

1. marts 2021
Sagsnr.: 18/02200
CHJ

AFGØRELSE FRA MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET

STADFÆSTELSE af afgørelse om bortfald af tilsagn om tilskud til investering i særlige levesteder for bilag IV-arter i Hedensted Kommune

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter § 8, stk. 1, nr. 1, i bekendtgørelse nr. 1208 af 27. oktober 2015 om tilskud til etablering af særlige levesteder for bilag IV-arter, jf. § 11 a, stk. 1, i lov om Landdistriktsfonden.¹

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster Landbrugs- og Fiskeristyrelsens (nu: Landbrugsstyrelsen) afgørelse af 10. maj 2017 om bortfald af tilsagn om tilskud til projektet vedrørende oprensning af levesteder for bilag IV-arter på A1, 8723 Løsning.

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. 114 af 6. februar 2020 af lov om Landdistriktsfonden.

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

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 7. juni 2017 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af ansøger, der er repræsenteret ved konsulent.

Klager har indledningsvis anført, at Landbrugsstyrelsens afgørelse bygger på forhold, som er forårsaget af styrelsens vildledende vejledning.

Derudover har klager oplyst, at hvis klager havde modtaget korrekt vejledning om, at dispensationen skulle være indhentet inden anmodning om udbetaling, ville klager have tilbagetrukket anmodningen indtil den påkrævede dispensation var opnået.

Afslutningsvis har klager oplyst, at Landbrugsstyrelsen har vejledt klager således, at dispensationen, uanset tidspunktet for anmodning om udbetaling, blot kunne fremsendes efterfølgende, når den var meddelt.

2. Sagens oplysninger

2.1 Den påklagede afgørelse

Den 18. marts 2016 har NaturErhvervstyrelsen (nu: Landbrugsstyrelsen) meddelt tilsagn om tilskud til projektet omhandlende oprensning af to søer på i alt 900 m².

Den 7. februar 2017 har klager indsendt udbetalingsanmodning for projektet, hvoraf det blandt andet fremgår, at påkrævede offentlige tilladelser, herunder eksempelvis en dispensation efter naturbeskyttelseslovens § 3, kan vedlægges som bilag.

Landbrugsstyrelsen har ved behandlingen af udbetalingsanmodningen konstateret, at klager ikke har vedlagt den påkrævede dispensation givet efter naturbeskyttelseslovens § 3. Styrelsen har på baggrund heraf, den 14. februar 2017, anmodet klager om at eftersende dispensationen.

Den 23. februar 2017 har klager, telefonisk, anmodet Landbrugsstyrelsen om forlængelse af fristen for fremsendelse af dispensationen. Klager har i den sammenhæng oplyst styrelsen, at årsagen til anmodningen om fristforlængelse er begrundet i, at klager fortsat ikke har opnået den nødvendige dispensation. Styrelsen har overfor klager accepteret fristforlængelsen og oplyst, at styrelsen afventer eftersendelse af dispensationen.

Klager har efterfølgende den 29. marts 2017 fremsendt en lovliggørende dispensation efter naturbeskyttelseslovens § 3, hvoraf det blandt andet fremgår, at klager har ansøgt om dispensation den 23. februar 2017.

På baggrund heraf har Landbrugsstyrelsen fastslået, at den påkrævede dispensation er indhentet efter projektets afslutning, hvorefter der ikke kan udbetales tilskud. Som følge heraf har styrelsen, den 7. april 2017, udsendt høringsbrev, hvori styrelsen har efterspurgt klagers bemærkninger til, at styrelsen har påtænkt at reducere klagers udbetaling af tilskud.

Klager har den 4. maj 2017 besvaret høringsbrevet ved at fremsende en maildialog mellem klager, klagers konsulent og Landbrugsstyrelsen. Dertil har klager tilføjet, at klager den 7. april 2017 har modtaget afslag på udbetaling af tilskud med den begrundelse, at dispensationstilladelsen skulle have været indsendt før der blev sendt udbetalingsanmodning. Klager har endvidere tilføjet, at styrelsen har givet udtryk for, at anmodning om udbetaling kunne imødekommes, så snart dispensationstilladelsen blev eftersendt.

