

# KROMANN REUMERT

## MILJØSTYRELSENS ADMINISTRATION I "MELLEMPERIODEN" I RELATION TIL EVENTUEL LOVLIGGØRELSE AF DANSKE HAVBRUGS PLACERINGSTILLADELSER

### 1. INDLEDNING

Det fremgår blandt andet af Kammeradvokatens undersøgelse vedrørende den mangelfulde administration af placeringstilladelser til de danske havbrug af 17. december 2019, at Miljøstyrelsen i forbindelse med den konkrete sagsbehandling vedrørende det enkelte havbrugs placeringstilladelse skal vurdere, hvorvidt styrelsen i mellemtiden/mellemp perioden (dvs. i den tid, hvor der tages stilling til, om der kan ske retlig lovliggørelse) er forpligtet til at påbyde driften på havbrugene standset.

I Kammeradvokatens førnævnte undersøgelse er det på side 50 anført, at:

*"Det må som anført antages, at medlemsstaterne efter EU-retten har et vist råderum i forhold til lovliggørelse, og dette råderum må efter vores vurdering antages at gælde også i forhold til et eventuelt påbud om standsning af drift.*

*På den ene side er der tale om en virksomhed i drift, hvor den fortsatte drift kan medføre en forværring af den negative påvirkning af de beskyttede naturtyper. Dette taler for, at et påbud om standsning af drift kan være påkrævet.*

*På den anden side er det for så vidt angår de havbrug, hvor der ikke foreligger en (endelig) habitatvurdering, endnu ikke afklaret, hvorvidt driften af havbruget er i strid med beskyttelseshensynene i habitatdirektivet. Det kan som følge af proportionalitetsprincippet derfor være vanskeligt at begrunde en tilsynssag med henblik på standsning af drift af de pågældende havbrug.*

*Det anbefales på den baggrund, at Miljøstyrelsen gennemgår de foreliggende (og foreløbige) habitatvurderinger, med henblik på at vurdere om det er forsvarligt at lade havbrugene fortsætte driften på baggrund af de miljømæssige vurderinger, som allerede foreligger, i perioden hvor der tages stilling til, om der kan ske retlig lovliggørelse."*

---

ADVOKATFIRMA

WWW.KROMANNREUMERT.COM

CVR-NR. DK 62 60 67 11

PARTNER

KIM TRENSKOW

AARHUS

TLF.: +45 38 77 43 99

MOB.: +45 20 19 74 26

KT@KROMANNREUMERT.COM

13. MARTS 2020

SAGSNR. 1055997 KT/MTG

DOK. NR. 57775762-7

Dansk Akvakultur har i lyset heraf bedt os foretage en juridisk vurdering af de faktorer, Miljøstyrelsen skal inddrage i den konkrete vurdering heraf, og hvorvidt det vil være i overensstemmelse med EU- og forvaltningsretlige regler at meddele havbrugene et sådant standsningspåbud i mellemprioriteten.

Dette notat ændrer dog ikke ved vores principale standpunkter i disse sager. Havbrugenes placeringstilladelser må således generelt anses for gyldige, ligesom der består en principiel uenighed om rækkevidden/omfanget af pligten til at habitatvurdere placeringstilladelser efter fiskeriloven. Hertil kommer også, at en habitatvurdering heraf under alle omstændigheder alene kan og skal angå selve den fysiske placering af havbruget i modsætning til indretning og drift mv. af havbruget. Sådanne forhold vil derimod skulle habitatvurderes i forbindelse med meddelelse af en miljøgodkendelse af havbruget.

Der kan blandt andet henvises til vores vurdering af 4. februar 2020 af EU-Domstolens dom i C-261/2018 samt vores skrivelse til Miljøstyrelsen af 20. september 2019.

## 2. KONKLUSION

Det vil være i strid med grundlæggende forvaltningsretlige regler og principper, såfremt Miljøstyrelsen meddeler havbrugene et standsningspåbud i mellemprioriteten.

Proportionalitetsprincippet indebærer i sig selv, at Miljøstyrelsen ikke lovligt vil kunne meddele et sådant påbud, jf. afsnit 4.1 neden for. Et standsningspåbud vil være et særdeles vidtgående og ultimativt indgreb over for det enkelte havbrug, og det vil kunne have eksistentielle konsekvenser for den enkelte virksomhed.

