

## MRF 2023.215

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 2. august 2023 j.nr. 21/00894

***Ikke medhold i klage over Miljøstyrelsens afgørelse om, at havbrugs tidsbegrænsede placeringstilladelse var udløbet i 2004, da havbruget ikke havde en berettiget forventning om at kunne fortsætte driften efter tilladelsens udløb. Tilsagn om, at E kunne fortsætte hidtidig drift frem til, at der var truffet afgørelse om ny placeringstilladelse, og at havbrugstilladelse efter miljøbeskyttelsesloven var forlænget på ubestemt tid, ændrede ikke herved.***

Som led i Miljøstyrelsens tilsyn med havbrug efter fiskerilovens § 66 og havbrugsbekendtgørelsens § 1, stk. 1, traf Miljøstyrelsen den 2. oktober 2020 afgørelse om, at placeringstilladelsen til E's havbrug meddelt af Fiskeridirektoratet i 1998 var udløbet i 2004. Det var styrelsens vurdering, at havbruget på den pågældende lokalitet efter fiskeriloven var ulovligt, hvormed forholdet skulle søges lovliggjort. Det fremgik af afgørelsen, at E i 2018 havde søgt om ny placeringstilladelse til havbruget, hvilken styrelsen påbegyndte behandling af i forlængelse af afgørelsen af 2. oktober 2020. Det fremgik yderligere, at E kunne fortsætte driften af havbruget som hidtil, indtil der blev truffet ny afgørelse om placeringstilladelse i sagen. Ud over den i medfør af fiskeriloven meddelte placeringstilladelse, der udløb i 2004, var der også tidligere meddelt havbrugstilladelse efter reglerne i miljøbeskyttelsesloven. Med henvisning til sagsforløbet anerkendte Miljøstyrelsen, at denne tilladelse måtte være forlænget på ubestemt tid til trods for, at den oprindeligt også udløb i 2004. Miljøstyrelsens begrundelse for, at dette ikke gjaldt placeringstilladelsen, var, at E løbende havde anmodet om løsning på problemet med manglende tilladelse, hvorfor E ikke kunne have fået det indtryk, at en fornyelse af placeringstilladelsen var blevet unødvendig. Det forhold, at myndighederne ikke havde håndhævet forholdet, selvom de var vidende herom, kunne efter styrelsens opfattelse ikke føre til andet resultat. Afgørelsen blev påklaget af E, der navnlig gjorde gældende, at styrelsen ikke havde oplyst sagen tilstrækkeligt grundet mangelfuld administration som følge af kompetenceoverdragelse.

Herudover gjorde E gældende, at placeringstilladelsen burde anses som forlænget på ubestemt tid som følge af myndighedernes passivitet samt stiltiende og kontinuerlige accept af den fortsatte drift af havbruget på den pågældende lokalitet, hvorfor E havde en berettiget forventning om placeringstilladelsens gyldighed. Miljø- og Fødevarerklagenævnet (formanden) fandt alene anledning til at tage stilling til, hvorvidt E var blevet bibragt en berettiget forventning om placeringstilladelsens gyldighed på trods af, at tilladelsen udløb i 2004. Nævnet bemærkede indledningsvist, at det påhviler indehaveren af en virksomhed at have de tilladelser mv., som er nødvendige for den lovlige drift. Herefter konstaterede nævnet, at tilladelsen af 1998 var udløbet i 2004. Nævnet fandt, at der ud fra sagens oplysninger ikke forelå omstændigheder, der kunne have bibragt E en berettiget forventning om fortsættelse af driften efter tilladelsens udløb. Miljøstyrelsens tilkendegivelse om, at E kunne fortsætte hidtidig drift, indtil der var truffet afgørelse om ny placeringstilladelse, ændrede ikke herved. Herudover bemærkede nævnet, at en myndighed altid kan indskærpe, at en igangværende ulovlig drift skal lovliggøres for fremtiden. Det af klager anførte om myndighedspassivitet vedrørte derimod, hvorvidt en tilsynsmyndighed kan fortabe sig retten til lovliggørelse af "en endelig etableret ulovlig tilstand". Afslutningsvist fandt nævnet, at sagen var tilstrækkeligt oplyst, da der var foretaget partshøring og høring af relevante myndigheder. På denne baggrund kunne nævnet ikke give E medhold i klagen.