Den 10. maj 2017 har Landbrugsstyrelsen truffet afgørelse om bortfald af tilsagn om tilskud efter artikel 63, 1. afsnit og artikel 76, i forordning (EU) nr. 809/2014,³ jf. § 8, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 1208 af 27. oktober 2015.

Landbrugsstyrelsen har begrundet bortfald af tilsagn om tilskud med, at klager har indsendt udbetalingsanmodningen den 7. februar 2017, imens klager først har ansøgt om dispensation efter naturbeskyttelseslovens § 3 den 23. februar 2017.

2.2 Landbrugsstyrelsens bemærkninger til klagen

Landbrugsstyrelsen har den 14. marts 2018 oversendt sagen til Miljø- og Fødevarerklagenævnet med bemærkninger til klagen.

Landbrugsstyrelsen har indledningsvis bemærket, at det ifølge § 8, stk. 1, nr. 1, i bekendtgørelse nr. 1208 af 27. oktober 2015, er en betingelse for tilsagn om tilskud, at tilsagnshaver opnår de nødvendige tilladelser og dispensationer fra offentlige myndigheder inden anmodning om udbetaling. I forlængelse heraf har styrelsen bemærket, at den omtalte betingelse ligeledes fremgår af vejledningen om tilskud,⁴ vejledning om udbetaling af projektilskud⁵ og afsnit 1.3, jf. afsnit 2.5 i bilag til tilsagnet af 18. marts 2016.

Dernæst har Landbrugsstyrelsen bemærket, at selvom styrelsens svar til klager var behæftet med fejl eller er blevet misforstået, var klager ikke berettiget til at modtage slutudbetaling, idet klager ikke havde opnået den nødvendige dispensation inden fremsendelse af udbetalingsanmodningen. Dertil har styrelsen tilføjet, at klager har modtaget tilstrækkelig vejledning herom, samtidig med, at det er klagers eget ansvar at være bekendt med og overholde reglerne for udbetaling af tilskud.

³ Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 809/2014 af 17. juli 2014 om gennemførelsesbestemmelser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 for så vidt angår det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem, foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne og krydsoverensstemmelse.

⁴ Vejledning om tilskud til etablering af særlige levesteder for bilag IV-arter 2015-2016.

⁵ Vejledning om udbetaling af projektilskud under LDP januar 2016.

Afslutningsvis har Landbrugsstyrelsen bemærket, at udbetalingsanmodninger ikke kan trækkes tilbage, hvis den ansvarlige myndighed allerede har underrettet støttemodtageren om uregelmæssigheder i ansøgningsdokumenterne, jf. artikel 3, stk. 3, i forordning (EU) nr. 65/2011.⁶ Styrelsen har i forlængelse heraf bemærket, at tilsagnshaver således ikke kunne have trukket udbetalingsanmodningen tilbage.

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,⁷ 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.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i denne klagesag fundet anledning til at behandle følgende forhold:

- 1) Forvaltningslovens krav om begrundelse
- 2) Forvaltningslovens vejledningspligt
- 3) Berettigede forventninger i forhold til udbetaling af tilskud

Efter nævnets vurdering er der ikke med klagen i øvrigt fremkommet forhold, der kan føre til ændringer af Landbrugsstyrelsens afgørelse.

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

3.2.1 Ad 1) Forvaltningslovens krav om begrundelse

Det følger af forvaltningslovens § 22,⁸ 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.

Af § 18, nr. 5, i bekendtgørelse nr. 1208 af 27. oktober 2015 følger det, at Landbrugsstyrelsen kan træffe afgørelse om bortfald af tilsagn og tilbagebetaling af tilskud, hvis betingelserne for tilskud efter kapitel 4 ikke er opfyldt.

⁶ Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 65/2011 af 27. januar 2011 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 for så vidt angår kontrol og kryds-overensstemmelse i forbindelse med støtteforanstaltninger til udvikling af landdistrikterne.

⁷ Jf. bemærkningerne til § 11 i forslag L44 til Lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet (FT 2016-17).

