

Introduktion

1. Området for afhandlingens undersøgelse

1.1. Vandløbssager i taksationskommissionen

Den kommunale taksationskommission og de vandløbssager, der behandles i kommissionen, er udgangspunktet for afhandlingen. Vandløbssagerne i den kommunale taksationskommission vedrører reguleringen af vandløb og de tvister, der kan opstå i forbindelse hermed. De mest profilerede vandløbssager er tilfælde, hvor offentlige vandløb ikke vedligeholdes og derfor oversvømmer og ødelægger de omkringliggende landmænds marker. Det er ofte landbrugets interesseorganisationer, der sikrer en vis opmærksomhed i offentligheden i forbindelse med disse erstatningssager.

For et landbrugsland som Danmark¹ har det naturligvis økonomisk betydning for landbruget, om landmændenes afgrøder ødelægges, og i de tilfælde, hvor de ødelægges, om landmændene kan få afgrøderne erstattet eller ej. For den enkelte husejer har det betydning, om der er et nedgravet rørlagt vandløb på deres grund, der forårsager oversvømmelse på naboejendommen med et erstatningskrav til følge. Det skyldes især, at de færreste husejere er bekendt med, hvorvidt der under deres græsplæner er et rørlagt vandløb, og dermed også savner viden om, at der påhviler dem en vedligeholdelsespligt. Når flere lodsejere bliver pålagt at være med til at betale for et vandløbs vedligeholdelse, har det betydning for de enkelte lodsejere, hvor meget disse skal bidrage med hver især, og om fordelingen af udgifterne er rimelig og kan accepteres af lodsejerne.

1. Danmark er traditionelt betegnet som et landbrugsland, men landbruget fylder mindre i dag, end det har gjort tidligere. Landbruget i Danmark er dog fortsat et af de største erhverv, jf., Danmarks Statistik www.dst.dk/da/Statistik/emner/erhvervslivets-sektorer/landbrug-gartneri-og-skovbrug (senest tilgået 15. marts 2017).

I forhold til de enkelte kommuner har det betydning, om der er klarhed og enighed om de regler og procedurer, der er ved vandløbssagerne i den kommunale taksationskommission, da manglende klarhed kan medføre forkerte beslutninger og utilsigtede regelbrud. Der er 15 kommunale taksationskommissioner² og syv overtaksationskommissioner,³ der alle er fordelt efter stedlige kriterier (geografisk) i landet.

Vandløbssagerne er en ny sagstype i den kommunale taksationskommission, da vandløbssagerne ved nedlæggelsen af landvæsensretterne i 2001 blev overført til kommissionerne.⁴ Det var ikke tilfældigt, at vandløbssagerne blev overført til kommissionerne. Det skete på baggrund af flere undersøgelser af landvæsensretterne, vandløbssagernes karakteristika og de behov, disse sager havde. På baggrund heraf blev taksationskommissionerne valgt som det bedste sted at placere vandløbssagerne.

De undersøgelser, der vil blive foretaget i afhandlingen, vil klarlægge, hvilke regler der er gældende for den kommunale taksationskommissions virke for vandløbssagerne, og undersøge, om reglerne bliver efterlevet på samme måde i den kommunale taksationskommissions forskellige kommissioner, og om de er pligtige hertil.

I afhandlingen vil det blive skitseret, hvilke typer af vandløbssager der behandles i den kommunale taksationskommission, og hvilke organisa-

-
2. De 15 kommunale taksationskommissioner fordeles sig på Taksationskommissionen for Hovedstadsområdet, Taksationskommissionen for Bornholm, Taksationskommissionen for Nordsjælland I og II, Taksationskommissionen for Roskilde, Taksationskommissionen for Vestsjælland, Taksationskommissionen for Sydsjælland og Lolland-Falster, Taksationskommissionen for Fyn, Taksationskommissionen for Sønderjylland, Taksationskommissionen for Esbjerg, Taksationskommissionen for Vejle, Taksationskommissionen for Ringkøbing, Taksationskommissionen for Viborg, Taksationskommissionen for Aarhus, Taksationskommissionen for Randers og Taksationskommissionen for Nordjylland, jf. www.trm.dk/da/ministeriet/adresser-paa-taksationskommissioner-mm (senest tilgået 1. marts 2017).
 3. Overtaksationskommissionen for Aarhus og Holstebro, Overtaksationskommissionen for Fyn, Sønderjylland og Esbjerg, Overtaksationskommissionen for Hovedstadsområdet og Bornholm, Overtaksationskommissionen for Vejle og Ringkøbing, Overtaksationskommissionen for Nordjylland og Viborg, Overtaksationskommissionen for Nord- og Vestsjælland samt Overtaksationskommissionen for Roskilde, Sydsjælland og Lolland-Falster, jf. www.trm.dk/da/ministeriet/adresser-paa-taksationskommissioner-mm (senest tilgået 1. marts 2017).
 4. Jf. lov nr. 466 af 7. juni 2001 om ophævelse af lov om landvæsensretter og om ændring af forskellige love som følge af nedlæggelse af landvæsensretterne. Der redegøres nærmere for historikken i kapitel 2.

toriske og processuelle regler der er gældende for vandløbssagerne, samt om den kommunale taksationskommission efterlever disse regler.

