

31. august 2026

Notat vedrørende kommunalbestyrelsesmedlemmers strafansvar

1. Indledning og opdrag

Nærværende notat er udarbejdet for Danmarks Sportsfiskerforbund med henblik på at vurdere, om medlemmerne af Klima-, Miljø- og Naturudvalget i Viborg Kommune kan risikere at pådrage sig et strafferetligt ansvar i forbindelse med behandlingen af Gudenaacentralens ansøgning om vandindvindingstilladelse. Notatet forholder sig desuden til den forestående behandling af sagen i Viborg Byråd den 2. september 2026.

Klima-, Miljø- og Naturudvalget besluttede den 13. august 2026 at indstille til, at Gudenaacentralen meddeles vandindvindingstilladelse. Beslutningen blev truffet imod forvaltningens indstilling om at meddele afslag, da det var forvaltningens vurdering, at det ikke var muligt inden for lovgivningen at imødekomme ansøgningen om fortsat drift af Tangeværket. Forvaltningen havde navnlig begrundet sin indstilling med, at det på baggrund af den gennemførte habitatkonsekvensvurdering ikke med tilstrækkelig sikkerhed kunne udelukkes, at projektet vil skade udpegningsgrundlaget for de berørte Natura 2000-områder, herunder arter og naturtyper omfattet af habitatdirektivet og bilag IV.

Klima-, Miljø- og Naturudvalget begrundede sin beslutning med, at vandets forløb ikke vil ændre sig, hvis tilladelsen ikke gives, og at staten arbejder for en passageløsning.

På den baggrund undersøges det nedenfor, om der kan være grundlag for et strafferetligt ansvar for de medlemmer, der stemte for beslutningen, samt hvilken betydning spørgsmålet om strafansvar kan have for byrådets forestående behandling af sagen.

2. Betingelserne for strafansvar efter kommunestyrelseslovens § 61

Efter kommunestyrelseslovens § 61 kan et kommunalbestyrelsesmedlem straffes med bøde, hvis medlemmet gør sig skyldig i en grov tilsidesættelse af de pligter, som hvervet medfører. Bestemmelsen omfatter de pligter under udøvelsen af kommunale funktioner, herunder at træffe beslutninger, som påhviler medlemmerne som medlemmer af kommunalbestyrelsen og dens udvalg.

Tilsidesættelse omfatter både aktiv handling og tilfælde af pligtforsømmelser og skødesløshed. Kravet om grovhed begrænser bestemmelsens anvendelsesområde til de meget alvorlige pligttilsidesættelser, og der skal være tale om en krænkelse af væsentlige interesser.

Kommunalbestyrelsesmedlemmer kan som udgangspunkt lægge de oplysninger og vurderinger, som de modtager fra forvaltningen og eksterne rådgivere, til grund for deres beslutninger (For så vidt angår advokatvurderinger, se hertil skr. af 1. april 2003, j.nr. 2003-2070/207-1 vedrørende en situation, hvor ministeriet fandt, at kommunalbestyrelsen ikke havde tilsidesat sine pligter efter lovgivningen, resumé-databasen 3. marts 2014)

Det er dog ikke i sig selv ansvarspådragende, at et kommunalbestyrelsesmedlem stemmer imod forvaltningens indstilling. Kommunalbestyrelsen og dens udvalg er således ikke retligt bundet af forvaltningens vurdering. Det følger imidlertid af forarbejderne til kommunestyrelseslovens § 61, at et ansvar kan blive aktuelt, hvis medlemmerne ved at fravige forvaltningens indstilling indså eller klart burde have indset, at de herved overtrådte lovgivningen. Tilsvarende kan et ansvar komme på tale, hvis det er klart, at sagen er utilstrækkeligt oplyst, jf. Folketingstidende 1983-84, lovforslag nr. L 67, tillæg A, spalte 1432.

Pligttilsidesættelsen skal kunne tilregnes medlemmet som forsætligt eller groft uagtsomt. Der kan straffes med bøde, som kan gradueres efter grovheden, og der er ikke noget maksimum for bødens størrelse.

Siden 1. januar 2004 er det ikke noget krav, at der foreligger en begæring fra tilsynsmyndigheden (Ankestyrelsen) for, at anklagemyndigheden kan rejse strafferetlig påtale efter bestemmelsen.

Højesteretsdom U 1993.482 H illustrerer, hvilke omstændigheder der kan føre til strafansvar efter bestemmelsen.

