

12. februar 2021
Sagsnr.: 18/01243
AMM

AFGØRELSE FRA MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET

OPHÆVELSE OG HJEMVISNING i sag om afslag på tilsagn om tilskud til forundersøgelse af vandløbsindsatser i Jammerbugt Kommune

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter § 9, stk. 1, jf. § 7, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 364 af 31. marts 2015 om tilskud til kommunale projekter vedrørende vandløbsrestaurering og § 4, stk. 1, nr. 2, og stk. 2, nr. 2, i bekendtgørelse nr. 370 af 8. april 2015 om kriterier for vurdering af kommunale projekter vedrørende vandløbsrestaurering, jf. § 11 a, stk. 1, i lov om Hav- og Fiskerifonden.¹

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver NaturErhvervstyrelsens (nu: Fiskeristyrelsen) afgørelse af 21. december 2015 om afslag på tilsagn om tilskud til forundersøgelse i Haverslev Mølleå og hjemviser sagen til fornyet behandling i Fiskeristyrelsen.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.²

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 Bekendtgørelse nr. 19 af 4. januar 2017 om lov og Hav- og Fiskerifonden.

² Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 6. januar 2016 påklaget til Klagecenter 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

- Naturstyrelsens indstilling om afslag på tilsagn om tilskud ikke indeholder en angivelse af de hovedhensyn, som ligger til grund for vurderingen, og
- det fastsatte krav om, at indsatsen ikke må koste mere end fem gange referenceværdien, bør fraviges i denne sag.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.2.

2. Sagens oplysninger

2.1 Den påklagede afgørelse

Klager har den 17. september 2015 indsendt ansøgning om tilsagn om tilskud til forundersøgelse af vandløbsindsatserne ”ref 607” og ”AAL-737” i Haverslev Mølleå under ordningen Vandløbsrestaurering.

Det fremgår af ansøgningen, at vandløbsindsatsen ”Ref 607” vedrører udlægning af gydegrus og sten på en 0,61 km lang vandløbsstrækning. Det fremgår endvidere af ansøgningen, at indsatsens referenceværdi er 4.848,00 kr., jf. bilag 1 i bekendtgørelse nr. 370 af 8. april 2015, mens det ansøgte beløb for indsatsen er 48.033,00 kr. Det fremgår endvidere af ansøgningen, at vandløbsindsatsen ”AAL-737” vedrører åbning af 173 m rørlagt vandløb. Indsatsens referenceværdi er ifølge ansøgningen 4.668,00 kr., jf. bekendtgørelsens bilag 1, mens det ansøgte beløb for indsatsen er 64.233,00 kr. Det fremgår endvidere af ansøgningen, at det ansøgte beløb er større end omkostningseffektiviteten (fem gange indsatsens referenceværdi) for begge de ansøgte vandløbsindsatser.

Klager er den 22. oktober 2015, efter opfordring fra Fiskeristyrelsen, fremkommet med argumenter for, at de i projektet omhandlende forundersøgelser af vandløbsindsatserne vil have betydelig effekt i forhold til formålet med vandløbsindsatser. Klager har oplyst, at de to vandløbsindsatser ligger umiddelbart opstrøms et vådområdeprojekt (NST-4252-0091), som gennemføres i 2015-2016. Det omtalte vådområdeprojekt omfatter ca. 15 ha eng og ca. 1,4 km vandløbsstrækning af Haverslev Mølleå. Hertil har klager anført, at det vil have stor betydning for vandløbsøkologien i Haverslev Mølleå, hvis rørlægningen AAL-737 fjernes og vandløbsrestaureringen ref [607] gennemføres. Det skyldes ifølge klager, at der vil blive skabt en sammenhæng mellem vandløbsflora og fauna i vandløb og vådområde. Klager har i forlængelse heraf oplyst, at Haverslev Mølleå er et af de få mindre vandløb med direkte udløb i Limfjorden, som har potentiale som gyde- og

opvækstvand. Hertil har klager vurderet, at en mindre eksisterende ørredbestand kan øges væsentligt, hvis alle indsatser realiseres. Klager forventer desuden, at tilstanden på vandløbsstrækningen kan løftes fra Dansk Vandløbs Fauna Indeks (DVFI) 3-4 til DVFI 5 (god økologisk tilstand).

Naturstyrelsen har den 12. november 2015 afgivet indstilling om afslag på tilsagn om tilskud til forundersøgelse af indsatserne i Haverslev Mølleå. Som begrundelse for indstillingen har Naturstyrelsen lagt vægt på de oplysninger og argumenter, som følger af klagers høringssvar af 22. oktober 2015.