Ønsket med disse undersøgelser er først at redegøre for den organisatoriske placering for dernæst at redegøre for den retlige ramme, der er gældende for vandløbssagerne i den kommunale taksationskommission. Slutteligt er det ønsket at undersøge, om der er harmoni mellem, hvilke organisatoriske regler og processuelle regler den kommunale taksationskommission er underlagt og den praktiske opfattelse og ageren i den kommunale taksationskommission. Undersøgelserne heraf vil blive set i forhold til de kriterier og hensyn, der bevirkede, at det blev anbefalet, at vandløbssagerne blev placeret i taksationskommissionerne.

Det forskningsspørgsmål, som ønskes besvaret ved afhandlingen, placerer sig således primært inden for det offentlige retsområde, herunder primært forvaltningsretten og herunder miljøretten.

Afhandlingen ønsker således at stille spørgsmålet:

Hvilken retlig ramme er der for vandløbssagerne i den kommunale taksationskommission?

1.2. Problematik

I offentligheden figurerer den kommunale taksationskommission og vandløbssager sjældent. Det er ikke et område, der har tiltrukket sig manges opmærksomhed.⁵ Den manglende offentlige interesse for området er ikke ensbetydende med, at der ikke blandt de mennesker, der arbejder med vandløbssagerne i den kommunale taksationskommission, er fokus på området og et ønske om opmærksomhed. Herudover har vandløbssagerne en betydelig praktisk og økonomisk relevans for de in-

5. Daværende miljø- og fødevarerminister Eva Kjer Hansen sendte den 4. november 2015 et hyrdebrev ud til landets kommuner, hvori hun påpegede vigtigheden af, at de overholdt vandløbsloven for at mindske oversvømmelser, ministeriets j.nr. NST-401-01674. Hyrdebrevet var indirekte en italesættelse af at undgå eller i videst muligt omfang at undgå nogle af de typer erstatningssager, der kan indbringes for den kommunale taksationskommission, der hidrører fra oversvømmelse af offentlige vandløb. Landbrugsavisen, der er en avis vedrørende landbrugets forhold, og som udgives af Landbrug og Fødevarer, bragte den 3. marts 2017 en artikel om, at den øgede nedbør skaber behov for en ændring af vandløbsloven, således at vandløbene bliver bedre rustet til at aflede de øgede vandmængder, jf. artiklen "Ekspertes skal foreslå ændringer af vandløbslovgivningen".

volverede borgere. Her sigtes især til lodsejere, der risikerer eller oplever oversvømmelse på deres jorder, og som ønsker erstatning, til de husejere, der bliver mødt med krav i forbindelse med nedgravede vandløb, og til de kommuner, der er usikre på, hvorledes processerne i forhold til den kommunale taksationskommission bør foregå, og som ønsker dette afdækket.

Den kommunale taksationskommission træffer afgørelser efter vandløbsloven⁶ og vejloven.⁷ Det er relativt nyt, at sager vedrørende vandløb behandles i den kommunale taksationskommission, da vandløbssagerne indtil 2001 blev varetaget af landvæsensretterne. Ved nedlæggelsen af landvæsensretterne blev vandløbssagerne overført til den kommunale taksationskommission. Forinden havde der været undersøgelser af, hvorvidt vandløbssagerne skulle overføres til et andet prøvelsessystem, eller om de skulle varetages af domstolene. Efter anbefalinger valgte man at overføre sagerne til den kommunale taksationskommission. Den kommunale taksationskommission varetog i forvejen erstatningssager, og da erstatningssager er de hyppigste vandløbssager, vandt argumentet om at overføre sagerne til et organ med kompetence inden for denne typer af sager. De erstatningssager, der hidtidig havde været behandlet af den kommunale taksationskommission, var erstatning ved ekspropriation. Når en kommune eksproprierede, og den eksproprierede lodsejer ikke fandt, at erstatningen var dækkende, skulle lodsejeren indbringe spørgsmålet om erstatningen for den kommunale taksationskommission. Vandløbssagerne er derfor relativt nye i den kommunale taksationskommission, men adskiller sig på en del punkter fra ekspropriationssagerne, da de to erstatningssagstyper både materielt og processuelt er forskellige, hvilket særligt gør det interessant at belyse vandløbssagerne i den kommunale taksationskommission.