Der foreligger ikke tilnærmelsesvis et tilstrækkeligt tungtvejende hensyn, som kan begrunde eller legitimere et sådant indgreb. Der er - som beskrevet i afsnit 4.2 - ikke i nogle af de enkelte lovliggørelsessager konkrete indikationer på eller noget sikkert grundlag for at antage, at fortsat drift af det enkelte havbrug i mellemprioriteten må anses for miljømæssigt uforvarligt, og/eller at der ikke vil kunne ske retlig lovliggørelse i de konkrete sager.

I flere af sagerne er der - i overensstemmelse med den tidligere nævnspraksis - foretaget habitatvurderinger af (en del af) aktiviteten, der - ligesom øvrige tilgængelige undersøgelser og vurderinger - viser, at driften af de pågældende havbrug må anses for miljømæssigt forvarligt.

Havbrugsvirksomhederne har drevet deres virksomheder på grundlag af en begunstigende forvaltningsakt, og har ikke haft nogen føje eller anledning til at tro, at tilladelsen skulle være meddelt i strid med EU-retlige regler. Virksomhederne har investeret betydelige beløb i deres virksomheder og har således - naturligvis - disponeret i tillid til de meddelte tilladelser.

Havbrugsvirksomhederne har været i god tro i det hidtidige langvarige sagsforløb, idet havbrugene er blevet drevet fra de pågældende lokaliteter gennem en meget lang årrække - i nogle tilfælde gennem flere årtier - uden tilkendegivelser fra myndighederne om, at der skulle være retlige eller miljømæssige udfordringer herved. Det må derfor også tillægges afgørende betydning, at havbrugsvirksomhederne har været i god tro i hele sagsforløbet, og at det udelukkende skyldes myndighedernes eventuelle fejl og forhold, at de fornødne habitatvurderinger ikke er blevet gennemført.

I tillæg hertil vil et standsningspåbud indebære et meget betydeligt værdispild, jf. nærmere herom i det hele afsnit 4.3.

Disse forhold udelukker i sig selv meddelelse af et standsningspåbud i mellemprioroden.

Det følger desuden af officialprincippet, at kravene til bevissikkerhed skærpes i en situation som den foreliggende, hvor en myndighed overvejer at meddele et standsningspåbud, der er et særdeles vidtgående indgreb med eksistentielle konsekvenser for den pågældende virksomhed. De enkelte sager er under alle omstændigheder slet ikke tilstrækkeligt oplyst til, at Miljøstyrelsen kan meddele et standsningspåbud, jf. nærmere afsnit 4.4 neden for. Hertil kommer, at de i de enkelte sager tidligere foretagne habitatvurderinger og øvrigt foreliggende oplysninger i sig selv medfører en formodning for, at driften af de pågældende havbrug er miljømæssigt forsvarlig.

Miljøstyrelsen er derfor efter vores vurdering af retlige grunde afskåret fra at meddele havbrugsvirksomhederne et standsningspåbud vedrørende driften af havbrug i mellemprioroden.

Vi finder anledning til at understrege, at denne vurdering ikke er forbundet med nogen form for juridisk tvivl. Tværtimod er det vores opfattelse, at den skitserede retsstilling er åbenbar.

### 3. DEN RETLIGE RAMME FOR HÅNDHÆVELSE I MELLEMPRIORODEN

Den retlige ramme for Miljøstyrelsens tilsyns- og håndhævelsesbeføjelse i disse sager fremgår af reglerne i fiskerilovens kapitel 3 b og kapitel 22 og de almindelige forvaltningsretlige regler og principper for administrativ håndhævelse.<sup>1</sup>

Der foreligger - os bekendt - ikke relevant rets- eller nævnspraksis, der tager stilling til spørgsmålet om lovliggørelse i mellemprioroden i det tilfælde, hvor havbrug ikke har fornøden placeringstilladelse efter fiskeriloven. Der foreligger dermed ikke væsentlige fortolknings- eller praksisbidrag inden for fiskerilovens område. I denne vurdering må relevant praksis fra sammenlignelige lovområder derfor inddrages.