Fiskeristyrelsen har herefter, den 21. december 2015, truffet afgørelse om afslag på tilsagn om tilskud til klagers ansøgte forundersøgelse.

Fiskeristyrelsen har begrundet afslaget med, at Naturstyrelsen den 12. november 2015 har indstillet klagers ansøgning til afslag, jf. § 9, stk. 1, jf. § 7, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 364 af 31. marts 2015.

Ved begrundelsen har Fiskeristyrelsen henvist til Naturstyrelsens vurdering af, at klagers projekt ikke opfylder kravet om omkostningseffektivitet, jf. § 4, stk. 1, nr. 2, i bekendtgørelse nr. 370 af 8. april 2015. Til støtte herfor har Fiskeristyrelsen gengivet Naturstyrelsens begrundelse for indstilling om afslag på tilsagn om tilskud, herunder, at det ansøgte beløb overstiger fem gange referenceværdien.

Fiskeristyrelsen har dernæst henvist til, at en forundersøgelse af en indsats med et ansøgt beløb på mere end fem gange referenceværdien kan vurderes som omkostningseffektiv, hvis gennemførelsen af den indsats, der undersøges, vil have betydelig effekt i forhold til formålet med vandløbsindsatsen, jf. § 4, stk. 2, nr. 2, i bekendtgørelse nr. 370 af 8. april 2015.

Herefter har Fiskeristyrelsen henholdt sig til Naturstyrelsens indstilling, hvoraf det fremgår, at styrelsen har vurderet, at indsatsen har en effekt i forhold til formålet med vandløbsindsatsen, men at denne effekt ikke er betydelig. Ved vurderingen heraf, har Naturstyrelsen lagt vægt på klagers oplysninger og argumenter af 22. oktober 2015. Styrelsen har herunder lagt vægt på, at indsatserne ligger opstrøms i et vådområdeprojekt som gennemføres i 2015-2016. Dertil har styrelsen lagt vægt på, at indsatserne vil have stor betydning for vandløbsøkologien i Haverslev Mølleå, da der skabes sammenhæng mellem vandløbsflora og fauna i vandløb og vådområde. Styrelsen har desuden lagt vægt på, at Haverslev Mølleå er et af de mindre vandløb med direkte udløb i Limfjorden, som har potentiale som gyde- og opvækstvand. Herefter har styrelsen lagt vægt på klagers vurdering af, at en eksisterende mindre bestand af ørreder kan øges væsentligt, hvis alle indsatser realiseres. Endelig har styrelsen lagt vægt på klagers forventning om, at tilstanden på vandløbsstrækningen kan løftes fra DVFI 3-4 til DVFI 5 (god økologisk tilstand).

2.2 Klagens indhold

Klager har indledningsvis anført, at Naturstyrelsens indstilling om afslag på tilsagn om tilskud ikke indeholder en angivelse af de hovedhensyn, som ligger til grund for vurderingen. Ifølge klager indeholder indstillingen alene en overordnet vurdering af, at indsatsen har en effekt i forhold til formålet med vandløbsindsatsen, men at denne effekt ikke er betydelig. Der mangler ifølge klager angivelse af de hovedhensyn, som ligger til grund for vurderingen af, om indsatsen er omkostningseffektiv set i forhold til indsatsens indhold, omfang og effekt. Det er klagers opfattelse, at effekten af indsatsen i forhold til formålet er betydelig.

Det er herudover klagers opfattelse, at det fastsatte krav om, at indsatsen ikke må koste mere end fem gange referenceværdien, bør fraviges i denne sag på baggrund af flere hovedhensyn. Disse hovedhensyn inkluderer, at vandløbsindsatserne vil kunne skabe sammenhæng i flora og fauna mellem Haverslev Mølleå opstrøms og et vådområde umiddelbart nedstrøms for vandløbsindsatserne. Herefter har klager gentaget en række betragtninger, der ligeledes fremgår af klagers bemærkninger af 22. oktober 2015.

2.3 Fiskeristyrelsens bemærkninger til klagen

Fiskeristyrelsen har den 16. februar 2016 oversendt sagen til Klagecenter for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri med bemærkninger til klagen.

Fiskeristyrelsen har i det væsentlige gentaget indholdet af afgørelsen og herefter fastholdt afgørelsen af 21. december 2015. Styrelsen har endvidere henvist til, at sagen, forinden afgørelsen blev truffet, har været i høring ved klager, og oplyst at Naturstyrelsen på den baggrund har fastholdt indstillingen om afslag på tilsagn om tilskud.