***Kommentar:*** Sagen ligner **MRF 2023.83 Mfk** og giver anledning til samme principielle problemer som anført i kommentaren til denne afgørelse. Klagenævnets begrundelse i ovennævnte sag indeholder dog den væsentlige præcisering i forhold til den tidligere afgørelse, at en tilsynsmyndighed til enhver tid kan indskærpe, at en igangværende ulovlig drift skal lovliggøres for fremtiden, hvilket dog forekommer relativt åbenlyst. Trods dette har Miljøstyrelsen tilsyneladende været af en anden opfattelse, idet styrelsen ifølge sagens oplysninger anerkendte over for havbruget, at havbrugstilladelsen efter miljøbeskyttelsesloven, der udløb med udgangen af 2004, "må anses for forlænget på ubestemt

tid". Det henstår samtidig i det uvisse, hvordan denne opfattelse kan forenes med pligten for eksisterende havbrug til at ansøge om miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33 senest den 15. marts 2014, jf. § 3, stk. 3, i bekendtgørelse nr. 143 af 1. marts 2006. Klagenævnets efterfølgende bemærkning om myndighedspassivitet giver tillige anledning til tvivl. Nævnet opstiller her en sondring mellem "igangværende ulovlig drift" og "endeligt etableret ulovlig tilstand", hvor nævnet forudsætter, at tilsynsmyndigheden mht. ulovlige tilstande kan fortabe "retten til lovliggørelse", mens det modsatte skulle gøre sig gældende for igangværende ulovlig drift. Denne sondring forvirrer mere, end den afklarer. For det første er der ikke tvivl om, at passivitet (og berettigede forventninger) også må tillægges betydning ved håndhævelse over for ulovlige aktiviteter og bl.a. kan indebære, at en ulovlig aktivitet må tolereres i en vis periode, indtil der tilvejebringes retlig lovliggørelse af fortsat aktivitet. For det andet er det meget tvivlsomt, om myndighedernes passivitet i sig selv kan få den vidtgående konsekvens, at lovliggørelsespligten for en ulovlig tilstand som sådan bortfalder, således at tilsynsmyndighedens pligt til at lovliggøre ulovlige forhold skulle ophøre, fordi det ikke er muligt at kræve fysisk lovliggørelse. Det klare udgangspunkt er her, at myndighedspassiviteten kan indgå i afvejningen af, om der skal ske fysisk eller retlig lovliggørelse, og undtagelsesvist bliver så tungtvejende, at et krav om fysisk lovliggørelse vil være i strid med proportionalitetsprincippet. Disse spørgsmål kan imidlertid ikke besvares med nævnets sondring mellem "igangværende ulovlig drift" og "endeligt etableret ulovlig tilstand", som derimod følger yderligere uklare begreber til en i forvejen vanskeligt problemstilling.

---

# Ikke medhold i klage over afgørelse om udløb af placeringstilladelse til [V1]

21/00894

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har truffet afgørelse efter fiskerilovens § 66, stk. 1, jf. 110 a, stk. 1.[1]

Miljø- og Fødevarerklagenævnet giver ikke medhold i klage over Miljøstyrelsens afgørelse af 2. oktober 2020 om udløb af placeringstilladelse til [V1].

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales ikke.

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet[2] og gebyrbekendtgørelsens § 2, stk. 6.[3] Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen kan anlægges ved domstolene.

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

## 1. Klagen til Miljø- og Fødevarerklagenævnet

Afgørelsen er den 30. oktober 2020 påklaget til Miljø- og Fødevarerklagenævnet af havbrugets ejer, [V2], der er repræsenteret ved advokat.

Klager har anført, at der efter klagers opfattelse er tvivl om rækkevidden af kravet om habitatvurdering af placeringstilladelser, og at der derfor korrekt ikke er foretaget en sådan habitatvurdering i forbindelse med placeringstilladelsen. Tilladelsen må derfor anses for lovlig.

Klager har desuden anført, at det historiske sagsbehandlingsforløb ikke er fuldt ud oplyst. Klager henviser i den forbindelse til, at den generelle sagsbehandling og administration vedrørende placeringstilladelser for danske havbrug forud for overdragelsen af kompetencen til Miljøstyrelsen i 2018 har været mangelfuld, hvilket er dokumenteret i en undersøgelse foretaget af Kammeradvokaten i 2019 efter anmodning fra Miljø- og Fødevarerministeriet.[4] Efter klagers opfattelse har det som følge af den mangelfulde administration ikke været muligt for Miljøstyrelsen at oplyse sagen tilstrækkeligt, hvilket imidlertid ikke bør komme klager til skade. Klager henviser herved til praksis fra Folketingets Ombudsmand om, at risikoen for bevisusikkerheder, som skyldes manglende eller mangelfuld journalisering fra myndighedens side, påhviler myndigheden selv.

Endeligt har klager anført, at havbrugets placeringstilladelse fra 2. januar 1998 ikke kan anses for udløbet, men i stedet må anses for forlænget – i princippet ubegrænset i tid – som følge af myndighedernes passivitet samt stiltiende og kontinuerlige accept af den fortsatte drift af havbruget på den pågældende lokalitet. Det er således klagers opfattelse, at myndighedernes adfærd har givet klager en berettiget forventning om, at placeringstilladelsen fortsat er gyldig.