Når man stifter bekendtskab med den kommunale taksationskommission enten som helhed eller en enkelt eller enkelte af kommissioner-

6. § 22, stk. 2, samt § 24, stk. 3, i lovebekendtgørelse nr. 127 af 26. januar 2017 om vandløb, herefter vandløbsloven, fastsætter blandt andet, at erstatningssager samt tvivls spørgsmål i vandløbssager kan indbringes for den kommunale taksationskommission.

7. I § 123, stk. 1 i lov af 27. december 2014 nr. 1520 om offentlige veje, herefter vejloven, angives det, at sager, der indbringes for den kommunale taksationskommission efter vandløbsloven, skal behandles efter bestemmelsens stk. 2-6. Vejlovens bestemmelser i forhold til vandløbsloven behandles nærmere i kapitel 3.

ne, er noget af det første, man erfarer, at det kan være ganske svært at få kendskab til kommissionernes kendelser. Det er kun få udvalgte kendelser, der kan findes via Karnov Group,⁸ men derudover kan det være vanskeligt at få kendskab til kendelserne, da det kun kan opnås gennem aktindsigt. Det medfører, at tilgængelig praksis er yderst sparsom, ikke kun for udefrakommende, men også internt i den kommunale taksationskommission. Den begrænsede tilgang til praksis kan medføre juridiske problemstillinger i forhold til, hvor lukket et system som den kommunale taksationskommission kan være og samtidig opfylde de krav, der er til f.eks. aktindsigt og arkivering. Foruden disse retlige spørgsmål rejser det også nogle retspolitiske spørgsmål, om en sådan lukkethed i et system både eksternt og internt er ønskeligt i et samfund, der ellers tilstræber åbenhed og tilgængelighed.

Det næste, man erfarer, når man stifter bekendtskab med den kommunale taksationskommission, er den sparsomme litteratur på området.⁹ Hertil skal det bemærkes, at det er et lille retsområde, og at det derfor af naturlige grunde ikke har tiltrukket sig den store opmærksomhed. Der har dog i landbrugsaviser på det seneste været fokus på vandløb og vandløbssager i forbindelse med erstatning for oversvømmelse.¹⁰ På trods af at der er nogen fokus på vandløbssagerne, er det fortsat kun i fagaviser og kun i beskedent omfang, at der er artikler eller andet vedrørende vandløbssager. Vandløbssagerne og den kommunale taksationskommission er derfor hverken belyst videre i juridisk litteratur eller i aviser eller andre nyhedskanaler. Den sparsomme litteratur samt den svære tilgang til den kommunale taksationskommissions kendelser og de problematikker, der er til området, gør det ønskeligt med en under-

8. De fleste af de kendelser, der er tilgængelige på Karnov, pro.karnovgroup.dk/ (senest tilgået 1. marts 2017), er i tidsskriftet *Miljøretlige afgørelser og domme*. Karnov er et privat selskab, der stiller love, artikler samt domme og kendelser til rådighed mod et betalingsabonnement. En gennemgang af, hvilke kendelser der er tilgængelige via Karnov og via aktindsigt, er gennemgået i kapitel 4.

9. I afsnit 1.4. i dette kapitel redegøres der for litteratur, der berører den kommunale taksationskommission.

10. Tidligere miljøminister Esben Lunde Larsen er i *Landbrugsavisen* citeret for at sige: *“Det er tid til, at vi tager en dyb indånding, dykker helt ned på bunden og foretager et historisk vandtjek!”* i forbindelse med ministerens ønske om at ændre vandløbslovgivningen for at sikre en bedre afvanding for at undgå oversvømmelser af landmændenes jorder, jf. artiklen Esben Lunde: *“Historisk vandtjek på vej”* bragt i *Landbrugsavisen* den 9. november 2016 af Helle A. Christensen.

søgelse af de retlige spørgsmål, der kan fremkomme, og en undersøgelse af, hvorledes det faktisk har forholdt sig i den kommunale taksationskommission.

1.3. Afgrænsning

Den kommunale taksationskommission varetager foruden vandløbssager også ekspropriationssager. I ekspropriationssagerne tages der stilling til, om den lodsejer, hvis ejendom er blevet eksproprieret, har fået en tilstrækkelig erstatning. Den kommunale taksationskommission kan kun tage stilling til erstatningens størrelse og ikke gyldigheden af ekspropriationen. I forhold til de spørgsmål, som ønskes besvaret i afhandlingen, vil ekspropriationssagerne ikke blive behandlet. De spørgsmål, der ønskes besvaret, er, hvordan den retlige ramme er for vandløbssagerne i den kommunale taksationskommission, og om den kommunale taksationskommission følger denne ramme i praksis. Vandløbssagerne er dermed udgangspunktet for undersøgelsen.