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 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 spørgsmålet om overholdelse af forvaltningslovens krav om begrundelse.

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, herunder reglerne om begrundelse i forvaltningslovens § 22 og §

24,³ 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. I det omfang, afgørelsen, efter de retsregler, i henhold til hvilke den er truffet, beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 1, 2. pkt.

Det følger af § 9, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 364 af 31. marts 2015, at Fiskeristyrelsen træffer afgørelse om tilsagn eller afslag på ansøgning om tilsagn om tilskud på grundlag af indstilling fra Naturstyrelsen.

Det følger af § 4, stk. 1, nr. 2, i bekendtgørelse nr. 370 af 8. april 2015, at der ved Naturstyrelsens vurdering af ansøgningen om tilskud til forundersøgelse af kommunale projekter vedrørende vandløbsrestaurering gælder et kriterie om, at forundersøgelsen er omkostningseffektiv. Et ansøgt beløb til forundersøgelse pr. indsats på mere end 5 gange referenceværdien anses ikke for omkostningseffektivt, jf. dog stk. 2.

Af bekendtgørelsens § 4, stk. 2, nr. 2, fremgår, at en forundersøgelse af en indsats med et ansøgt beløb på mere end 5 gange den vejledende referenceværdi, jf. de vejledende referenceværdier i bilag 1, efter en konkret vurdering kan anses som omkostningseffektiv, hvis en gennemførelse af den indsats der forundersøges, vil have betydelig effekt i forhold til formålet med vandløbsindsatsen.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at Fiskeristyrelsens afgørelse af 21. december 2015 ikke opfylder forvaltningslovens krav om begrundelse og derfor er ugyldig.

Indledningsvis henviser Miljø- og Fødevareklagenævnet til, at Naturstyrelsen efter § 4, stk. 2, nr. 2, i bekendtgørelse nr. 370 af 8. april 2015 skal foretage en konkret vurdering af, hvorvidt en forundersøgelse af en indsats med et ansøgt beløb på mere end fem gange den vejledende referenceværdi, kan anses for omkostningseffektiv.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har herefter vurderet, at Fiskeristyrelsen ikke i tilstrækkelig grad har redegjort for de hovedhensyn, der ligger bag styrelsens vurdering af, at effekten af den indsats der forundersøges ikke

³ Bekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014 af forvaltningsloven.

er betydelig i forhold til formålet med vandløbsindsatsen, jf. bekendtgørelsens § 4, stk. 2, nr. 2.

Ved vurderingen har Miljø- og Fødevareklagenævnet lagt vægt på, at Fiskeristyrelsen alene har begrundet afgørelsen med henvisning til Naturstyrelsens vurdering af, at indsatsen har en effekt i forhold til formålet med vandløbsindsatsen, men at denne effekt ikke er betydelig. Nævnet har hertil lagt vægt på, at Naturstyrelsen, som begrundelse for denne vurdering, alene har gengivet de oplysninger og argumenter, som klager er fremkommet med i de supplerende bemærkninger af 22. oktober 2015. Nævnet har hertil lagt vægt på, at Naturstyrelsen ikke nærmere har begrundet hvilke hovedhensyn, herunder eventuel vægtning heraf, der lægger til grund for Naturstyrelsens vurdering af, at den effekt, som styrelsen vurderer indsatsen har, ikke kan anses for betydelig. Nævnet finder derfor, at Fiskeristyrelsens afgørelse ikke opfylder forvaltningslovens krav om angivelse af skønsudøvelsens hovedhensyn, jf. § 22, jf. § 24, stk. 1, 2. pkt.

Miljø- og Fødevareklagenævnet vurderer endvidere, at Fiskeristyrelsens manglende redegørelse for de hovedhensyn, der ligger bag skønsudøvelsen, udgør en konkret og væsentlig retlig mangel. Nævnets vurdering er baseret på, at manglende redegørelse for hovedhensynene i den konkrete sag, ikke efterlader nævnet mulighed for at prøve styrelsens vurdering af, at effekten af den indsats der forundersøges ikke anses for betydelig, jf. bekendtgørelsens § 4, stk. 2, nr. 2. Videre vurderer nævnet, at der ikke foreligger undskyldende omstændigheder, der taler for at opretholde afgørelsen.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker for god ordens skyld, at en ophævelse og hjemvisning på baggrund af formelle mangler ved Fiskeristyrelsens 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: Fiskeristyrelsen) afgørelse af 21. december 2015 om afslag på tilsagn om tilskud til forundersøgelse af vandløbsrestaurering i Haverslev Mølleå og hjemviser sagen til fornyet behandling i Fiskeristyrelsen.