Hertil kommer, at adgangen til at kræve lovliggørelse må anses for tabt, idet der ikke har pågået nogen reel sagsbehandling i perioden fra 2004/2005 og frem til 2018, hvilket generelt er dokumenteret i Kammeradvokatens undersøgelse fra 2019.

## 2. Sagens oplysninger

### 2.1 Den påklagede afgørelse

Miljøstyrelsen har den 2. oktober 2020 truffet afgørelse om, at en placeringstilladelse af 2. januar 1998 til [V1] er udløbet den 31. december 2004.

Det er anført i afgørelsen, at afgørelsen er truffet som led i Miljøstyrelsens tilsyn med havbrug i henhold til fiskerilovens § 66 og havbrugsbekendtgørelsens § 1, stk. 1.

Miljøstyrelsen har i afgørelsen anført, at styrelsen herefter anser den igangværende drift af havbruget på den pågældende lokalitet som ulovlig efter fiskeriloven, hvorfor forholdet skal lovliggøres. Styrelsen påbegynder derfor behandlingen af en ansøgning af 28. februar 2018 om ny placeringstilladelse til havbruget. Styrelsen har samtidig vurderet, at driften af havbruget kan fortsætte som hidtil, indtil der er truffet afgørelse om placeringstilladelsen, under forudsætning af at kravene i havbrugsbekendtgørelsens § 4, stk. 2 og 3, overholdes.

Af afgørelsen fremgår det, at den seneste placeringstilladelse til [V1] blev meddelt af Fiskeridirektoratet den 2. januar 1998, med udløb den 31. december 2004.

Afgørelsen indeholder herudover en længere gennemgang af sagsforløbet i forhold til havbrugets placeringstilladelse meddelt efter fiskeriloven samt havbrugets havbrugstilladelse meddelt efter miljøbeskyttelsesloven. På baggrund af forløbet anerkender Miljøstyrelsen, at havbrugstilladelsen, der oprindeligt tillige udløb med udgangen af 2004, må anses for forlænget på ubestemt tid. Styrelsen har imidlertid ikke fundet dokumentation for en tilsvarende forlængelse af den udløbne placeringstilladelse. Styrelsen påpeger i den forbindelse, at havbrugsvirksomheden flere gange i sagsforløbet har anmodet om at få løst problemet med den manglende tilladelse, hvorfor der efter styrelsens opfattelse ikke er noget, der tyder på, at virksomheden skulle have fået det indtryk, at en fornyelse af placeringstilladelsen var blevet unødvendig. Hertil kommer, at det omfattende sagsmateriale efter styrelsens opfattelse vidner om, at myndighederne gennem hele forløbet har været klar over, at der ikke forelå en placeringstilladelse efter 2004, og at der derfor i princippet var tale om et ulovligt forhold, ligesom myndighederne i hele perioden har arbejdet på at lovliggøre forholdet. Den omstændighed, at myndighederne ikke har håndhævet det ulovlige forhold i form af fysisk lovliggørelse eller strafferetlige sanktioner, er efter styrelsens opfattelse ikke ensbetydende med, at myndighederne dermed har mistet retten til retlig lovliggørelse.

Endeligt fremgår det af afgørelsen, at Miljøstyrelsens sagsbehandling er baseret på sagsakter, der er modtaget fra Fiskeristyrelsen i forbindelse med overdragelsen af kompetencen i 2018, samt supplerende oplysninger modtaget ved høringer af Fiskeristyrelsen, Hedensted Kommune samt ved partshøring af havbruget.

### 2.2 Miljøstyrelsens bemærkninger til klagen

Miljøstyrelsen har den 2. december 2020 til klagen bemærket, at der efter styrelsens vurdering ikke med klagen er fremkommet nye oplysninger, som giver styrelsen anledning til at genoptage sagen.

Miljøstyrelsen har oplyst, at styrelsen i foråret 2018 overtog myndigheds-kompetencen vedrørende placeringstilladelser efter fiskeriloven fra Landbrugs- og Fiskeristyrelsen, og at de fremlagte dokumenter i sagen alene relaterer sig til Miljøstyrelsens afgørelse.

### 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.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har alene fundet anledning til at behandle forholdet om, hvorvidt klager har en berettiget forventning om, at placeringstilladelsen fortsat er gældende, selvom den er udløbet.

#### 3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

Det følger af fiskerilovens § 66, stk. 1, at opdræt af fisk på dansk fisketerritorium kun må finde sted efter tilladelse fra ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri, dvs. en såkaldt placeringstilladelse.

Af fiskerilovens § 66, stk. 2, 2. pkt., fremgår, at ministeren kan fastsætte vilkår for den meddelte tilladelse, herunder om tidsbegrænsning, prøveudtagning og dokumentation for sikkerhedsstillelse.

