

15. marts 2021
Sagsnr.: 18/01291
CHJ

AFGØRELSE FRA MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET

OPHÆVELSE OG HJEMVISNING i sag om afslag på tilsagn om tilskud til investering i særlige levesteder for bilag IV-arter i Høje Taastrup Kommune

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter artikel 17, stk. 1, litra d, i forordning (EU) nr. 1305/2013,¹ jf. § 11 a, stk. 1, i lov om Landdistriktsfonden.²

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver NaturErhvervstyrelsens (nu: Landbrugsstyrelsen) afgørelse af 10. februar 2016 om afslag på tilsagn om tilskud til projekt vedrørende oprensning af tre søer på A1 og hjemviser sagen til fornyet behandling i Landbrugsstyrelsen.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.³

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

**MILJØ- OG
FØDEVAREKLAGENÆVNET**
Toldboden 2
8800 Viborg

Tlf. 72 40 56 00
CVR-nr. 37795526
EAN-nr. 5798000026070
nh@naevneneshus.dk
www.naevneneshus.dk

¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 1305/2013 af 17. december 2013 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL).

² Lovbekendtgørelse nr. 114 af 6. februar 2020 om Landdistriktsfonden.

³ Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 8. marts 2016 påklaget til Klagecenteret for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri af ansøger.

Sagen er pr. 1. februar 2017 overgået til behandling i Miljø- og Fødevareklagenævnet, jf. § 24, stk. 6, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

Klager har navnlig anført, at

- Landbrugsstyrelsens afslag og begrundelse er forkert, og
- golfklubben ligger på naturarealer midt i en naturpark.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.2.

2. Sagens oplysninger

2.1 Den påklagede afgørelse

Klager har den 12. januar 2016 indsendt ansøgning om tilsagn om tilskud til projektet vedrørende oprensning af tre søer.

Den 10. februar 2016 har Landbrugsstyrelsen truffet afgørelse om afslag på tilsagn om tilskud efter artikel 17, stk. 1, litra d, i forordning (EU) nr. 1305/2013.

Landbrugsstyrelsen har begrundet afslaget med, at klager ikke opfylder kravet om, at projektet skal være beliggende på et landbrugs- eller naturareal. Dertil har styrelsen tilføjet, at det er styrelsens vurdering, at en golfbane ikke kan betegnes som et landbrugs- eller naturareal.

2.2 Klagens indhold

Klager har anført, at klager er uenig i Landbrugsstyrelsens afgørelse om afslag og dertilhørende begrundelsen. Endvidere har klager anført, at golfklubben ligger i menneskabt natur, som er til gavn for mange besøgende og medlemmer af golfklubben.

Vedlagt klagen er en udtalelse fra Høje-Taastrup Kommune, hvoraf det fremgår, at golfklubben er beliggende i [REDACTED], som foreløbigt er et 1.000 ha stort naturområde. Kommunen har endvidere oplyst, at [REDACTED] rummer § 3-arealer af høj værdi, søer, slettearealer og skovpartier. Af udtalelsen fremgår endvidere, at golfklubbens arealer er anlagt i et delvist kuperet område med græssletter, krat og vandhuller. Dertil har kommunen tilføjet, at det kun er dele af golfbanens areal der, i begrænset omfang, slås og sprøjtes, og at store dele af arealet er udlagt til græsarealer, der maksimalt slås én gang årligt. Desuden har kommunen fastslået, at selvom golfbanen ikke kan betegnes som et decideret naturareal, er det kommunens vurdering, at golfbanen har naturkvaliteter, der kan betegnes som naturareal, selvom de ikke er § 3-beskyttet. Afslutningsvis har kommunen fastslået, at det er kommunens

vurdering, at de uforstyrrede dele af golfbanen, med pleje af vandhullerne på arealet, vil give gode muligheder for områdets bilag IV-arter.

Vedlagt klagen er endvidere en udtalelse fra klager selv, hvori klager har anført en række betragtninger angående en bred politisk aftale om det samlede golfinitiativ. Af udtalelsen fremgår det endvidere, at golfbanen er etableret i en tidligere grusgrav, der udgør et større sammenhængende naturareal med stor biodiversitet. Klager har afslutningsvis oplyst, at golfbanen har bidraget til genoprettelse og forbedring af natur og landskab i den tidligere grusgrav samt forbedret grundvandsbeskyttelsen.

