ro til at afklare spørgsmålet vedr. placering af minipumpebrønden trækkes påbuddet hermed tilbage. Anklagemyndigheden underrettes om dette.

Sagen genoptages når, der foreligger en afklaring vedr. placeringen af minipumpestationen, dog senest i 2014.”

På denne baggrund besluttede anklagemyndigheden den 4. december 2012 at opgive påtalen mod T2 og T1, jf. retsplejelovens 721, stk. 1, nr. 2.

Den 18. februar 2015 sendte X Kommune et brev til T2 og V1, som er T2s ægtefælle, men ikke medejer af ejendommen, med opfølgning på tidligere korrespondance om kloakeringen af ejendommen på ... Af brevet fremgår bl.a.:

”Påbuddet, som blev meddelt af X Kommune den 30. juni 2009 blev i mail af 22. november 2012 *trukket tilbage* med begrundelsen for at afklare spørgsmål vedrørende placering af minipumpestation. Desuden blev det pointeret i samme mail at sagen ville blive genoptaget senest i 2014, når der forelå en afklaring på placering af minipumpestationen. Derfor foreslog vi december 2014, at vi skulle mødes på ejendommen, således der kunne blive indledt en dialog omkring placeringen af minipumpestationen. Dette møde afslog I at deltage i, hvorfor det ikke har været muligt at indgå en aftale om placeringen.

...

Jeres ejendom er omfattet af den gældende spildevandsplan for X Kommune ”Spildevandsplan 2014-2020” og skal derfor kloakeres.

Når der i løbet af foråret 2015 er blevet etableret en tilslutningsmulighed, vil X Kommune varsle et nyt påbud om tilslutning til X Forsynings kloaksystem.”

Ved breve af 22. juli 2016 sendte X Kommune varsel af påbud om kloaktilslutning til T2 og T1 med frist for eventuelle bemærkninger til den 31. august 2016.

Ved mail af 5. august 2016 oplyste T2, at de – som forholdene havde udviklet sig – ikke for nuværende kunne imødekomme et kommende påbud.

Den 1. september 2016 udstedte kommunen påbud om kloaktilslutning til T2 og T1. Af påbuddet fremgår bl.a.:

”Varsel af påbud

Påbuddet blev varslet i brev af den 22. juli 2016, hvor du blev opfordret til at bidrage med oplysninger om omkostninger, fordele, ulemper og andre forhold, der har betydning for beslutningen. Vi har modtaget følgende bemærkninger til det varslede:

I en e-mail af 5. august 2016 er det bemærket, at et kommende påbud ikke for nuværende kan imødekommes på grund af, hvordan forholdene har udviklet sig.

Det er X Kommunes vurdering at indsigelsen ikke bidrager med nye oplysninger, der fører til at påbuddet ikke skal meddeles, da der i indsigelsen ikke fremkommer nye oplysninger, der kan ændre på kravet om kloakering.

Derfor meddeles påbuddet som varslet.

Påbud

I henhold til miljøbeskyttelseslovens [§28, stk. 4] påbydes, at det sanitære spildevand (husspildevand) på ejendommen beliggende ..., X-by, matrikel ... senest den 2. marts 2017 skal være tilsluttet X Forsynings etablerede spildevandsstik, jf. vedlagte kort-bilag.”

Aktindsigt

Ankestyrelsen har ved afgørelse af 22. marts 2019 meddelt V1 delvis aktindsigt i en række sager på baggrund af en anmodning af 5. februar 2019.

X Kommune har ved brev af 6. februar 2020 meddelt V1 aktindsigt på baggrund af en anmodning af 3. februar 2020. Det fremgår af brevet, at kommunen har anset henvendelsen som en genfremsættelse af tidligere aktindsigtsanmodninger, og at anmodningen er blevet imødekommet af kommunen ved fremsendelse af materiale identisk med materiale, der tidligere er blevet udleveret.

Personlige oplysninger

Af T2s skatteoplysninger for 2017 fremgår, at hun havde en personlig indkomst på 155.164 kr.

Af T1s skatteoplysninger for 2017 fremgår, at han havde en personlig indkomst på 517.016 kr.

Anbringender

T2 og T1 har til støtte for påstanden om frifindelse anført navnlig, at landsretten har anvendt miljøbeskyttelseslovens § 28, stk. 4, forkert. I henhold til bestemmelsen er der tilslutningspligt for ejendomme, når stikledningen er ført frem til grundgrænsen. På deres ejendom på ... er stikledningen ført over grundgrænsen og ind på grunden på en sådan måde, at tilslutning ikke er mulig og i hvert fald ikke uden uforholdsmæssigt store omkostninger og nedsat funktionalitet.