⁸ Bekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014 om forvaltningsloven.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at Landbrugsstyrelsens afgørelse af 10. maj 2017 ikke opfylder forvaltningslovens krav om begrundelse.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i den sammenhæng vurderet, at Landbrugsstyrelsen ikke har redegjort for de hovedhensyn, der ligger bag styrelsens beslutning om at lade klagers tilsagn om tilskud bortfalde. Nævnet har baseret vurderingen på, at styrelsen efter bekendtgørelsens § 18, nr. 5, kan træffe afgørelse om bortfald af tilsagn. Denne formulering indebærer, efter nævnets opfattelse, at styrelsen skal foretage en skønsmæssig vurdering af, om de konkrete omstændigheder i sagen skal lede til bortfald af tilsagnet. Nævnet har i den forbindelse lagt vægt på, at styrelsen i afgørelse af 10. maj 2017 alene har konstateret, at klager først har ansøgt om den påkrævede dispensation efter, at klager har indsendt udbetalingsanmodningen. Styrelsen har dermed, efter nævnets vurdering, ikke redegjort for, hvorfor styrelsen konkret har vurderet, at manglende indhentelse af påkrævet dispensation efter indsendelsen af udbetalingsanmodningen medfører bortfald af tilsagn om tilskud. Nævnet finder på baggrund heraf, at styrelsens afgørelse ikke opfylder forvaltningslovens krav om angivelse af skønsudøvelsens bagvedliggende hovedhensyn, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 1, 2. pkt.

Imidlertid finder Miljø- og Fødevareklagenævnet, at afgørelsens begrundelsesmangel ikke er konkret væsentlig for sagen. Nævnet har i den forbindelse vurderet, at afgørelsens resultat ikke er blevet påvirket af begrundelsesmanglen, ligesom at begrundelsesmanglen ikke har påvirket klagers forståelse af afgørelsen.

3.2.2 Ad 2) Forvaltningslovens vejledningspligt

En forvaltningsmyndighed skal i fornødent omfang vejlede borgere og virksomheder, der henvender sig med spørgsmål indenfor myndighedens sagsområde, jf. forvaltningslovens § 7, stk. 1. Heraf følger, at myndigheden er forpligtet til at informere om relevant praksis og sikre fortolkningsresultater af lovgivning på myndighedens område.

Hovedsynspunktet er, at vejledningen skal have et indhold, der sikrer, at borgeren ikke udsættes for retstab på grund af fejl, uvidenhed eller misforståelser.

Manglende eller ufuldstændig vejledning vil normalt ikke kunne påvirke gyldigheden af myndighedens afgørelse. Hvis vejledningen er manglende eller ufuldstændig, har myndigheden imidlertid begået en retlig fejl. Konsekvensen heraf kan være, at myndigheden skal stille borgeren, som om myndigheden havde ydet korrekt vejledning, og at borgeren havde handlet i overensstemmelse hermed.

Det følger af § 8, stk. 1, nr. 1, i bekendtgørelse nr. 1208 af 27. oktober 2015, at det er en betingelse for tilsagn om tilskud, at tilsagnshaver opnår

de nødvendige tilladelser og dispensationer fra offentlige myndigheder inden anmodning om udbetaling.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at Landbrugsstyrelsen har forsømt den forvaltningsretlige vejledningspligt ved at yde fejlagtig vejledning, men at forsømmelsen ikke er konkret væsentlig for sagen.