Afhandlingen berører dog sporadisk ekspropriationssagerne, idet vandløbssagerne er blevet tilføjet kommissionerne i 2001, uagtet at vandløbssagerne på mange måder adskiller sig fra ekspropriationssagerne. Det er dermed en del af undersøgelsen at belyse, hvorfor vandløbssagerne er blevet henlagt til varetagelse i dette system, men berøringen med ekspropriationssagerne er ikke ensbetydende med, at disse bliver undersøgt. Fokus er at undersøge, hvordan vandløbssagerne varetages af den kommunale taksationskommission.

1.4. Tidligere forskning

Det er begrænset, hvad der er af litteratur om de kommunale taksationskommissioner, tidligere landvæsensretterne, og om vandløbssagerne. Kun enkelte af de ældre, store værker behandler taksationskommissionerne.¹¹ Det er dog primært de statslige kommissioner,¹² afhandlingen beskæftiger sig med, og afhandlingen er, fra før vandløbssagerne blev overført til den kommunale taksationskommission. Taksationskommis-

11. Se f.eks. Orla Friis Jensen, *Taksationsproces*.

12. Der er tre statslige taksationskommissioner, Taksationskommissionen for Fyn og sydlige Jylland, Taksationskommissionen for Midt- og Nordjylland samt Taksationskommissionen for Sjælland m.v., jf. www.trm.dk/da/ministeriet/adresser-paa-taksationskommissioner-mm (senest tilgået 1. marts 2017).

sionerne, både statslige og kommunale, varetog og varetager primært sager om erstatningsstørrelse ved tvist herom i forbindelse med ekspropriation. De kommunale kommissioner varetog og varetager tvisterne, når en kommune havde og har eksproprieret, og de statslige, når staten havde og har eksproprieret. De eksisterende behandlinger af de statslige taksationskommissioner kan ikke pr. automatik bruges på de kommunale taksationskommissioner og endnu mindre på vandløbsagerne. Fra den ældre litteratur kan i øvrigt nævnes Kinch og Tolstrup, *Den danske Landboret*, der berører dels taksationskommissionerne, landvæsensretterne og afvandingsinteresserne.¹³ Se også Orla Friis Jensen, *Taksationskendelser i ekspropriationssager 1958-1974*.¹⁴ I Bent Christensen, *Nævn og Råd*, berøres taksationskommissionerne ligeledes,¹⁵ men det er igen i forhold til de statslige kommissioner, ligesom det er tilfældet i Von Eyben, *Miljørettens grundbog*.¹⁶ Begge værker er fra før, vandløbsagerne kom over i den kommunale taksationskommission.¹⁷ Poul Andersen berører også taksationskommissionerne i sin artikel "Ulempe" som begrundelse af taksationskendelser.¹⁸

I nyere litteratur berører *Ekspropriation i praksis* kort den kommunale taksationskommission, men kun i forhold til ekspropriation, ikke vandløbsager.¹⁹ I *Miljøretten bind 1* gennemgås de nævn og råd, der er på miljøområdet, herunder den kommunale taksationskommission og overtaksationskommissionerne, men det er ganske kort.²⁰ Ligeledes berøres vandløbsloven og lovens bestemmelser om regulativer for vandløb i *Kampen om vandet*.²¹ Bogen berører ikke de i denne afhandling be-

13. Taksationskommissionen er berørt på s. 50 og 663, landvæsensretterne på s. 19 og 550ff, vandløb på s. 526 og 552 og afvandingsinteresser på blandt andet s. 438 og 605. Tolstrup har ligeledes i *Landboret* berørt taksationskommissionerne på s. 125 og 194 og landvæsensretterne på s. 12ff.

14. Orla Friis Jensen, 1967.

15. Bent Christensen, 1958.

16. Jf. W.E. Von Eyben, *Miljørettens grundbog*, s. 117 og 277, taksationskommissionen i relation til erstatning ved fredning berøres ligeledes kort s. 267.

17. Jon Andersen gennemgår i *Forvaltningsret - Sagsbehandling. Hjemmel. Prøvelse*, s. 246 taksationskommissionen i forhold til nævn, der har en dommer som formand, hvilket tidligere var et krav.