Det fremgår af fiskerilovens § 117, stk. 1, at kontrollen med overholdelsen af loven, regler fastsat i medfør af loven samt de i § 10 nævnte EU-retsakter påhviler ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri.

Miljøstyrelsen er i medfør af delegationsbekendtgørelsens § 38, nr. 16,[5] tillagt kompetencen som tilsynsmyndighed.

Det følger af fiskerilovens § 110 a, stk. 1, at afgørelser truffet i henhold til loven kan påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet.

Det fremgår af sagens oplysninger, at placeringstilladelse til [V1], dateret den 2. januar 1998, er meddelt tidsbegrænset med udløb den 31. december 2004. Herudover fremgår det, at Miljøstyrelsen vil påbegynde behandlingen af en ansøgning af 28. februar 2018 om ny placeringstilladelse til havbruget, og at styrelsen har vurderet, at driften af havbruget kan fortsætte som hidtil, indtil der er truffet afgørelse herom.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at det påhviler indehaveren af en virksomhed at have de tilladelser mv., som er nødvendige for, at virksomheden kan drives på et lovligt grundlag.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at placeringstilladelsen af 2. januar 1998 er udløbet. Nævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at det fremgår af placeringstilladelsen, at tilladelsen er gyldig frem til 31. december 2004.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at der ikke i øvrigt i sagens oplysninger eller det skitserede sagsforløb foreligger omstændigheder, som har givet klager en berettiget forventning om at kunne fortsætte sin drift efter placeringstilladelsens udløb. Det er således nævnets vurdering, at sagsforløbet ikke har givet klager et retskrav på lovligt at kunne udnytte placeringstilladelsen efter den 31. december 2004, heller ikke efter Miljøstyrelsens tilkendegivelse om, at styrelsen ikke som tilsynsmyndighed agter at foretage sig yderligere i forhold til den fortsatte drift, indtil behandlingen af ansøgningen om ny placeringstilladelse er afsluttet.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærker i den forbindelse, at det er nævnets opfattelse, at Miljøstyrelsen har truffet afgørelse i sagen på et tilstrækkeligt oplyst grundlag, herunder idet styrelsen har foretaget høringer af relevante myndigheder, ligesom styrelsen har foretaget partshøring af klager.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærker i øvrigt, at Miljøstyrelsen som tilsynsmyndighed til enhver tid kan indskærpe, at en *igangværende ulovlig drift* skal lovliggøres for fremtiden. Den af klager fremhævede praksis vedrørende myndighedspassivitet vedrører i modsætning hertil spørgsmålet om, hvorvidt en tilsynsmyndighed kan fortabe retten til lovliggørelse af en endelig *etableret ulovlig tilstand*.

Endeligt bemærker Miljø- og Fødevarerklagenævnet, at idet nævnet anser placeringstilladelsen til havbruget for bortfaldet, finder nævnet det ikke relevant at tage stilling til klagepunktet om, hvorvidt tilladelsen må anses for at have været lovlig uanset en eventuel manglende eller mangelfuld habitatvurdering.

### 3.3 Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevarerklagenævnet giver ikke medhold i klage over Miljøstyrelsens afgørelse af 2. oktober 2020 om udløb af placeringstilladelse til [V1].

---

[1] Lovbekendtgørelse nr. 205 af 1. marts 2023 om fiskeri og fiskeopdræt (fiskeriloven).

[2] Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevarerklagenævnet.

[3] Bekendtgørelse nr. 132 af 30. januar 2017 om gebyr for indbringelse af klager for Miljø- og Fødevarerklagenævnet mv.

[4] Klager har henvist til Kammeradvokatens rapport om placeringstilladelser for havbrug af 2. juli 2019 og Kammeradvokatens undersøgelse vedrørende den mangelfulde administration af placeringstilladelser til de danske havbrug af 17. december 2019.

[5] Bekendtgørelse nr. 1514 af 25. juni 2021 om delegation af opgaver og beføjelser til Miljøstyrelsen.

### Sag:

21/00894

**Dato:**

2. august 2023.

**Emner:**

Fiskeri (/soeg?sort...

**Highlight:**

 Vis/skjul highlight

Miljø- og Fødevareklagenævnet (<https://naevneneshus.dk/start-din-klage/miljoe-og-foedevareklagenaevnet/>) •  
Nævnenes Hus • Toldboden 2 • 8800 Viborg • Tlf. nr.: 72 40 56 00 • CVR: 37795526 • [mfkn@naevneneshus.dk](mailto:mfkn@naevneneshus.dk)  
(<mailto:mfkn@naevneneshus.dk>)  
Tilgængelighedserklæring (<https://www.was.digst.dk/mfkn-naevneneshus-dk>)