



Miljø- og Fødevareklagenævnet, Nævnenes Hus  
Toldboden 2  
8800 Viborg

## Miljø- og Fødevareklagenævnets anvendelse af forvaltningslovens afgørelsesbegreb

Jeg vender nu tilbage til min generelle undersøgelse af Miljø- og Fødevareklagenævnets anvendelse af forvaltningslovens afgørelsesbegreb.

17. november 2020

### Ombudsmandens udtalelse

Dok.nr. 20/00108-4/RI  
Bedes oplyst ved  
henvendelse

#### 1. Sagens baggrund

I et brev af 31. januar 2020 har jeg i medfør af § 17, stk. 2, i ombudsmandsloven (lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013) bedt Miljø- og Fødevareklagenævnet om en udtalelse om nævnets generelle anvendelse af afgørelsesbegrebet i forvaltningsloven (lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014).

Baggrunden for min undersøgelse er fire konkrete klagesager, som Miljø- og Fødevareklagenævnet har afvist at realitetsbehandle med den begrundelse, at myndigheden i første instans ikke har truffet en afgørelse.

Jeg har bedt nævnet om at redegøre nærmere for nævnets generelle anvendelse af forvaltningslovens afgørelsesbegreb i forbindelse med bedømmelsen af, om en myndighed har truffet en afgørelse, som nævnet kan behandle. Jeg har også bedt nævnet om at udtale sig om, hvorvidt nævnet lægger vægt på nogle nærmere angivne forhold ved bedømmelsen af, om en myndighed har truffet en afgørelse. Desuden har jeg bedt nævnet om at komme ind på de forhold, nævnet har lagt vægt på i de konkrete klagesager.

#### 2. Retsgrundlag

Miljø- og Fødevareklagenævnet er klagemyndighed for administrative afgørelser, i det omfang det fastsættes i den øvrige lovgivning. Det følger af § 1,

Folketingets  
Ombudsmand  
Gammeltorv 22  
1457 København K  
33 13 25 12  
www.ombudsmanden.dk  
post@ombudsmanden.dk

Personlig henvendelse:  
Man.-fre. 10-14  
Telefontid:  
Man.-tors. 9-16  
Fre. 9-15

stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet (lov nr. 1715 af 27. december 2016).

Nævnet behandler på den baggrund bl.a. klager over afgørelser efter vandløbsloven (lovbekendtgørelse nr. 1217 af 25. november 2019), landbrugsstøt-  
teloven (lovbekendtgørelse nr. 115 af 6. februar 2020) og naturbeskyttelses-  
loven (lovbekendtgørelse nr. 240 af 13. marts 2019).

Som Miljø- og Fødevareklagenævnet har lagt til grund, jf. nærmere under pkt. 3 nedenfor, må begrebet "afgørelser" forstås i overensstemmelse med afgørelsesbegrebet i forvaltningsloven (lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014).

Forvaltningsloven indeholder ikke en definition af afgørelsesbegrebet, men efter forarbejderne til loven sigtes der med udtrykket "truffet afgørelse" i lovens § 2, stk. 1, til udfærdigelse af retsakter, dvs. udtalelser, der går ud på at fastsætte, hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde. Jeg henviser til bemærkningerne til § 2 i lovforslag nr. LF 4 af 2. oktober 1985, Folketings-  
tingstidende 1985-86, lovforslagets specielle bemærkninger.

En afgørelse i forvaltningslovens forstand vil i almindelighed være karakteriseret ved, at der er tale om

- en udtalelse fra en offentlig myndighed,
- som udstedes på et offentligretligt grundlag (i modsætning til privatretligt grundlag, f.eks. en aftale),
- som går ud på ensidigt at bestemme, hvad der er eller skal være gældende ret, og
- som retter sig mod eksterne modtagere (i modsætning til internt mod myndigheden selv).

Det indgår også i vurderingen, om det pågældende skridt afslutter sagen eller blot er et skridt hen imod sagens endelige afslutning. Der er således ikke tale om en afgørelse, når en myndighed beslutter at tage en sag under behandling. Til gengæld har en beslutning om at afslutte en sag karakter af en afgørelse.

Der er også tale om en afgørelse, når en i øvrigt kompetent myndighed afviser en borgers anmodning om, at myndigheden behandler en sag, med henvisning til, at netop de pågældende sagsforhold falder uden for myndighedens kompetence, jf. [FOB 1995.207](#) og [FOB 2006.480](#).