Det er fast antaget i juridisk teori og praksis, at de almindelige forvaltningsretlige principper, herunder proportionalitets- og officialprincippet, finder anvendelse i håndhævelsessituationer.<sup>2</sup> På tilsvarende vis er der en række yderligere hensyn til adressaten, som vil skulle inddrages i vurderingen. Det er eksempelvis hensynet til at undgå værdispild, adressatens gode tro, den forløbne tid mv., jf. eksempelvis MAD 2009.2762 og FOB 1984.131.

<sup>1</sup> Se tilsvarende i Kammeradvokatens rapport "Undersøgelse vedrørende den mangelfulde administration af placeringstilladelser til de danske havbrug", side 34-35, hvori det også anføres, at reglerne skal suppleres af Betænkning nr. 981/1983 om håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen samt Vejledning om håndhævelse af naturbeskyttelsesloven, planloven og byggeoven fra 2007.

<sup>2</sup> Fra praksis kan der blandt andet henvises til MAD 2004.1023, MAD 2005.261 og MAD 2005.1673. Fra juridisk teori kan der blandt andet henvises til Annette Møller-Sørensen: *Administrativ Håndhævelse* (2003), side 64-65 og 132 samt Gorm Møller: *Miljøbeskyttelsesloven med kommentarer* (2019), side 1038. Se ligeledes Kammeradvokatens rapport "Undersøgelse vedrørende den mangelfulde administration af placeringstilladelser til de danske havbrug", side 50, i forhold til proportionalitetsprincippet.

Det skal også indgå i vurderingen, hvorvidt fortsat drift i mellempærioden vil være miljømæssigt forsvarligt eller ej.<sup>3</sup>

Kammeradvokaten har i sin undersøgelse vedrørende den mangelfulde administration af placeringstilladelser til de danske havbrug på side 50 endvidere anført, at "*det må som anført antages, at medlemsstaterne efter EU-retten har et vist råderum i forhold til lovliggørelse, og dette råderum må efter vores vurdering antages at gælde også i forhold til et eventuelt påbud om standsning af drift.*"

Vi er enige i Kammeradvokatens vurdering af, at EU-retten overlader et vist råderum til myndighederne i forbindelse med vurdering af spørgsmålet om meddelelse af standsningspåbud i mellempærioden.

#### 4. JURIDISK VURDERING AF DE KONKRETE SAGER

##### 4.1 Proportionalitetsprincippet til hinder for Miljøstyrelsens meddelelse af standsningspåbud

I Miljøstyrelsens valg af indgreb i den konkrete håndhævelsessituation skal proportionalitetsprincippet iagttages som det afgørende princip.

Dette er også lagt til grund i praksis, jf. eksempelvis MAD 2004.1023, MAD 2005.261 og MAD 2005.1673.

Proportionalitetsprincippet indebærer, at der skal være proportionalitet mellem det indgreb, der foretages overfor virksomheden/borgeren, og det mål, der forfølges med indgrebet. Det er (til dels) derfor også udslag af proportionalitetsbetragtninger, når det i *Vejledning om håndhævelse af Naturbeskyttelsesloven, Planloven og Byggeloven* (2007), side 22, anbefales:

*"Standningsmeddelelse bør derfor kun bruges, når der er tale om et så klart ulovligt forhold, at der efter tilsynsmyndighedens opfattelse er grundlag for straks at indgive politianmeldelse."*<sup>4</sup>

Et standsningspåbud vil være særdeles indgribende overfor havbrugsvirksomhederne.

Havbrugsvirksomhederne vil på baggrund af et standsningspåbud være nødsaget til at standse driften af havbrugene, indtil Miljøstyrelsen har gennemført habitatvurderingerne. Nedlukningen omfatter ikke kun driften på selve havbrugene, men også de øvrige led i værdikæden, herunder eksempelvis havbrugsvirksomhedernes udklækning af sættefisk på dambrugene, optagning af fisk fra havbrug samt efterfølgende slagting på egne eller eksterne slagterier.