18. Jf. Juristen 1969, s. 109ff.

19. Mølbeck og Flensborg.

20. Gennemgangen af taksationskommissionerne går primært på den geografiske opdeling og kommissionernes form, jf. s. 377ff.

21. Per Christensen, særligt afsnit 7.2 om vandløbsloven og vandløbsregulativer.

handlede vandløbssager eller den kommunale taksationskommission, men dog noget af det retsgrundlag, der oftest vil blive inddraget i en vandløbssag ved den kommunale taksationskommission.

I nyere juridisk litteratur berøres den kommunale taksationskommission således stort set ikke, ligesom vandløbssagerne heller ikke undersøges eller beskrives.²² Der er derfor ingen litteratur, der særskilt forholder sig til, hvilken retlig ramme og hvilke processuelle regler der er gældende for den kommunale taksationskommission til fulde. Der er heller ikke tidligere analyser af, hvorvidt den kommunale taksationskommission efterlever disse regler i praksis, eller retspolitisk overvejelse i forhold til den kommunale taksationskommission og vandløbssagerne heri.²³

1.5. Metode

For at kunne besvare de spørgsmål, der stilles i afhandlingen, anvendes den retsdogmatiske metode. Afhandlingen ønsker at klarlægge den retlige ramme for vandløbssagerne og beskrive de processuelle regler. Det peger på en metode, der forholder sig til love, forarbejder, litteratur samt praksis. Den retsdogmatiske metode er derfor velegnet til afhandlingens formål om at fastslå kommissionernes organisatoriske placering og de regler, der er gældende for kommissionerne, og undersøge, hvordan kommissionerne varetager de regler, der er gældende for vandløbssagerne.²⁴

22. Taksationskommissionen er nævnt i flere miljøretlige fremstillinger i relation til erstatning ved fredning, hvilket ikke vedrører den kommunale taksationskommission eller vandløbssagerne, se her blandt andet Revsbech og Puggaard, *Lærebog i miljøret*, s. 334-335 og 357 samt Moe og Brendt, *Miljøret*, s. 363.

23. I Moe og Brendt, *Miljøret* er der en kort henvisning til den kommunale taksationskommission s. 370. I Pagh, *Omsætning og regulering af fast ejendom* er opdelingen af offentlige og private vandløb, med de rådighedsindskrænkninger der kan være i forhold til den faste ejendom, nævnt.

24. Se Evald og Schaumburg-Müller, *Retsfilosofi, retsvidenskab og retskildelære*, s. 212ff, Tvarnø og Nielsen, *Retskilder og retsteorier*, s. 34, Blume, *Juridisk Metodelære*, s. 150-151, Wegener, *Juridisk metode*, s. 51ff., kapitel 7, Lyngsie og Østergaard, *Methodological differences between legal dogmatics and new institutional economics*, Blume, *Retssystemet og Juridisk Metode*, s. 40. En retsdogmatisk tilgang til fastsættelsen af de retlige rammer ses ligeledes i Møller-Sørensen, *Administrativ Håndhævelse Natur- og miljøbeskyttelse*, der dog havde sit sigte på en bredere undersøgelse, hvorimod nærværende afhandling er skarpt afgrænset i forhold til vandløbssagerne i taksationskommissionerne og således ikke har samme horisontale tilgang.

1.5.1. Metodeovervejelser

Afhandlingens fokus på vandløbssagerne i den kommunale taksationskommission har den udfordring, at sagerne er svært tilgængelige. Den undersøgelse, der ønskes i afhandlingen, kan udelukkende foretages ved at analysere kendelser fra den kommunale taksationskommission. Den retsdogmatiske metode anvendes til at fastslå, hvad der er gældende praksis i den kommunale taksationskommission.²⁵ I de tilfælde, hvor en sag er ført videre til domstolene, vil dommen blive inddraget.²⁶ Den retsdogmatiske metode anvendes til at besvare de spørgsmål, der er stillet i afhandlingen. Slutteligt vil der være et retspolitisk afsnit som afrunding på de svar, undersøgelsen har givet. Dette afsnit vil derfor ikke være retsdogmatisk, men i stedet retspolitisk.

1.5.2. Kommissionskendelser og nævnsafgørelser som retskilder

Kendelserne fra den kommunale taksationskommission er centrale i afhandlingens undersøgelser og bruges sammen med de domme, der er tilgængelige. Kendelserne anvendes som en retskilde i afhandlingens undersøgelse og er med til at udlede, hvad der er gældende ret i kommissionerne for vandløbssagerne.²⁷ I teorien er der ikke en præcis defi-

25. Kendelser, afgørelser og domme har den svaghed, som en retsdogmatisk analyse har, at hvor hver sag er sin egen, bruges analysen af sagen til at danne et generelt billede. Morten Wegener udtrykker det således s. 94 i *Juridisk Metode*: "Ved retspraksis som retskildefaktor er der spørgsmål om, hvilken præjudikatværdi man kan tillægge tidligere domstolsafgørelser om samme eller beslægtede forhold. Når en given dom optræder som præjudikat, drages der således slutninger fra dens stillingtagen til bestemte retsspørgsmål til afgørelser i andre – senere – sager, dvs. at den opfattelse som fortilfælde ud fra en forventning om, at lignende sager vil blive afgjort på samme måde."