Ved afgørelsen har Miljø- og Fødevareklagenævnet lagt vægt på, at styrelsen, den 23. februar 2017, har udsat fristen for indsendelse af dispensation efter naturbeskyttelseslovens § 3, selvom klager havde oplyst styrelsen, at dispensationen ikke var opnået før anmodning om udbetaling. Nævnet henviser i den anledning til, at det, i medfør af bekendtgørelsens § 8, stk. 1, nr. 1, er en grundlæggende betingelse for tilsagn om tilskud, at klager har opnået nødvendige dispensationer fra offentlige myndigheder inden anmodning om udbetaling.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder imidlertid, at der ikke foreligger sådanne særlige forhold, at den fejlagtige vejledning kan medføre ændring eller tilsidesættelse af Landbrugsstyrelsens afgørelse af 10. maj 2017. Ved vurdering heraf har nævnet lagt vægt på, at klager, den 7. februar 2017, har indsendt anmodning om udbetaling, som ikke var vedlagt den nødvendige dispensation efter naturbeskyttelseslovens § 3. Nævnet har videre lagt vægt på, at styrelsens fejlagtige vejledning blev ydet den 23. februar 2017 og dermed efter klagers indsendelse af udbetalingsanmodningen. Dertil har nævnet lagt vægt på, at dispensationen først er endeligt opnået den 13. marts 2017. På den baggrund vurderer nævnet, at styrelsens fejlagtige vejledning ikke har haft indflydelse på klagers mulighed for at opnå den nødvendige dispensation inden fremsendelse af anmodningen om udbetaling. Derfor finder nævnet, at styrelsens fejlagtige vejledning ikke kan medføre ændring eller tilsidesættelse af styrelsens afgørelse af 10. maj 2017.

I øvrigt bemærker Miljø- og Fødevareklagenævnet, at Landbrugsstyrelsen, allerede den 14. februar 2017, har gjort klager opmærksom på, at den nødvendige dispensation ikke var vedlagt udbetalingsanmodningen af 7. februar 2017. Hertil bemærker nævnet, at allerede da styrelsen har gjort klager opmærksom på den manglende dispensation, har klager tabt retten til at trække udbetalingsanmodningen tilbage, jf. artikel 3, stk. 2, jf. stk. 1, 1. pkt., i forordning (EU) nr. 809/2014. Også af denne årsag, er den efterfølgende fejlagtige vejledning, efter nævnets vurdering, uden betydning for sagen.

3.2.3 Ad 3) Berettigede forventninger i forhold til udbetaling af tilskud

Det følger af præmis 35 i Domstolens dom af 1. april 1993, Forenede sager C-31/91 – C-44/91, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ikke kan påberåbes overfor en præcis bestemmelse i en fællesskabsretsakt, og at den omstændighed, at en national myndighed, der anvender fællesskabsretten, har handlet i strid hermed, ikke kan skabe en berettiget

forventning hos en erhvervsdrivende om en behandling, der strider mod fællesskabsretten.

Derudover følger det af § 8, stk. 1, nr. 1, i bekendtgørelse nr. 1208 af 27. oktober 2015, at det er en betingelse for tilsagn om tilskud, at tilsagnshaver opnår de nødvendige tilladelser og dispensationer fra offentlige myndigheder inden anmodning om udbetaling.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at klager ikke har haft en berettiget forventning om udbetaling af tilskud.

Ved afgørelsen har Miljø- og Fødevareklagenævnet indledningsvis vurderet, at klager har haft en forventning om, at Landbrugsstyrelsen ville imødekomme anmodning om udbetaling af 7. februar 2017. Nævnet har ved vurderingen heraf lagt vægt på telefonsamtalen af 23. februar 2017 klager og styrelsen imellem. Nævnet har særligt lagt vægt på, at klager i den anledning har oplyst styrelsen om, at klager fortsat ikke har opnået den nødvendige tilladelse, hvortil styrelsen har svaret med en udsættelse af fristen for fremsendelse af dispensationen.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har herefter vurderet, at bestemmelsen i bekendtgørelsens § 8, stk. 1, nr. 1, er præcis. Det er desuden nævnets vurdering, at bestemmelsen er et led i myndighedens implementering af ordningen i dansk ret, hvorefter de nationale regler i ordningen må ligestilles med de EU-retlige regler. Nævnet finder, at allerede fordi styrelsens godkendelse af dispensationen ville være i strid med en præcis bestemmelse i bekendtgørelsen, kan klager ikke have haft en berettiget forventning om godkendelsen, jf. præmis 35 i Domstolens dom C-31/91 – C-44/91.

3.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster Landbrugs- og Fiskeristyrelsens (nu: Landbrugsstyrelsen) afgørelse af 10. maj 2017 om bortfald af tilsagn om tilskud til projektet vedrørende oprensning af levesteder for bilag IV-arter på A1 , 8723 Løsning.