Hertil kommer, at de første habitatkonsekvensvurderinger - ifølge Miljøstyrelsens egen tidsplan - først forventes færdige tidligst i december 2021, da der skal gennemføres et EU-udbud af en rammeaftale for at gennemføre disse vurderinger. Der er altså ikke tale om vurderinger, som forventes at foreligge i nogen nær fremtid.

<sup>3</sup> Jf. synspunkterne i Annette Møller-Sørensen: *Administrativ håndhævelse* (2003), side 205-207 og Gorm Møller: *Miljøbeskyttelsesloven med kommentarer* (2019), side 1039 og 1045

<sup>4</sup> Se i samme retning *Vejledning om håndhævelse af Miljøbeskyttelsesloven* (2005), side 19, hvor det anføres, at standsningspåbud kan anvendes "under skærpende omstændigheder".

Et standsningspåbud vil derfor have eksistentielle konsekvenser for alle danske havbrugsvirksomheder og medføre risiko for permanent nedlukning i form af konkurs eller likvidation.

I selve proportionalitetsvurderingen skal havbrugenes berettigede forventninger og gode tro endvidere indgå med betydelig vægt, jf. afsnit 4.3 neden for. Det anføres således i Søren H. Mørup: *Berettigede forventninger i forvaltningsretten* (2006), side 192:

*"Den konkrete materielle beskyttelse af berettigede forventninger beror på indrettelseshensynets styrke. (...) Jo stærkere indrettelseshensynet er, des mere indgribende vil en afgørelse, der skuffer borgerens berettigede forventninger, være. Derved kommer proportionalitetsprincippet også i betragtning."*

Havbrugsvirksomhederne har drevet deres virksomheder på grundlag af en begunstigende forvaltningsakt og har ikke haft nogen føje eller anledning til at tro, at tilladelsen skulle være meddelt i strid med EU-retlige regler. Virksomhederne har investeret betydelige beløb i deres virksomheder og har således - naturligvis - disponeret i tillid til den meddelte tilladelse og myndighedernes ageren i den lange årrække.

Virksomhederne har været i god tro i det hidtidige langvarige sagsforløb, idet havbrugene er blevet drevet fra de pågældende lokaliteter gennem en meget lang årrække - i nogle tilfælde gennem flere årtier - uden tilkendegivelser fra myndighederne om, at der skulle være retlige eller miljømæssige udfordringer herved. Det må derfor også tillægges afgørende betydning, at havbrugsvirksomhederne har været i god tro i hele sagsforløbet, og at det udelukkende skyldes myndighedernes eventuelle fejl og forhold, at de fornødne habitatvurderinger ikke er blevet gennemført.

På denne baggrund stiller proportionalitetsprincippet et krav om, at der foreligger et dokumenteret og meget tungtvejende formål eller hensyn, som kan begrunde selve indgrebet.

Formålet med en håndhævelse og et konkret indgreb skal således ses i sammenhæng med beskyttelsesformålet med habitatreglerne; at undgå at Natura 2000-områdets integritet lider skade. Formålet med et standsningspåbud må derfor være, at en eventuel igangværende skadeforvoldelse af Natura 2000-områder standses.

Der er imidlertid ingen indikationer på, at de eksisterende havbrug faktisk skader eller har skadet Natura 2000-områder, jf. neden for i afsnit 4.2.

Når der således end ikke på nuværende tidspunkt foreligger en afklaring eller i det mindste en sikker indikation af, hvorvidt havbrugene faktisk forvolder skade på Natura 2000-områder, da må det også af den grund have formodningen imod sig, at et standsningspåbud - som det strengeste og mest indgribende retsmiddel - kan være proportionalt.

I flere af sagerne er der - i overensstemmelse med den tidligere nævnspraksis - i øvrigt foretaget habitatvurderinger af (en del af) aktiviteten, der viser eller i det mindste skaber en formodning for, at driften af de pågældende havbrug ikke skader Natura 2000 områder og derfor må anses for miljømæssigt forsvarlige.

På den baggrund er der intet retligt grundlag for at meddele standsningspåbud i de konkrete sager i mellemperioden. Et standsningspåbud vil være uforholdsmæssigt og uproportionalt og i strid med grundlæggende forvaltningsretlige principper.