26. I forhold til et spørgsmål om retskildeværdi kendelser versus domme, er der naturligvis ingen tvivl om vægtningen til dommenes side. I forhold til afhandlingens sigte, der er at redegøre for praksis i kommissionerne, er kendelserne naturligvis væsentlige. Hertil kommer, at et sammenhold med domstolspraksis ikke er muligt, da der ikke er nogen videre praksis at sammenholde kendelserne med. Den retskildemæssige værdi af en kendelse afhænger af, om denne står ved siden af en dom eller alene. I de tilfælde, hvor en kendelse er indbragt for domstolene, vil det være dommen, der har den største vægtning. Dette følger naturligt af det hierarki, som vores retskilder er en del af. Dette er dog sjældent tilfældet i vandløbssagerne, da der næsten alene er praksis fra kommissionerne.

27. Alf Ross anfører, at retskilder er: "*Indbegrebet af de faktorer der over indflydelse på dommerens formulering af den regel hvorpå han baserer sin afgørelse*", jf. s. 92, *Om ret og retfærdighed*.

inition af, hvad en retskilde er.²⁸ De teoretiske diskussioner i forhold til retskilder vil ikke blive berørt nærmere i afhandlingen, da der gennem kendelserne vil kunne udledes, hvordan kommissionerne anvender vandløbs- og vejlovens regler.

I kraft af spørgsmålet om den retlige ramme for vandløbssagerne i den kommunale taksationskommission, og om kommissionerne i praksis følger den ramme, vil kendelserne blive anvendt i den undersøgelse, der foretages i afhandlingen. Herudover vil Miljø- og Fødevarerklagenævnets praksis blive inddraget.²⁹ Nævnet har kompetence til at varetage nogle af de samme spørgsmål i vandløbssagerne som kommissionerne, og nævnet er derfor interessant. Nævnets afgørelser bruges til at udlede, hvad praksis er ved nævnet, og anvendes også som en retskilde.

For at en dom eller kendelse kan bruges, skal den indeholde ratio decidendi.³⁰ I afhandlingen er det primært kendelser, der analyseres, og disse skal være så udtalende om en problemstilling, at de kan tages til indtægt for, hvorledes en retsregel skal tolkes. Dette er et praktisk problem i forhold til kendelserne, da størstedelen af dem er meget generelle i deres udformninger. Denne problematik vil blive gennemgået i kapitel 8.

28. Her tænkes især på Jens Ravnkildes bidrag i U 2013B.1, hvori der opstilles syv nye kriterier for, hvad en retskilde er. Dette bidrag medførte en vis form for debat på området, men uagtet denne debat fremkom der ikke nogen klar definition af retskildebegrebet. Det skyldes formentlig, at der er tale om en mission impossible, og da en klar definition a la en opskrift, hvor man nøjagtig kan måle sig frem til, hvilke kriterier der udgør en retskilde, ikke er velegnet til at definere begrebet, og da de færreste er i tvivl om, hvad begrebet dækker i praksis, jf. *“Denne problemstilling er på den ene side af fundamental betydning og på den anden side karakteriseret ved, at jurister faktisk godt ved, hvad en retskilde er”*, jf. Blume, *Retskildebegrebet* i U 2013B.94, s. 1. Lauridsen anfører, at *“... retskilderne er en betegnelse for reglerne eller normerne for korrekt retsdogmatisk beskrivelse, og retskildelæren er en lære om disse reglers eller normers nærmere indhold.”* jf. *Om ret og retsvidenskab – Lærebog for almindelig retslære*, s. 105ff. I *IT-retlige Metaproblemer* foretager Jesper Løffler Nielsen en horisontal analyse af it-problemer, der anser retskilder bredt og ud fra, om *“... retskildeværdien alene er udtryk for en retskildes evne til at virke overbevisende på retsanvenderen”* jf. s. 58.

29. Miljø- og Fødevarerklagenævnet er klagemyndighed for administrative afgørelser, i det omfang det fastsættes i den øvrige lovgivning, jf. § 1, stk. 1, i lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevarerklagenævnet.