I sagen havde en kommune tidligere givet en virksomhed tre dispensationer til udvidelser, som efterfølgende blev vurderet ulovlige og ugyldige af Planstyrelsen, Vestsjællands Amtskommune og Tilsynsrådet. Da virksomheden senere søgte om endnu en dispensation til et halbyggeri, blev dispensationen igen meddelt. Der blev i den forbindelse rejst tiltale imod tre medlemmer af kommunalbestyrelsens teknikudvalg efter den dagældende kommunestyrelseslovens § 61 c (nuværende § 61). T1 og T2 blev dømt med bøde på 5.000 kr., fordi de havde et betydeligt forhåndskendskab til de tidligere ulovlige dispensationer og derfor havde en særlig anledning til at undersøge sagen nærmere og dermed sikre et tilstrækkeligt beslutningsgrundlag forud for meddelelsen af dispensation. Medlemmerne var henholdsvis formand og næstformand for udvalget.

Det tredje medlem blev derimod frifundet, idet han ikke havde tilsvarende kendskab til de tidligere afgørelser og havde forladt sig på oplysninger fra udvalgets formand.

Ved vurderingen af et muligt strafansvar kan der således bl.a. kan lægges vægt på medlemmernes forudgående kendskab til sagen, hvilke oplysninger om beslutningens lovlighed der forelå på beslutningstidspunktet, og om medlemmerne på den baggrund havde særlig anledning til at sikre sig, at beslutningen kunne træffes lovligt.

Ved vurderingen af strafansvar efter kommunestyrelseslovens § 61, er det for det første relevant at undersøge, om beslutningen om at meddele Gudenaacentralen vandindvindingstilladelse er i strid med lovgivningen. Hvis dette er tilfældet, må det dernæst vurderes, om medlemmerne på baggrund af de oplysninger, der forelå på beslutningstidspunktet, indså eller klart burde have indset, at beslutningen var ulovlig.

3. Beslutningens lovlighed

Habitatbekendtgørelsen fastsætter en række krav til myndighedernes behandling af projekter, der kan påvirke Natura 2000-områder.

Hvis det ikke på forhånd kan udelukkes, at et projekt kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt, skal myndigheden foretage en nærmere habitatkonsekvensvurdering af projektets virkninger på området under hensyn til områdets bevaringsmålsætninger, jf. habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 2, 1. pkt. Habitatkonsekvensvurderingen er afgørende for, om projektet efterfølgende kan tillades. Viservurderingen, at projektet vil skade Natura 2000-områdets integritet, kan der som udgangspunkt ikke meddeles tilladelse til projektet, jf. § 6, stk. 2, 2. pkt.

Forvaltningen har den 7. maj 2026 og forud for Klima-, Miljø- og Naturudvalgets beslutning udarbejdet et udkast til delafgørelse om afslag til indvinding af vand fra Gudenåen/Tange Sø til produktion af elektricitet på Tangeværket.

Afslaget var navnlig begrundet i, at den gennemførte habitatkonsekvensvurdering, der er baseret på faglige vurderinger, og indgår i det juridiske grundlag for afgørelserne, viser, at projektet vil skade områdets integritet og hindre opnåelse af gunstig bevaringsstatus for de berørte arter og naturtyper.

Der er i sagen desuden udarbejdet en second opinion af WSP den 7. oktober 2025, der underbygger konklusionerne i Viborg Kommunes habitatkonsekvensvurdering.

Det altovervejende udgangspunkt er herefter, at der ikke kan meddeles indvindingstilladelse, medmindre Viborg Kommune konkret og dokumenteret kan begrunde en fravigelse, jf. habitatbekendtgørelsens § 9. Det forudsætter bl.a., at der ikke findes alternative løsninger, at projektet er begrundet i bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, og at Natura 2000-netværkets sammenhæng kan sikres gennem nødvendige kompenserende foranstaltninger.

I sagen har Viborg Kommune anmodet advokatfirmaet Bech-Bruun om at vurdere, om der alligevel kunne være juridisk grundlag for at meddele vandindvindingstilladelse på trods af de

faglige vurderinger i Viborg Kommunes habitatkonsekvensvurdering. I notat fra Bech-Bruun af 24. juni 2026 konkluderes, at en tilladelse i så fald forudsætter, at betingelserne for fravigelse er opfyldt og konkret dokumenteret.

Forvaltningen har i sagen derfor også vurderet, om betingelserne for fravigelse er opfyldt. I den forbindelse er der foretaget en undersøgelse af, om der findes alternativer til projektet. Det konkluderes, at der findes et alternativt til produktion af el, som er væsentligt mindre indgribende i forhold til beskyttelsen af arter, som er oplistet i de påvirkede habitatområder. Allerede af den grund kan fravigelsesbestemmelserne ikke anvendes i nærværende sag.