Dette synes Miljøstyrelsen også at være opmærksom på i deres præsentation for Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg af 30. januar 2020, hvoraf det fremgår, at:

*"MST har ikke umiddelbart kendskab til standsningspåbud, som ikke har været forbundet med direkte dokumenterbar forurening af recipient (på miljøbeskyttelsesområdet)."*<sup>5</sup>

#### 4.2 Der er ingen indikation af, at fortsat drift i mellemprioroden må anses for miljømæssigt uforsvarlig

Miljøstyrelsen har endvidere lagt til grund, at det - udover proportionalitetsprincippet - bliver afgørende for deres vurdering, hvorvidt fortsat drift i mellemprioroden kan anses for miljømæssigt forsvarligt eller ej, jf. Miljøministerens besvarelse af spørgsmål nr. 503 (MOF alm. del) til Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg.

Det er vores opfattelse, at Miljøstyrelsen i denne vurdering skal inddrage det foreliggende materiale, der på nuværende tidspunkt kan belyse havbrugenes eventuelle påvirkning af Natura 2000-områder. Dette omfatter efter vores opfattelse blandt andet foreliggende VVM- og habitatvurderinger, miljømyndighedernes vurderinger i forbindelse med havbrugstilladelser og miljøgodkendelser, havbrugsvirksomhedernes egenkontrolindberetninger, tilsynsrapporter, vurderinger i vandplaner samt eventuelle rapporter om havbrugenes miljøforhold mv.

Habitatmæssige formodninger, politiske ønsker eller overvejelser uden fundering i foreliggende oplysninger kan derimod ikke inddrages i vurderingen. Officialprincippet sætter således en grænse for de overvejelser, der kan indgå i vurderingen af miljømæssig forsvarlighed, jf. nærmere om officialprincippet neden for i afsnit 4.4.

I vurderingen må det efter vores opfattelse således indgå, at godkendelsesmyndighederne i forbindelse med miljøgodkendelse af en lang række havbrug generelt har vurderet, at *"den fortsatte havbrugsdrift ikke i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke relevante Natura 2000-områder væsentligt"*, jf. Miljø- og Fødevareministeriets rapport *"Status og grundig gennemgang af havbrugsområdet"*, side 52.

Miljøgodkendelserne og de underliggende vurderinger er efterfølgende blevet ophævet som ugyldige af Miljø- og Fødevareklagenævnet i en række tilfælde, men Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelser er i alle tilfælde blevet indbragt for domstolene med påstand om, at nævnet skal anerkende, at disse afgørelser skal anses for som ugyldige. Miljø- og Fødevareklagenævnets underkendelse af disse afgørelser har derfor ikke pt. retskraft.

Det er således vores opfattelse, at vurderingerne i de omtvistede miljøgodkendelser giver en afgørende indikation på og beskrivelse af havbrugenes påvirkning af Natura 2000-områder, selvom vurderingerne ikke efter Miljø- og Fødevareklagenævnets opfattelse giver en tilstrækkelig fyldestgørende beskrivelse af havbrugenes miljøpåvirkning.

<sup>5</sup> Samme synspunkt ses i Kammeradvokatens rapport *"Undersøgelse vedrørende den mangelfulde administration af placeringstilladelser til de danske havbrug"*, side 50

Det må herudover inddrages i vurderingen, at havbrugene ikke har overskredet vilkårene for deres havbrugsproduktion. Det angives således flere steder i Miljø- og Fødevareministeriets rapport "*Status og grundig gennemgang af havbrugsområdet*", at der ikke er tegn på, at havbrugene - på generelt plan - overskrider eller har overskredet vilkårene i deres miljøtilladelser, jf. eksempelvis rapportens side 74, 75 og 77.

Påvirkningen fra havbrugene er endvidere indregnet i de danske vandplaner. I denne forbindelse er det ikke blevet fastslået, at havbrugene skulle påføre havområderne en uacceptabel, miljømæssig påvirkning.

Det må også tillægges vægt, hvorvidt der har været konstateret algeopblomstringer, iltsvind, uforklarlig fiske-død mv. i forbindelse med eksempelvis myndighedernes tilsyn eller egenkontrol. Der foreligger ikke - os bekendt - sådanne rapporter fra tilsynsmyndighederne om, at havbrugene har været årsag til udfald af denne karakter.