30. Riis m.fl., *Skriftlig Jura – den juridiske fremstilling*, s. 249.

1.5.3. Ombudsmandsudtalelser som retskilde

Ombudsmandens udtalelser bruges i høj grad til at uddybe og forme forvaltningsretten. Ombudsmandens praksis er uundværlig i forhold til en afdækning af forvaltningsrettens virke for kommissionerne. Der er naturligvis tale om retskilder, der ikke har den samme vægtning som domstolens praksis, men Ombudsmandens praksis bruges til at udfylde, hvor retspraksis ikke slår til.³¹ Selvom Ombudsmandens udtalelser ikke har samme retskildemæssige værdi som de traditionelle retskilder, har de i praksis stor betydning. Det er de færreste af de sager, som Ombudsmanden udtaler sig om, der, hvis ikke Ombudsmanden udtalte sig herom, ville blive underlagt en vurdering af den forvaltningsretlige sagsbehandling.³²

2. Afhandlingen

2.1. Opbygning

Afhandlingen er opdelt i fire dele, hvor del I er indledningen, del II omhandler den organisatoriske placering af vandløbssagerne i den kommunale taksationskommission, del III beskriver sagernes ramme og del IV sammenfatter de afsluttende bemærkninger.

Del I består foruden introduktionen i kapitel 1 af kapitel 2, der redegør for de to udvalg, hvis anbefalinger og gennemgang af vandløbssagerne var medvirkende til, at sagerne blev overført til kommissionerne. Del II beskriver den organisatoriske placering. I kapitel 3 redegøres der for vandløbs- og vejloven, der er de to centrale love for vandløbssagerne i den kommunale taksationskommission. I kapitel 4 redegøres for de kendelser, der er modtaget. I kapitel 5 skitseres de kendetegn, der er ved

31. Niels Eilschou Holm anfører, at udtalelserne er mere subjektive end retspraksis, og at Ombudsmanden ved udviklingen af begrebet *god forvaltningsret* ligeledes har en mere dynamisk tilgang til forvaltningsretten end domstolene. Se *Ombudsmandens udtalelser som retskilde* af Niels Eilschou Holm i *Festskrift til Hans Gammeltoft-Hansen*, s. 317.

32. Gottrup redegør i *Officialprincippet og sagsoplysningen – mod øget borgerinddragelse*, s. 23ff for Ombudsmandens praksis. I Gottrups afhandling havde Ombudsmandens praksis en mere central rolle end i nærværende. Afhandlingens anvendelse af udtalelserne på grund af deres centrale rolle for udviklingen af forvaltningsretten, her blandt andet god skik-begrebet, er lige så relevant i forhold til den undersøgelse, der foretages i nærværende afhandling.

et takserende organ, og i kapitel 6 redegøres for den kommunale taksationskommissions organisatoriske placering i forhold til et decentralt eller dekoncentreret forvaltningsorgan.

Del III beskriver sagernes ramme. I kapitel 7 beskrives og undersøges de forvaltningsretlige regler for de dokumenter, der er i vandløbssagerne. I kapitel 8 undersøges de krav, der er til sagernes oplysning og oplysninger. I kapitel 9 skitseres de klagemuligheder, der er for vandløbssager, og de krav, der er til afgørelserne og kendelserne i vandløbssager. I kapitel 10 gennemgås kommissionernes sammensætning, den sagkundskab, der er i taksationskommissionerne, samt den sagkundskab, der kan tilføjes kommissionerne.

I del IV er der en afsluttende sammenfatning i kapitel 11 og nogle retspolitiske betragtninger i kapitel 12. I kapitel 13 er der et resume af afhandlingen på dansk og engelsk.

2.2. Ordliste og forklaringer

Idet afhandlingen omhandler vandløbssager, kan der være ord og betegnelser, som kræver en nærmere forklaring.

De i dette afsnit anførte begreber og forklaringer er udelukkende udpluk for at lette forståelsen af de i afhandlingen nævnte sager, men er ikke i sig selv en gennemgang af hverken vandløbsforhold eller begreber.

Afvanding er et centralt emne, når der tales om vandløb. Et vandløbs afvandingsområde er det område, der ligger rundt om vandløbet, og hvor vandløbet afleder dette områdes vand. Afvandingsområdet afgrænses af den højderyg kaldet vandskel, der er mellem vandløbet og andre vandløb. Det opland, som et vandløb afvander, er således dets afvandingsområde, og dette afgrænses af vandskellene mellem vandløbet og øvrige vandløb. Disse skel er blot et udtryk for højdeforskelle, der har betydning for, hvor vandet afledes hen til.