På tilsvarende måde anses en afvisning af at tage en sag under behandling for at være en afgørelse, når myndigheden i øvrigt kan træffe afgørelse i sager af den pågældende karakter, jf. [FOB 1994.100](#), [FOB 2008.463](#), [FOB](#)

[2016-6](#), Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer (2013), s. 110, Niels Fenger, Forvaltningsret (2018), s. 90, og [overblik #4](#), pkt. 5.2, om afgørelsesbegrebet i Myndighedsguiden på ombudsmandens hjemmeside. Se i samme retning Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret – Sagsbehandling, 8. udgave (2019), s. 283 ff., og Steen Rønsholdt, Forvaltningsret – retssikkerhed, proces, sagsbehandling, 5. udgave (2018), s. 95 ff.

Det er uden betydning for vurderingen af, om forvaltningens udsagn udgør en afgørelse, om udsagnet betegnes som en afgørelse, når blot udsagnet retter sig mod en ekstern modtager og efter sit indhold går ud på ensidigt at bestemme, hvad der er eller skal være gældende ret. Eksempelvis fastslog Højesteret i U 2019.1616 H, at et brev fra en styrelse til sagens parter, hvori styrelsen meddelte, at man efter en samlet vurdering ikke fandt grundlag for at tilbagekalde og ændre nogle tidligere afgørelser, efter sit indhold udgjorde en forvaltningsretlig afgørelse. Det kunne ikke føre til et andet resultat, at brevet ikke indeholdt ordet "afgørelse" eller lignende begreber.

Se i øvrigt om rækkevidden af afgørelsesbegrebet U 2016.3793 H, hvor en kommunes meddelelse i et brev om, at kommunen ikke anså sig for "forpligtet til at tilbyde Custom House en forkøbsret til arealet" efter den dagældende vejlovs § 91, stk. 1, udgjorde en afgørelse efter vejlovens § 4, stk. 1.

Der gælder heller ikke i øvrigt særlige formkrav, for at en forvaltnings udtalelse kan have karakter af en afgørelse i forvaltningslovens og vandløbslovens forstand. Det er således ikke en forudsætning for, at et forvaltningsudsagn er en afgørelse, at det er forsynet med begrundelse og klagevejledning (hvor der i øvrigt findes en klageinstans). Jeg henviser til den tidligere omtalte U.2019.1616 H, hvor Højesteret fastslog, at et brev fra en styrelse om, at styrelsen ikke fandt grund til at genoptage en afgørelse, udgjorde en forvaltningsretlig afgørelse, uanset at der ikke var givet klagevejledning.

Vurderingen af, om en beslutning, som en myndighed træffer, er en afgørelse eller ej, er derved uafhængig af beslutningens form, herunder om beslutningen er meddelt skriftligt til borgeren, og om dette i givet fald sker ved brev eller elektronisk post, herunder ved mail eller sms.

### **3. Miljø- og Fødevarerklagenævnets udtalelse**

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har ved sin udtalelse af 13. marts 2020 anført bl.a., at nævnet kun har kompetence til at behandle klager over afgørelser, og at afgørelsesbegrebet derfor er centralt for, om Miljø- og Fødevarerklagenævnet kan behandle en klage. Det fremgår også af nævnets udtalelse, at spørgsmålet om, hvad der skal forstås ved en afgørelse, og dermed hvad

der kan gøres til genstand for en klage, skal bedømmes ud fra det almindelige forvaltningsretlige afgørelsesbegreb.

Desuden har nævnet anført bl.a. følgende:

”Der er ikke særlige formkrav til afgørelser, og disse kan således meddeles på forskellige måder, herunder som en besked i en e-mail. Der er krav om begrundelse og klagevejledning, hvis adressaten ikke får fuldt medhold, hvilket dog ikke er en forudsætning for, at der er tale om en afgørelse. Det afgørende i forhold til afgørelsesbegrebet er, om kommunen med tilkendegivelsen har fastsat, hvad der er eller skal være gældende ret i det foreliggende tilfælde.

I visse tilfælde kan en myndighed have truffet en afgørelse uden at have angivet dette specifikt, eksempelvis når myndigheden ikke selv er bevidst om, at der træffes en afgørelse. Denne situation har efter Miljø- og Fødevarerklagenævnets vurdering ingen betydning for afgrænsningen af afgørelsesbegrebet, men det kan betyde, at myndighedens afgørelse lider af en retlig mangel, idet forvaltningslovens regler ofte ikke vil være iagttaget.

Ydermere kan der være tilfælde, hvor myndigheden har afvist at tage en sag under behandling. Efter Miljø- og Fødevarerklagenævnets opfattelse er en afvisning af at tage en sag under behandling ligeledes en afgørelse.”