Det fremgår ikke af Klima-, Miljø- og Naturudvalgets beslutning, at udvalget har foretaget en anden vurdering af spørgsmålet om alternative løsninger eller i øvrigt har vurderet og dokumenteret, at betingelserne for fravigelse er opfyldt.

Klima-, Miljø- og Naturudvalget har alene begrundet beslutningen om at meddele vandindvindingstilladelse med, at "vandets forløb ikke vil ændre sig, hvis tilladelsen ikke gives, og at staten arbejder for en passageløsning".

Forvaltningen har i sin indstilling anerkendt, at delafgørelsen efter vandforsyningsloven isoleret set ikke vil ændre gennemstrømningen i Gudenåen. Forvaltningen vurderer imidlertid samtidig, at projektets samlede påvirkning af Natura 2000-områderne skal vurderes på tidspunktet for meddelelsen af vandindvindingstilladelsen og ikke kan udskydes til den senere afgørelse efter vandløbsloven.

Udvalgets første begrundelse kan derfor ikke føre til, at vandindvindingstilladelsen lovligt kan meddeles.

Det kan heller ikke i sig selv begrunde meddelelsen af vandindvindingstilladelsen, at staten arbejder med en mulig passageløsning.

Spørgsmålet om betydningen af statens arbejde for kommunens behandling af vandindvindingstilladelsen har tidligere været behandlet i sagen. Det daværende Klima- og Miljøudvalg besluttede den 21. november 2023, at den videre behandling af ansøgningen om vandindvindingstilladelse skulle afvente Statens udmelding i 2024 om indsatsbehovet for Tange Sø, hvor der ville blive taget stilling til spærringen ved Tange Sø.

Sagen blev også begæret for byrådet, der den 13. december 2023 besluttede at bakke om udvalgets beslutning. Den daværende borgermester Ulrik Wilbek udtalte den gang, at han var bekendt med at beslutning ikke var lovlig¹.

Ankestyrelsens igangsatte i december 2023 en mulig tilsynssag og indhentede i den forbindelse en udtalelse fra det daværende Miljø- Ligestillingsministerium om, hvorvidt Viborg

¹ Link til udtalelse: [\[Viborg Kommune – 13-12-23 – Møde i Byrådet\]](#) som også er omtalt artikel i Altinget den 17. december 2023 [\[Viborg-borgmester afviser at sætte gang i undersøgelse af kraftværks konsekvenser for naturen: "Jeg påstår ikke, at det her er lovligt. Det ved jeg godt, at det ikke er" -Altinget\]](#)

Kommunes beslutning om at afvente statens udmelding vedrørende indsatsbehovet i forhold til spærringen ved Tangeværket efter ministeriets opfattelse var i overensstemmelse med lovgivningen på ministeriets område.

Hertil oplyste Miljø- og Ligestillingsministeriet (**bilag 1**) blandt andet følgende:

"Sagen om indvindingstilladelse efter vandforsyningsloven er uafhængig af regeringens arbejde med genbesøget af vandområdeplanerne i 2024, hvor der vil blive taget stilling til et evt. indsatsbehov for Tange Sø, herunder håndteringen af spærringen ved Tangeværket med henblik på, at Danmark lever op til EU's vandrammedirektiv. Et eventuelt indsatsbehov for Tange Sø skal overholde vandrammedirektivet og naturdirektiverne, dvs. habitatdirektivet og fuglebeskyttelsesdirektivet." (min understregning)

Det påhviler Viborg Kommune som kompetent vandforsyningsmyndighed, jf. vandforsyningslovens § 20, stk. 1, at sikre, at betingelserne for at meddele den konkrete vandindvindingstilladelse er opfyldt på afgørelsestidspunktet. En mulig fremtidig passageløsning kan derfor ikke træde i stedet for kommunens vurdering af, om det projekt, der aktuelt søges tilladelse til, kan gennemføres i overensstemmelse med habitatdirektivet.

Samlet set vil det således være ulovligt at imødekomme ansøgningen om vandindvindingstilladelse. Habitatkonsekvensvurderingen viser, at projektet vil skade Natura 2000-områdets integritet, og der er efter det foreliggende grundlag ikke mulighed for fravigelse. De forhold, som Klima-, Miljø- og Naturudvalget har anført som begrundelse for sin beslutning, kan ikke føre til et andet resultat.

4. Udvalgets kendskab til beslutningens retlige grundlag

Det forhold, at en kommunal beslutning er ulovlig, er ikke i sig selv tilstrækkeligt til at statuere strafansvar efter kommunestyrelseslovens § 61. Det afgørende er herefter, om de enkelte medlemmer ved at stemme for beslutningen indså eller klart burde have indset, at beslutningen var i strid med lovgivningen.