Det må tillige - efter vores opfattelse - tillægges betydning, at Miljø- og Fødevareministeriet i deres rapport "*Status og grundig gennemgang af havbrugsområdet*" side 52-53 angiver, at "*ministeriet har vurderet, at de eksisterende havbrug – trods nævnets ovennævnte afgørelser – efter omstændighederne kan fortsætte driften på baggrund af havbrugstilladelsen, selv hvis det ikke er muligt at meddele havbrugene miljøgodkendelse*".

Dette må efter vores vurdering forstås som, at ministeriet i sin rapport har vurderet, at fortsat drift af havbrugene vil være miljømæssigt forsvarligt, såfremt dette sker i overensstemmelse med krav og vilkår i de gældende havbrugstilladelser.

På baggrund af det foreliggende materiale er det derfor vores vurdering, at der ikke er indikationer på, at fortsat drift af havbrugene i mellemprioriteten må anses for miljømæssigt uforsvarlig.

#### **4.3 Havbrugene har været i god tro, ligesom standsningspåbud vil medføre et betydeligt værdispild**

I Miljøstyrelsens vurdering må det endvidere inddrages, at havbrugene i hele perioden frem til Miljøstyrelsens eventuelle underkendelse af placeringstilladelserne har været i god tro, og at havbrugene har indrettet deres virksomhed i tillid til, at placeringstilladelserne er gyldige.

Havbrugene har i mange tilfælde ligget på deres nuværende placering i flere årtier, og der har ikke tidligere været tilkendegivelser fra myndighederne om, at der skulle være retlige eller miljømæssige udfordringer herved. Dette understreges tilsvarende af, at myndighederne i hele perioden har meddelt havbrugsvirksomhederne de fornødne tilladelser og godkendelser. I tillid til disse tilladelser og godkendelser har havbrugsvirksomhederne investeret betydelige beløb i havbrugsproduktionen samt i de øvrige led i værdikæden som eksempelvis dambrug til udklækning af sættefisk og slagterier.

Havbrugsvirksomhedernes berettigede forventninger og indretning må på denne baggrund anses for stærke og tungtvejende.

Det må endvidere tillægges betydning, at havbrugsvirksomhederne har været i god tro omkring placeringstilladelserne. Dette bestyrkes også af, at det fremgår af habitatreglerne, at ansvaret for at gennemføre de fornødne habitatvurderinger ligger hos staten.<sup>6</sup>

Havbrugsvirksomhederne har således ikke haft nogen anledning til at betvivle, at deres placeringstilladelser ikke skulle være i overensstemmelse med gældende krav, eller at myndighedernes undersøgelser og vurderinger ikke var i overensstemmelse med EU-retten.

Hertil kommer også, at der ikke tidligere har været indikationer på, at der skulle være retlige mangler ved placeringstilladelserne.

Det må derfor tillægges væsentlig betydning for Miljøstyrelsens vurdering, at havbrugsvirksomhederne har været i god tro i hele sagsforløbet, og at det skyldes myndighedernes egne fejl, at de fornødne habitatvurderinger ikke er blevet gennemført. Havbrugsvirksomhedernes berettigede forventninger og gode tro må derfor indgå med en betydelig vægt i afvejning.

Det må endvidere indgå i den samlede vurdering, at et standsningspåbud ikke kun vil have betydning for selve driften på havbruget.

Havbrugsvirksomhederne ejer - som nævnt - tillige flere led i værdikæden som eksempelvis dambrug til ud-klækning af sættefisk og slagterier.

Konsekvensen af et standsningspåbud vil derfor være, at også disse anlæg bliver nødt til at lukke i mellempærioden. Et standsningspåbud vil derfor medføre, at samtlige havbrugsvirksomheders samlede produktionsanlæg skal lukkes ned. Dette må anses for et betydeligt værdispild - særligt henset til, at det foreliggende materiale giver en klar indikation på, at fortsat havbrugsdrift ikke vil være miljømæssigt uforsvarligt.

Det er derfor vores vurdering, at havbrugenes gode tro, berettigede forventninger samt værdispildsbetragtninger må tillægges betydelig vægt ved vurderingen af, om standsningspåbud kan meddeles for mellempærioden, hvorfor et standsningspåbud også med henvisning hertil er udelukket i den foreliggende situation.