I udtalelsen har nævnet også redegjort for nævnets anvendelse af afgørelsesbegrebet i de fire klagesager, som er baggrunden for min undersøgelse. Klagesagerne er gengivet i pkt. 4 nedenfor.

Afslutningsvist fremgår bl.a. følgende af nævnets udtalelse:

”Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærker på baggrund af ovennævnte, at de gennemgåede afgørelser er baseret på konkrete vurderinger i de respektive sager. Det anføres afslutningsvis, at nævnet ved anvendelsen af afgørelsesbegrebet ikke har lagt afgørende vægt på udtalelsens formelle fremtræden, herunder om der er tale om manglende begrundelse eller klagevejledning. De anførte forhold har således ikke været udslagsgivende for nævnets vurdering. Nævnet vil fremadrettet gøre en særlig indsats for at sikre en større præcision i nævnets anvendelse og henvisning til afgørelsesbegrebet.”

#### **4. De konkrete sager, der danner baggrund for min undersøgelse**

Miljø- og Fødevareklagenævnet har som nævnt i de fire sager, som er baggrunden for, at jeg har indledt denne undersøgelse, afvist at realitetsbehandle klagerne med den begrundelse, at myndigheden i første instans efter nævnets opfattelse ikke har truffet en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Jeg omtaler sagerne som klagesag 1, 2, 3 og 4.

Jeg gengiver ikke *klagesag 4* nærmere. Det skal ses i lyset af, at jeg ikke har indledt en ombudsmandsundersøgelse i sagen, og at de foreliggende oplysninger om sagen ikke nærmere belyser de problemstillinger om nævnets generelle anvendelse af afgørelsesbegrebet, som den nærværende undersøgelse angår.

Jeg har i dag – samtidig med afslutningen af denne undersøgelse – afsluttet en særskilt undersøgelse af *klagesag 1*. Jeg har udtalt bl.a., at førsteinstansen i sagen efter min opfattelse har truffet en afgørelse ved at afvise at indlede en påbudssag efter vandløbsloven. Jeg har i den forbindelse gjort Miljø- og Fødevareklagenævnet opmærksom på, at jeg på visse punkter ikke er enig i nævnets anvendelse af afgørelsesbegrebet i sagen. Jeg henviser nærmere til sagen med mit sagsnr. 19/05264, der er offentliggjort på min hjemmeside. Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse i sagen er offentliggjort som MAD 2018.159.

*Klagesag 2* vedrører en afgørelse fra Landbrugsstyrelsen (på daværende tidspunkt NaturErhvervstyrelsen) om, at en ansøgningsfrist var overskredet.

Miljø- og Fødevareklagenævnet afviste den 28. februar 2018 at realitetsbehandle borgerens klage med henvisning til, at klagetemaet lå uden for nævnets kompetence. Nævnet lagde vægt på bl.a., at styrelsens ændrede praksis om vejledning om ansøgningsfrister forud for ansøgningsfristen ikke udgør en administrativ afgørelse, at nævnet kun kan behandle klager over administrative afgørelser, og at nævnet ikke er kompetent til at behandle, om styrelsens praksisændring er ansvarspådragende.

Den 9. september 2019 indledte ombudsmanden en undersøgelse af Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 28. februar 2018. I forbindelse med undersøgelsen besluttede nævnet den 28. november 2019 at genoptage sagen, fordi nævnet fandt anledning til at genvurdere tilskæringen af sagen. På den baggrund besluttede jeg den 2. december 2019 ikke at fortsætte ombudsmandsundersøgelsen.

Den 13. marts 2020 traf Miljø- og Fødevareklagenævnet en ny afgørelse i sagen. Nævnet bemærkede i den forbindelse, at styrelsens afgørelse udgjorde

en afgørelse i forvaltningsretlig forstand, fordi styrelsen over for klager havde fastsat, hvad der var gældende ret i et konkret foreliggende tilfælde. Nævnet henviste til, at styrelsen ved afgørelsen havde fastsat, at klager ikke kunne søge, da ansøgningsfristen var overskredet, og at styrelsen havde fastslået, at der i klagers tilfælde ikke var tale om force majeure eller usædvanlige omstændigheder. Nævnet behandlede på den baggrund klagen over afgørelsen.

Jeg henviser til mine sagsnumre 18/01133, 19/01346 og 20/01473 og til Miljø- og Fødevarerklagenævnets sagsnumre 31632, 18/06954 og 19/08759.