I forhold til afvanding har det ligeledes en betydning, om vandløbet ligger lige højt. Ligger dele af vandløbet højere eller lavere end andre dele af vandløbet, vil vandet løbe ned ad. Den gennemstrømning, som niveauforskelle i vandløbet kan være med til at skabe, kan øge behovet for vedligeholdelse. Herudover betyder det, at når en del af vandløbet ligger højere end resten, påvirker det de regler, der knytter sig til vandløbet. Reglerne om vandløb forsøger at tage hensyn til de parter, der bor

ved vandløb, hvor disse ligger lavere, da der vil være større risiko for oversvømmelser m.v. på disse strækninger.

Vandløb kan strække sig over lange distancer. Vandløb er derfor opdelt i stationer. Stationerne angiver de forskellige punkter i vandløbet. Da vandløbenes forhold kan variere både i forhold til, om vandløbet ligger højt eller lavt, og i forhold til vandløbets dybde og bredde, kan der være forskellige regler for vedligeholdelsen. Derfor vil den vedligeholdelse der skal foretages eller de tilstande, der skal være i vandløbet ofte være angivet i stationer.

Det har også betydning for mange vandløb, hvorvidt der er kloakeret. De steder, hvor der ikke er kloakeret, er der et større behov for vandløbenes afledning af vand, idet der vil være både spildevand og overfladevand. I forhold til overfladevand vil anlæggelse af veje, stier m.v. medføre mere spildevand, hvilket ligeledes vil påvirke vandløbene med mere vand, der skal afledes.

I forhold til vandløbsvedligeholdelse er det oftest grøden i vandløbene, der skal beskæres. Grøde er de planter, der vokser i vandløbene. Grøden kan være med til at hindre eller sænke vandføringsevnen i vandløbet, hvilket er med til at hæmme vandløbets evne til at aflede vand. Vandløbsvedligeholdelse vil i de fleste sager vedrøre grødeskæring. Der er mange forskellige måder, hvorpå man kan skære grøden. Hvilken form for grødefskæring, der anvendes, afhænger af, hvilket vandløb og hvilke bestemmelser der er gældende for det enkelte vandløb. Grødeskæring kan ske maskinelt, og grøden kan skæres ved håndkraft. Selve skæringen kan være, hvor der skæres i bund, eller hvor der ikke skæres i bund m.v.

I forhold til hvordan vandløbene skal vedligeholdes, er det ofte anført, at vandløbene skal have en bestemt bundkote. Udtryk som bundkote³³ anvendes i forbindelse med vandløbene og den vandføringsevne, der er for vandløbene. Vandløbets vandføringsevne er vigtig, da den angiver vandløbets afledningskapacitet. Vandføringsevnen kan således have betydning i forhold til de vedligeholdelsesarbejder, der skal udfø-

33. Afvandingsteknisk udtryk for kote til laveste punkt i et afstrømningstværsnit, jf. s. 15 i Vej og Trafikteknisk ordbog. Se endvidere Naturstyrelsens oplysninger om vandløb i Danmark, www.naturstyrelsen.dk/vandmiljoe/soeer-og-vandloeb/ (senest tilgået 6. september 2016).

res for at opretholde en bestemt vandføringsevne.³⁴ For nogle vandløb er der fastsat bestemmelser herfor for at sikre en bestemt afledning. Højdeforskellen i vandløbet har også betydning for den gennemstrømning, der er i vandløbet. Hvor der er højdeforskelle, vil der være mere gennemstrømning, hvorimod der vil være væsentlig mindre gennemstrømning i de dele af vandløbet, der ligger lavt, og hvor der ikke er højdeforskelle. I de dele af vandløbet, hvor der ikke er gennemstrømning, kan der oftere opstå problemer i forhold til oversvømmelser, da vandafledningen kan være problematisk. På disse områder kan der være behov for mere vedligeholdelse.

Vandløb kan både være rørlagte lerrør og små og store vandløb, der bugter sig i landskabet, og som ligner de vandløb, der typisk tænkes på, når der tales om vandløb. I mange af de vandløbssager, der gennemgås, vil der være tale om rørlagte vandløb, men dette ændrer ikke på, at der er tale om vandløb. Der vil ikke skulle ske vedligeholdelse i form af grødeskæring, men f.eks. ved at vandløbet/røret spules. Også træers rødder kan volde problemer i forhold til de rørlagte vandløb, da rødderne kan ødelægge rørene.

34. I Overlandvæsenkommissionen for Storstrøms Amts OLKI 1 2001, Tlf2004.152, var der i regulativet angivet, hvilken vandføringsevne vandløbet skulle have, og målinger af den faktiske vandføringsevne var afgørende for, hvorvidt regulativet var overholdt i den pågældende sag.