De har trods gentagne anmodninger ikke fået aktindsigt i kommunens sagsbehandling og afgørelsen om tilslutningspligt, og der har således ikke været mulighed for reel partshøring. Det følger af forvaltningslovens § 9 b, at afgørelse af en sag skal udsættes, hvis en part under sa-

gens behandling fremsætter anmodning om aktindsigt, og denne anmodning efter loven skal imødekommes. Det følger endvidere af forvaltningslovens § 21, at parten på ethvert tidspunkt af sagens behandling kan forlange, at sagens afgørelse udsættes, indtil der er afgivet en udtalelse til sagen. Der kan efter omstændighederne, bl.a. hvis der foreligger væsentlige modstående hensyn til offentlige eller private interesser, ske en fravigelse af disse bestemmelser, men det er der ikke tale om i denne sag. Tilsidesættelsen af retten til aktindsigt og partshøring indebærer en urigtig anvendelse af forvaltningsloven og medfører, at påbuddet om tilslutning må anses for ugyldigt.

Påbuddet, som blev meddelt i 2009, var identisk med påbuddet, som blev meddelt i 2016, og derfor er en straffesag for overtrædelse af påbuddet fra 2016 i strid med forbuddet mod dobbelt strafforfølgning (ne bis in idem).

Til støtte for påstanden om formildelse har de anført navnlig, at der ved bødefastsættelsen skal foretages en konkret vurdering, hvor der tages højde for overtrædelsens grovhed, om der er sket en besparelse, eller om overtrædelsen er sket for at opnå en økonomisk vinding, samt deres personlige forhold og den tid, der er forløbet. Denne vurdering fører til en formildelse.

Anklagemyndigheden har anført navnlig, at landsretten har anvendt miljøbeskyttelseslovens § 28, stk. 4, korrekt. Det afgørende må være, at X Kommune har ført stikledningen til grundgrænsen, og at der er etableret en rimelig tilslutningsmulighed. Det forhold, at tilslutningen medfører omkostninger for T2 og T1, der er højere, end de oprindeligt havde forestillet sig, medfører ikke fritagelse fra tilslutningspligten, og det medfører heller ikke fritagelse, at kommunen efter T2 og T1s opfattelse har placeret stikledningen et andet sted end aftalt.

Der er ikke i forbindelse med X Kommunes sagsbehandling og tilslutningspåbuddet af 1. september 2016 begået sådanne sagsbehandlingsfejl, at der er grundlag for at tilsidesætte påbuddet. T2 og T1 er ved kommunens varslingsbrev af 22. juli 2016 blevet partshørt over de væsentlige oplysninger, som kommunen ville lægge til grund for påbuddet. De har således haft tilstrækkelig lejlighed til at fremkomme med bemærkninger inden udstedelse af påbuddet den 1. september 2016.

Påbuddet om tilslutning kan heller ikke ud fra proportionalitetsbetragtninger anses for ugyldigt. De miljøbeskyttelseshensyn, der værnes ved bestemmelsen i § 28, stk. 4, må vægtes højere end det forhold, at tilslutningen medfører udgifter for en grundejer, og det kan derfor ikke anses for at være i strid med proportionalitetsprincippet, at en grundejer skal afholde udgifter inden for en rimelig økonomisk ramme. Der foreligger ikke oplysninger om uforholdsmæssigt store omkostninger.

Det forhold, at der i 2012 blev opgivet påtale vedrørende kloaktilslutning på samme ejendom, kan ikke føre til frifindelse. T2 og T1 kan ikke på baggrund af påtaleopgivelsen have fået en berettiget forventning om, at de ikke senere ville blive meddelt et nyt påbud om tilslutningspligt, og at der ikke senere kunne rejses en ny straffesag for manglende efterkommelse heraf.

Straffen skal udmåles i overensstemmelse med forarbejderne til miljøbeskyttelseslovens § 110, jf. lovforslag nr. L 4 af 28. november 2007, de almindelige bemærkninger, pkt. 4, hvoraf det fremgår, at bødeniveauet i førstegangstilfælde i almindelighed bør være 5.000 kr. Der skal derfor ske skærpelse af den idømte bøde på 2.500 kr. Ved strafudmålingen i forhold til T2 må det dog tages i betragtning, at hun på gerningstidspunktet havde særlig lav indtægt.

Tvangsbødernes størrelse skal fastsættes, så de udgør et egnet og rimeligt middel til gennemtvungelse af tilslutningspligten. De må således udmåles i forhold til T2s og T1s økonomiske forhold og den udgift, som de kan påregne i forbindelse med opfyldelsen af tilslutningspligten. Der kan derfor være grundlag for at skærpe tvangsbøderne, navnlig i forhold til T1.

Højesterets begrundelse og resultat

Sagens baggrund og problemstilling

T2 og T1 er ved landsrettens dom fundet skyldige i overtrædelse af miljøbeskyttelseslovens § 110, stk. 1, nr. 2, jf. § 28, stk. 4, ved at have undladt at opfylde et påbud fra X Kommune af 1. september 2016 om at tilslutte spildevandet fra deres ejendom til X Forsynings kloakledning inden den 2. marts 2017.

Det er ubestridt, at påbuddet ikke er opfyldt. T2 og T1 har til støtte for deres påstand om frifindelse anført navnlig, at de ikke kan straffes for overtrædelse af påbuddet, fordi påtale i en

tidligere straffesag om overtrædelse af et tilsvarende påbud udstedt i 2009 blev opgivet. Påbuddet er desuden ugyldigt, fordi tilslutning til den stikledning, som kommunen har etableret, ikke er mulig eller vil indebære uforholdsmæssigt store omkostninger. Påbuddet er endvidere ugyldigt som følge af sagsbehandlingsfejl, fordi deres anmodninger om aktindsigt ikke er imødekommet.