*Klagesag 3* angår en mail fra Fredensborg Kommune om vedligeholdelse af det offentlige vandløb Nivå.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet afviste den 29. maj 2019 at realitetsbehandle en klage over kommunens udtalelse i mailen med henvisning til, at udtalelsen ikke udgjorde en afgørelse i forvaltningsretlig forstand. Nævnet lagde i den forbindelse vægt på bl.a., at kommunen på baggrund af klagers henvendelse havde udtalt, at vedligeholdelsen af en ikke nærmere defineret strækning overholdt regulativets bestemmelser, at dette blev meddelt klager i en mail, og at kommunen ikke meddelte klagevejledning.

På baggrund af en klage, som jeg videresendte til nævnet, fastholdt nævnet den 13. marts 2020 efter en fornyet gennemgang, at der ikke forelå en afgørelse, som kunne påklages til nævnet. Samtidig vurderede nævnet, at nævnets begrundelse ikke havde været korrekt, idet nævnet nu vurderede, at kommunens udtalelse havde karakter af en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Nævnet lagde herved vægt på, at udtalelsen indeholdt en vurdering af, hvad der er eller skal være ret i det foreliggende tilfælde, og at der ikke gælder særlige formkrav til afgørelser. Nævnet fandt desuden, at der var tale om en tilsynsafgørelse, som ikke kan påklages til nævnet. Nævnet fandt herefter ikke grundlag for at genoptage sagen, fordi sagen ikke ville få et andet udfald. For så vidt angår nogle sager, som nævnet tidligere havde behandlet, og som jeg havde henvist til, da jeg sendte klagen videre til nævnet, mente nævnet ikke, at der var tale om helt sammenlignelige sager. Nævnet henviste herved til, at førstestansen i de tidligere behandlede sager netop havde foretaget en konkret vurdering af vedligeholdelsen af et vandløb og på den baggrund havde truffet en afgørelse efter vandløbsloven og vandløbets regulativ om disse forhold.

Den 4. maj 2020 iværksatte jeg en undersøgelse af, om Miljø- og Fødevarerklagenævnet kunne tage stilling til klagen i sagen.

I forbindelse med undersøgelsen besluttede nævnet den 5. august 2020 at genoptage sagen. Nævnets begrundelse for genoptagelsen var, at nævnet i

overensstemmelse med praksis burde tage stilling til, hvorvidt der forelå et ulovligt forhold efter vandløbsloven.

På den baggrund afsluttede jeg den 24. september 2020 min undersøgelse af sagen. Sagen er nu under behandling i nævnet.

Jeg henviser til mine sagsnumre 19/04442 og 20/02204. Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse i sagen er offentliggjort som MAD 2019-191.

## **5. Min vurdering**

### **5.1. Miljø- og Fødevarerklagenævnets anvendelse af afgørelsesbegrebet i de konkrete sager**

Jeg har som nævnt i min udtalelse i klagesag 1 tilkendegivet bl.a., at førsteinstansen i sagen efter min opfattelse har truffet en afgørelse ved at afvise at indlede en påbudssag efter vandløbsloven. Jeg har på den baggrund henstillet til Miljø- og Fødevarerklagenævnet at genoptage sagen.

Jeg har også gjort Miljø- og Fødevarerklagenævnet opmærksom på, at jeg på visse punkter ikke er enig i nævnets anvendelse af afgørelsesbegrebet. Bl.a. har jeg tilkendegivet, at jeg ikke er enig med nævnet i, at det i sig selv taler imod, at der foreligger en afgørelse, at en udtalelse er fremsat som en besvarelse af en henvendelse fra en borger. Jeg har herved bemærket, at det – selvom det ikke er enhver besvarelse af en henvendelse fra en borger til en forvaltningsmyndighed, der har karakter af en afgørelse i forvaltningslovens forstand – kendetegner en afgørelse, at den retter sig mod eksterne modtagere, og at en afgørelse ofte bliver truffet på baggrund af en henvendelse fra en borger. Typiske eksempler på afgørelser er således svar til borgere på, om ansøgninger om tilladelser, ydelser og dispensationer imødekommes eller ej.

Jeg har endvidere – i lyset af, at nævnet i sagen har anført, at myndigheden i første instans ikke har udtalt sig på grundlag af en konkret vurdering – tilkendegivet, at en afgørelse, er karakteriseret ved, at en myndighed fastsætter, hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde, og at dette gælder, uanset om myndigheden herved har foretaget en konkret vurdering i sagen. Desuden har jeg peget på, at en myndighed kan træffe en afgørelse ved at afvise at tage en sag under behandling.