På baggrund af Landbrugsstyrelsens bemærkninger af 31. marts 2016 har klager den 19. maj 2016 fremsat supplerende bemærkninger.

Heri har klager indledningsvis udtrykt utilfredshed den manglende forståelse for, at golfklubben [REDACTED] er beliggende i et naturområde.

Desuden har klager bemærket, at V1 [REDACTED], telefonisk, har spurgt Landbrugsstyrelsen, hvorvidt golfklubber kunne ansøge om midler til oprensning af vandhuller for at forbedre vilkårene for bilag IV-arter, hvilket blev besvaret bekræftende.

Klager har i øvrigt fremsat bemærkning om, at klager, de seneste tre år, har brugt får til afgræsning af rough-arealerne på golfbanen.

Vedlagt partshøringsbrevet er en udtalelse fra V1 [REDACTED], hvoraf det fremgår, at det er unionens opfattelse, at golfbaner oftest er placeret i en gråzone i forhold til tilskudsordningerne, hvorefter tilskudsmulighederne er forbeholdt landbrugsarealer med landbrugsmæssig drift. I tillæg hertil har unionen fastslået, at klager i et vist omfang, ved at lade får afgræsse rough-arealerne, udøver landbrugslignende drift. Afslutningsvis har unionen fastslået, at de danske golfklubber og deres 13.000 ha kan gøre en forskel for naturen, hvorfor unionen har fremsat indstilling om, at de ansøgte områder vurderes som naturarealer og dermed bliver tilskudsberettiget.

2.3 Landbrugsstyrelsens bemærkninger til klagen

Landbrugsstyrelsen har den 31. marts 2016 oversendt sagen til Miljø- og Fødevarerklagenævnet med bemærkninger til klagen.

Indledningsvis har Landbrugsstyrelsen fastslået, at afslaget samt begrundelsen fastholdes, selvom der ikke foreligger en fast og veldefineret afgrænsning af begrebet naturarealer. Dertil har styrelsen tilføjet, at betegnelsen naturareal må forudsætte, at der enten er en form for landbrugsmæssig aktivitet på arealet, eller at arealet har en tilknytning til landbruget.

Dernæst har Landbrugsstyrelsen bemærket, at golfbanen ikke opfylder aktivitetskravet angående den landbrugsmæssige drift, ligesom at golfbanen ikke, uanset klagers intention om at integrere naturhensyn i golfklubben, kan betegnes som et naturareal.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse

Det fremgår af § 11, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse af en afgørelse til de forhold, der er klaget over. Det fremgår dog af forarbejderne til bestemmelsen,⁴ at nævnet har mulighed for og efter omstændighederne pligt til at inddrage andre forhold end det, der er klaget over, f.eks. spørgsmålet om overholdelse af gældende EU-ret eller grundlæggende forvaltningsretlige grundsætninger.

Det følger endvidere af § 11, stk. 2, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse til de væsentligste forhold.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i denne klagesag fundet anledning til at behandle forholdet vedrørende forvaltningslovens krav om begrundelse.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ikke taget stilling til sagens øvrige klagepunkter, jf. herved § 11 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

En række regler har det klare sigte at skabe garanti for, at en forvaltningsretlig afgørelse er lovlig og korrekt. Hovedparten af forvaltningslovens regler,⁵ herunder reglerne om begrundelse i forvaltningslovens § 22 og § 24, har karakter af sådanne garantiforskrifter. Tilsidesættes garantiforskrifterne, svigter en garanti for afgørelsens rigtighed, og der gælder derfor en formodning for, at afgørelsen er påvirket af fejlen. For at en begrundelsesmangel kan medføre, at en afgørelse er ugyldig, kræves, at manglen er konkret væsentlig. Samtidig er det også en betingelse, at der ikke er momenter af undskyldende karakter, som med styrke taler for at opretholde afgørelsen trods manglerne.

Det følger af forvaltningslovens § 22, at en afgørelse, når den meddeles skriftligt, skal være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold. Det er endvidere en betingelse, at hvis afgørelsen beror på en fortolkning af de anvendte bestemmelser, må der redegøres for fortolkningen.