#### 4.4 Sagerne er ikke tilstrækkeligt oplyst til, at standsningspåbud kan meddeles

Det følger af officialprincippet, at en sag skal være forsvarligt oplyst, før myndighederne træffer afgørelse eller beslutning. Dette gælder både oplysning af sagens retlige og faktiske forhold. Kravene om forsvarlig oplysning indebærer, at myndighederne først må træffe afgørelse eller beslutning, når der er bevissikkerhed for, at der træffes den materielt rigtige beslutning.

Officialprincippet skal således overholdes i forbindelse med administrativ håndhævelse ved meddelelse af eksempelvis et standsningspåbud.

---

<sup>6</sup> Jf. Miljø- og Fødevarerministeriets rapport "Status og grundig gennemgang af havbrugsområdet", side 29, Kammeradvokatens rapport "Undersøgelse vedrørende den mangelfulde administration af placeringstilladelser til de danske havbrug" side 32-33 og Peter Pagh: EU-dom i C-461/17: Habitatvurderinger kan ikke pålægges ansøger side 3ff bragt i Tidsskrift for Miljø 2020, nr. 1



Det følger endvidere af officialprincippet, at kravene til bevissikkerhed skærpes, desto mere indgribende en myndighedsbeslutning vil være overfor virksomheden/borgeren.<sup>7</sup> Miljømyndighederne skal derfor være varsomme med anvende håndhævelsesbeføjelserne, såfremt der ikke er fuldstændig klarhed over de faktiske og juridiske forhold.<sup>8</sup>

Det foreliggende materiale indikerer ikke, at fortsat drift vil skade Natura 2000-områder, eller at fortsat havbrugsdrift vil være miljømæssigt uforsvarlig. Henset hertil - og til at et standsningspåbud vil være særdeles indgribende overfor havbrugene - er det vores vurdering, at officialprincippet indebærer, at kravene til bevissikkerhed må anses for skærpet i relation til Miljøstyrelsens overvejelse om meddelelse af et standsningspåbud.

Det kan således ikke umiddelbart på baggrund af de foreliggende oplysninger og undersøgelser dokumenteres, at havbrugene faktisk vil skade/skader Natura 2000-områder. Miljøstyrelsen har i et svar til Folketingets Miljø- og Fødevarerudvalg også angivet, jf. Miljøministerens besvarelse af spørgsmål nr. 503 (MOF alm. del):

*"Nævnets afgørelser kan dog ikke tages til indtægt for, at der er taget stilling til, om fortsat havbrugsdrift kan skade et Natura 2000-område. Nævnet har således alene taget stilling til, at væsentlig påvirkning som følge af fortsat drift på det foreliggende grundlag ikke kan udelukkes. Nævnets afgørelse kan heller ikke tages til indtægt for, at samtlige relevante påvirkninger i de enkelte sager er identificeret, ligesom karakteren og rækkevidden af de relevante påvirkninger heller ikke er afdækket fuldt ud med nævnets afgørelse. Denne viden foreligger først, når habitatkonsekvensvurderingen foreligger."* (vores understregninger).

Miljøstyrelsen har endvidere angivet, at "[h]vis der ikke foreligger en (endelig) habitatvurdering, kan det være vanskeligt at begrunde en standsning".<sup>9</sup>

På denne baggrund er det vores klare vurdering, at der heller ikke foreligger det fornødne bevisgrundlag for at meddele havbrugene standsningspåbud i mellemprioriteten.

---

<sup>7</sup> Jf. Niels Fenger: *Forvaltningsret* (2018), side 490

<sup>8</sup> Se f.eks. betragtningerne hos Annette Møller-Sørensen: *Administrativ håndhævelse* (2003), side 82. Afgørelsen i MAD 2014.505, hvor et standsningspåbud ophæves, må anses for begrundet i mangelfuld sagsoplysning

<sup>9</sup> Jf. Miljøstyrelsens præsentation af 30. januar 2020 i Miljø- og Fødevarerudvalget 2019-20, MOF Alm.del - Bilag 321