Herudover har jeg udtalt, at det efter min opfattelse ikke har betydning, at der tidligere i sagen er truffet afgørelse om et andet forhold. Der er således ikke noget til hinder for, at en myndighed i samme sag træffer flere afgørelser med forskellig indhold og forskellig fremtræden.

Jeg har endelig bemærket, at jeg er enig med nævnet i, at det er en fejl, at nævnet har brugt manglende klagevejledning som et argument for, at der ikke er truffet en afgørelse i sagen.

I klagesag 2 og 3 har Miljø- og Fødevarerklagenævnet som nævnt – efter henvendelse fra ombudsmanden – foretaget en fornyet vurdering af sagerne og fundet, at førstestansen har truffet en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

I klagesag 2 har nævnet ud fra en fornyet vurdering fundet, at myndigheden i første instans over for klager har fastsat, hvad der er gældende ret i et konkret foreliggende tilfælde. Nævnet har i den forbindelse henvist til bl.a., at myndigheden i første instans har fastsat, at ansøgningsfristen for at indgive en ansøgning var overskredet.

I klagesag 3 har nævnet anført bl.a., at nævnets begrundelse ikke har været korrekt, idet nævnet – ligesom i klagesag 1 – har lagt vægt på, at myndigheden i første instans ikke har meddelt klagevejledning, og herudover har lagt vægt på, at udtalelsen er meddelt klager i en mail.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har som nævnt genoptaget sag 2 og 3. Jeg har derfor indstillet min undersøgelse af klagesagerne og ikke haft anledning til at knytte særskilte bemærkninger til nævnets anvendelse af afgørelsesbegrebet i disse sager.

## **5.2. Miljø- og Fødevarerklagenævnets udtalelse om nævnets generelle anvendelse af afgørelsesbegrebet**

Miljø- og Fødevarerklagenævnets udtalelse om, hvilke forhold nævnet generelt tillægger betydning ved sin bedømmelse af, om en myndighed har truffet en afgørelse, giver mig ikke anledning til bemærkninger.

Jeg er således enig med nævnet i, at der ikke er særlige formkrav til afgørelser, og at afgørelser kan meddeles på forskellige måder, herunder som en besked i en mail. Jeg er også enig i, at det ikke er en forudsætning for, at der er tale om en afgørelse, at der – hvis adressaten ikke får fuldt ud medhold – er givet begrundelse og klagevejledning.

Desuden er jeg enig med nævnet i, at en myndighed kan have truffet en afgørelse uden at have angivet det specifikt, f.eks. når myndigheden ikke selv er bevidst om, at der træffes en afgørelse. Jeg er ligeledes enig med nævnet i, at en afvisning af at tage en sag under behandling normalt er en afgørelse, når myndigheden i øvrigt kan træffe afgørelse i sager af den pågældende karakter.



Jeg henviser om forståelsen af afgørelsesbegrebet til min gennemgang af retsgrundlaget under pkt. 2.

### **5.3. Sammenfattende bemærkninger**

Miljø- og Fødevareklagenævnets anvendelse af afgørelsesbegrebet i klagesag 1, 2 og 3 har efter min opfattelse haft betydning for klagernes mulighed for at få deres klage behandlet af nævnet. Jeg henviser bl.a. til min henstilling om genoptagelse i klagesag 1 og til det, som nævnet selv har anført i forbindelse med genoptagelse af klagesag 2 og 3.

Det er på baggrund af de gennemgåede sager mit samlede indtryk, at Miljø- og Fødevareklagenævnet ikke i alle tilfælde har været tilstrækkelig opmærksom på, om udtalelser – uanset deres formelle fremtræden – ensidigt over for en ekstern modtager fastsætter, hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde, herunder fordi der er tale om at afvise at indlede en sag.

Jeg har i den forbindelse noteret mig, at nævnet fremadrettet vil gøre en særlig indsats for at sikre større præcision i nævnets anvendelse af og henvisning til afgørelsesbegrebet. Jeg går ud fra, at nævnet i den forbindelse – ud over de betragtninger, som nævnet selv er fremkommet med i forbindelse med genoptagelsen af klagesag 2 og 3 – også vil inddrage de bemærkninger, jeg har haft til nævnets anvendelse af afgørelsesbegrebet i klagesag 1 (mit sagsnr. 19/05264, der er offentliggjort på min hjemmeside).

Jeg lægger en nyhed på min hjemmeside om sagen.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

Med venlig hilsen



Niels Fenger