⁴ Jf. bemærkningerne til § 11 i forslag L44 til Lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet (FT 2016-17).

⁵ Lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014 af forvaltningsloven.

Derudover fremgår følgende af bemærkningerne til § 24 i lovforslaget til forvaltningsloven:⁶

”En begrundelse skal fremtræde som en forklaring på, hvorfor afgørelsen har fået det pågældende indhold.”

Af artikel 17, stk. 1, litra d, i forordning (EU) nr. 1305/2013 følger det desuden, at støtte under denne foranstaltning omfatter materielle og/eller immaterielle investeringer, som er ikkeproduktive investeringer i tilknytning til gennemførelse af de miljø- og klimamål vedrørende landbrug, som forfølges i denne forordning, herunder bevarelse af biodiversitet for arter og naturtyper samt forbedring af herlighedsværdien for offentligheden af et Natura 2000-område eller andre systemer af høj naturværdi, som skal fastlægges i programmet.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at Landbrugsstyrelsens afgørelse af 10. februar 2016 ikke opfylder forvaltningslovens krav om begrundelse, og at begrundelsesmanglerne er konkret væsentlige for sagen, hvilket fører til afgørelsens ugyldighed.

Indledningsvis har Miljø- og Fødevareklagenævnet konstateret, at Landbrugsstyrelsen den 10. februar 2016 har truffet afgørelse om afslag på tilsagn om tilskud. Dertil har nævnet konstateret, at styrelsen har begrundet afslaget med, at projektet ikke er beliggende på et landsbrugs- eller naturareal, idet en golfbane ikke kan betegnes som værende et landbrugs- eller naturareal. Nævnet har endvidere konstateret, at styrelsen, i forbindelse med vurderingen heraf, har henvist til forordningens artikel 17, stk. 1, litra d.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har herefter vurderet, at Landbrugsstyrelsen, ved afgørelse af 10. februar 2016, ikke på tilstrækkelig vis har godtgjort, at det er et krav for tilskudsberettigelse, at projektet er beliggende på et landbrugs- eller naturareal. Det er nævnets vurdering, at styrelsen ikke har redegjort for, hvorfor klagers projekt ikke opfylder kravet. I tillæg hertil er det nævnets vurdering, at styrelsen ikke fyldestgørende har redegjort for hverken definitionen af et landbrugs- eller naturareal eller den lovfortolkning, der ligger til grund for afgørelsen. Nævnet kan således ikke læse ud af afgørelsen, hvorfor rough-arealer ved en golfbane, der afgræsses af får, ikke kan anses for at være landbrugs- eller naturareal. Det er derfor nævnets vurdering, at styrelsen ikke har redegjort for den fortolkning, som afgørelsen beror på, ligesom at begrundelsen for afgørelsen ikke fremtræder som en forklaring på afgørelsens indhold. På baggrund heraf har nævnet vurderet, at afgørelsen ikke opfylder begrundelseskravet i forvaltningslovens § 24 jf.

⁶ Jf. Forslag L 4 til Forslag til forvaltningslov, som fremsat den 2. oktober 1985, vedtaget som lov nr. 571 af 19. december 1985.

forarbejderne om, at begrundelsen skal være en forklaring på afgørelsens indhold.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder tillige, at begrundelsesmanglen er konkret væsentlig og fører til afgørelsens ugyldighed. Det er nævnets vurdering, at den mangelfulde begrundelse udgør en risiko for rigtigheden af afgørelsens resultat, idet den manglende redegørelse for styrelsens lovfortolkning har udelukket nævnets prøvelse heraf. Nævnet har endvidere vurderet, at den mangelfulde begrundelse kan have påvirket klagers forståelse af afgørelsen.

For god ordens skyld bemærker Miljø- og Fødevareklagenævnet, at en ophævelse og hjemvisning på baggrund af formelle mangler ved Landbrugsstyrelsens afgørelse ikke nødvendigvis vil betyde, at styrelsen træffer en ny afgørelse med et andet resultat.

3.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver NaturErhvervstyrelsens (nu: Landbrugsstyrelsen) afgørelse af 10. februar 2016 om afslag på tilsagn om tilskud til projekt vedrørende oprensning af tre søer på A1

og hjemviser sagen til fornyet behandling i Landbrugsstyrelsen.