Betydningen af den tidligere straffesag

I 2012 opgav anklagemyndigheden påtale mod T2 og T1 efter retsplejelovens § 721, stk. 1, nr. 2, i en sag, hvor de var tiltalt for ikke at have opfyldt et påbud om kloaktilslutning meddelt af X Kommune i 2009. Årsagen til påtaleopgivelsen var, at kommunen havde trukket påbuddet tilbage, bl.a. fordi der var tvivl om de tekniske muligheder for tilslutning til kloakken. Kommunen tilkendegav samtidig, at sagen ville blive genoptaget, når der forelå en afklaring vedrørende placeringen af en minipumpebrønd.

I hvert fald under disse omstændigheder finder Højesteret, at kommunens tilbagekaldelse af det tidligere påbud ikke var til hinder for, at der i 2016 blev meddelt et nyt påbud om kloaktilslutning.

Denne sag vedrører manglende opfyldelse af påbuddet fra 2016, som er udstedt, efter at kommunen har vedtaget en ny spildevandsplan og etableret en ny tilslutningsmulighed på ejendommen.

Der er således ikke tale om den samme lovovertrædelse, som var omfattet af påtaleopgivelsen i 2012, og dermed ikke ny strafforfølgning i strid med forbuddet mod dobbelt strafforfølgning.

Forholdet til miljøbeskyttelsesloven

Kommunens påbud er udstedt i medfør af miljøbeskyttelseslovens § 28, stk. 4, hvorefter der er tilslutningspligt for en ejendom, når en stikledning er ført frem til grundgrænsen.

Landsretten har lagt til grund, at der er etableret et offentligt stik hen til og 10 til 20 cm over grundgrænsen til T2 og T1s ejendom. Det forhold, at stikket er etableret lidt over grundgrænsen, indebærer efter Højesterets opfattelse ikke, at kommunens påbud savner lovhjemmel.

Landsretten har endvidere lagt til grund, at der er etableret en rimelig tilslutningsmulighed. Landsretten fandt i den forbindelse, at der var tilslutningspligt, selv om der eventuelt var en afvigelse med hensyn til placeringen af stikledningen i forhold til, hvad der havde været drøftet mellem ejernes repræsentant og kommunen. Ved denne vurdering indgik, at ejerne ikke ønskede et videre samarbejde med kommunen.

Højesteret kan ikke efterprøve landsrettens bevisbedømmelse. Efter de oplysninger, som landsretten har lagt til grund, finder Højesteret ikke grundlag for at tilsidesætte landsrettens vurdering af, at tilslutningsmuligheden er rimelig og dermed ikke i strid med proportionalitetsprincippet.

Sagsbehandlingsfejl

Der er ikke fremkommet noget, som giver Højesteret grundlag for at antage, at T2 og T1 er blevet nægtet aktindsigt i oplysninger, som kan have haft betydning for deres mulighed for at varetage deres interesser under kommunens sagsbehandling forud for udstedelsen af påbuddet i 2016.

Delkonklusion om skyldsspørgsmålet

Efter det anførte er der ikke grundlag for at fastslå, at T2 og T1 er blevet retsforfulgt i strid med forbuddet mod dobbelt strafforfølgning, eller for at anse kommunens påbud af 1. september 2016 om tilslutning til kloak for ugyldigt.

Højesteret tiltræder derfor, at T2 og T1 er fundet skyldige i den rejste tiltale.

Strafudmåling og tvangsbøder

Det fremgår af forarbejderne til lov nr. 173 af 12. marts 2008 om ændring af lov om miljøbeskyttelse og forskellige andre love (Folketingstidende 2007-08, tillæg A, lovforslag nr. L 4, s. 29), at bødeniveauet for overtrædelse af miljøbeskyttelseslovens § 110, stk. 1, i førstegangstilfælde i almindelighed bør være på minimum 5.000 kr. Højesteret finder for så vidt angår T1 ikke grundlag for at fravige dette udgangspunkt og forhøjer derfor bøden til 5.000 kr. For så vidt angår T2 tiltræder Højesteret, at bøden er fastsat til 2.500 kr. Højesteret har herved lagt vægt på hendes lave indtægt.

Højesteret finder ikke grundlag for at forhøje de tvangsbøder, landsretten har fastsat.

Samlet konklusion

Højesteret stadfæster landsrettens dom med de ændringer, at bøden for T1 forhøjes til 5.000 kr. med forvandlingsstraf af fængsel i 8 dage, og at de idømte tvangsbøder forfalder første gang den 1. april 2020.

Thi kendes for ret:

Landsrettens dom stadfæstes med de ændringer, at bøden for T1 forhøjes til 5.000 kr. med forvandlingsstraf af fængsel i 8 dage, og at de idømte tvangsbøder forfalder første gang den 1. april 2020.

T2 og T1 skal solidarisk betale sagens omkostninger for Højesteret.