Som anført ovenfor kan der ved denne vurdering navnlig lægges vægt på medlemmernes forudgående kendskab til sagen, hvilke oplysninger om beslutningens lovlighed der forelå på beslutningstidspunktet, og om medlemmerne på den baggrund havde særlig anledning til at sikre sig, at beslutningen kunne træffes lovligt.

Det taler i retning af et muligt strafansvar, at udvalgets medlemmer forud for beslutningen var blevet særskilt orienteret om sagens retlige problemstillinger.

Viborg Kommune oplyste til Naturens Retshjælp den 12. marts 2026, at der på grund af sagens komplekse karakter og lange historik havde været behov for at "klæde det nye Klima-, Miljø- og Naturudvalg ordentlig på" (**bilag 2**). Udvalget havde på den baggrund en temadrøftelse om sagen den 5. februar 2026 og igen den 9. april 2026, hvor Bech-Bruun deltog og redegjorde for de juridiske aspekter af at meddele vandindvindingstilladelsen.

Hertil kommer, at der på tidspunktet for beslutningen forelå to habitatkonsekvensvurderinger, som konkluderede, at der ikke kunne meddeles tilladelse til den fortsatte vandindvinding. Forvaltningen indstillede tilsvarende, at ansøgningen skulle afslås, fordi den ikke kunne imødekommes inden for lovgivningens rammer. Som det fremgår ovenfor er det ikke i sig selv ansvarspådragende at fravige forvaltningens indstilling. Forvaltningens klare vurdering af beslutningens lovlighed må imidlertid tillægges betydning for, hvad medlemmerne indså eller burde have indset.

Udvalgsmedlemmerne havde således forud for beslutningen modtaget både miljøfaglig og juridisk rådgivning om sagen og var blevet gjort bekendt med forvaltningens vurdering af, at tilladelsen ikke kunne meddeles. Dette taler for, at medlemmerne havde en særlig anledning til at sikre sig, at der var retligt grundlag for at nå det modsatte resultat.

Dette har lighedspunkter med U 1993.482 H, hvor Højesteret lagde vægt på de dømte udvalgsmedlemmers forhåndskendskab til de retlige problemer og på, at dette gav dem særlig anledning til at undersøge sagen nærmere.

5. Samlet vurdering af strafansvaret

Det er samlet set vores vurdering, at der er flere forhold, som taler for, at de medlemmer, der stemte for beslutningen, kan pådrage sig et strafferetligt ansvar, jf. kommunestyrelseslovens § 61.

Der er efter vores vurdering tale om en ulovlig beslutning, som er truffet på trods af et omfattende og klart miljøfagligt og juridisk grundlag for, at tilladelsen ikke kunne meddeles inden for lovgivningens rammer. Udvalgsmedlemmerne var forud for beslutningen grundigt orienteret om dette grundlag og havde derfor en særlig anledning til at sikre sig, at der var retligt grundlag for at træffe den modsatte beslutning.

Når medlemmerne på trods heraf alligevel stemte for at meddele tilladelsen, taler det for, at de indså eller klart burde have indset, at beslutningen var i strid med lovgivningen. Sammenholdt med, at beslutningen vedrører tilladelse til et projekt, som habitatkonsekvensvurderingen viser vil skade Natura 2000-områdets integritet, er der efter vores vurdering grundlag for at anse forholdet for så alvorligt, at det kan udgøre en grov pligttilsidesættelse efter kommunestyrelseslovens § 61.

Om der konkret kan statueres strafansvar, vil bero på en individuel vurdering af det enkelte medlems forhold og kendskab til sagen.

6. Byrådets behandling af sagen

Sagen skal behandles af Viborg Byråd den 2. september 2026. Kommunestyrelseslovens § 61 gælder også for de enkelte medlemmer af byrådet.

De forhold, der er gennemgået ovenfor, vil derfor også være relevante for vurderingen af byrådsmedlemmernes eventuelle strafansvar. Det gælder ikke mindst, at byrådet nu skal træffe beslutning på det foreliggende miljøfaglige og juridiske grundlag, som efter vores vurdering ikke giver mulighed for lovligt at meddele vandindvindingstilladelsen.

Hvis byrådet alligevel beslutter at meddele vandindvindingstilladelsen, er det derfor vores vurdering, at der også for de byrådsmedlemmer, der stemmer for beslutningen, vil kunne være grundlag for at statuere et strafansvar efter kommunestyrelseslovens § 61.

/Kristina Andersen

Direktør og advokat i Naturens Retshjælp