

10. marts 2021
Sagsnr.: 18/01273 (32019)
THEL

AFGØRELSE FRA MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET

OPHÆVELSE OG HJEMVISNING i sag om nedsættelse af direkte arealstøtte 2015 i Frederiksberg Kommune

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter § 21, i bekendtgørelse nr. 1544 af 16. december 2014 om direkte støtte til landbrugere efter grundbetalingsordningen m.v. og artikel 32, stk. 4, i forordning (EU) nr. 1307/2013,¹ jf. § 22 b, stk. 1, i landbrugsstøtteloven.²

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver NaturErhvervstyrelsens (nu Landbrugsstyrelsen) afgørelse af 14. januar 2016 om nedsættelse af det støtteberettigede areal til grundbetaling og fuld grøn støtte til det fastslåede areal på A1 , 1819 Frederiksberg C, og hjemviser sagen til fornyet behandling i Landbrugsstyrelsen.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.³

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 Europa-Parlamentets og Rådets Forordning (EU) Nr. 1307/2013 af 17. december 2013 om fastsættelse af regler for direkte betalinger til landbrugere under støtteordninger inden for rammerne af den fælles landsbrugspolitik og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 637/2008 og Rådets forordning (EF) nr. 73/2009.

² Bekendtgørelse nr. 115 af 6. februar 2020 af lov om administration af Det Europæiske Fællesskabs forordninger om ordninger under Den Fælles Landbrugspolitik finansieret af Den Europæiske Garantifond for Landbruget m.v. (landbrugsstøtteloven).

³ Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 10. februar 2016 påklaget til Klagecenter for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri af landbruger, der er repræsenteret ved konsulent.

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

- afgørelsen er truffet, uden at ansøgers bemærkninger er taget til efterretning, og uden at markkortgruppen har foretaget en ny vurdering af rigtigheden af de udpegede grundbetalingsfradrag 2015,
- grundbetalingsfradrag for 2015 er oprettet ud fra et øjebliksbillede i 2014 (ortofoto2014) på et areal, hvor vandstanden hele tiden ændrer sig,
- mange af de oprettede fradragsarealer tydeligvis ikke var vandlidende på ortofoto 2013 og 2015, og
- fradragsarealerne ikke lå indtegnet i internet markkort ved ansøgningens indsendelse.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.2.

2. Sagens oplysninger

Klager har den 13. april 2015 indsendt fællesskema 2015 og ansøgt om grundbetaling og grøn støtte til 355,11 ha, herunder markerne 84-1, 85-0, 92-1, 92-4, 93-1, 93-4, 93-5, 94-1, 94-4, 95-1, 95-3, 95-4, 96-1, 96-4 og mark 97-1 med miljøgræs MVJ-tilsagn. Landbrugsstyrelsen har samme dag kvitteret for fællesskemaet 2015. Styrelsen har i oversigten over klagers oplysninger anført, at klager har søgt om grundbetaling til 355,11 ha.

Den 5. november 2015 har Landbrugsstyrelsen sendt klager et høringsbrev og anmodet klager om at kontrollere og eventuelt ændre fællesskema og markkort for en række marker. Styrelsen har blandt andet oplyst, at styrelsen har tilpasset indtegningen af markblok F1, efter at klager har indsendt sit fællesskema. Dette vedrørte klagers marker 84-1, 85-0, 92-1, 92-4, 93-1, 93-4, 93-5, 94-1, 94-4, 95-1, 95-3, 95-4, 96-1, 96-4 og mark 97-1. Styrelsen har i den forbindelse anført, at klager kan indsende en bemærkning gennem fællesskema, såfremt klager ikke er enig i grundbetalingsfradraget.

Klager har besvaret høringsbrev af 5. november 2015 ved indsendelse af ændret fællesskema 2015 den 3. december 2015. Heri har klager fastholdt ansøgning om støtte til 355,11 ha. I bemærkningsfeltet har klager anført:

”Mark 83-11 og 85-1 er begge permanent græsarealer, som ikke har stået under vand i perioden 1/6 - 15/9 2015. Som en tidligere retsafgørelse har

stadfæstet kan et øjebliksbillede ikke lægges til grund for en afgørelse om støtteberettigelse, Området [...] er meget påvirket af ebbe og flod samt vindretning, så vandstanden kan ændre sig fra time til time i området. Det samme gælder markerne med de nyoprettede grundbetalingsfradragarealer i markblok F1 .”

2.1 Den påklagede afgørelse

Den 14. januar 2016 har Landbrugsstyrelsen truffet afgørelse om direkte arealstøtte 2015. Styrelsen har nedsat klagers støtteberettigede areal til grundbetaling fra de ansøgte 355,11 ha til 342,77 ha. Endvidere har styrelsen vurderet, at klager opfylder de grønne krav og derfor får fuldt støtte til det til grundbetaling fastslåede areal på 342,77 ha.

Som følge af at arealafvigelsen på 12,34 ha udgør 3,60 procent af det fastslåede areal,⁴ har Landbrugsstyrelsen nedsat klagers støtte med det dobbelte af afvigelsen til 318,09 ha. Styrelsen har henvist til artikel 19, stk. 1, i forordning (EU) nr. 640/2014.

Landbrugsstyrelsen har begrundet nedskrivningen af klagers arealer med, at en række arealer i markblok F1 ikke levede op til kravet om beskaffenhed, idet markerne helt eller delvist stod under vand. Styrelsen har anført, at klager derfor ikke kunne opfylde aktivitetskravet om dyrkning/slåning/afgræsning i perioden 15. maj til 15. september. Styrelsen har herom henvist til § 21 og § 25 i bekendtgørelse nr. 1544 af 16. december 2014.

Endvidere har Landbrugsstyrelsen henvist til styrelsens høringsbrev af 5. november 2015, hvor styrelsen oplyste om, at der var vand på markerne. Da styrelsen ikke har hørt fra klager, har styrelsen behandlet ansøgningen ud fra de oplysninger, styrelsen havde. På det grundlag har styrelsen vurderet, at markerne med vand ikke levede op til støttebetingelserne, jf. artikel 32, stk. 4, i forordning (EU) nr. 1307/2013.

2.2 Klagers indhold

Den 10. februar 2016 har klager klaget over, at der er truffet en afgørelse, uden at bemærkningerne i fællesskemaet af 3. december 2015 er taget til efterretning, og uden at markkortgruppen har foretaget en ny vurdering af rigtigheden af de udpegede grundbetalingsfradrag 2015.

Endvidere har klager klaget over, at der er oprettet grundbetalingsfradrag for 2015 ud fra et øjebliksbillede i 2014 (ortofoto2014) på et areal, hvor vandstanden hele tiden ændrer sig, som beskrevet i bemærkningsfeltet i fællesskema af 3. december 2015.

Ifølge klager er de oprettede grundbetalingsfradrag sammenfaldende med de områder i markblokken, der tilsyneladende var vandlidende på dagen,

⁴ $(355,11 \text{ ha} - 342,77 \text{ ha}) * 100 / 342,77 \text{ ha} = 3,60 \%$.

hvor ortofoto 2014 blev taget. Men ifølge klager var mange af de oprettede fradragsarealer tydeligvis ikke vandlindende på ortofoto 2013 og 2015. Ifølge klager har en anden medarbejder hos styrelsen oplyst, at alle grundbetalingsfradragsarealerne ville blive taget op til fornyet vurdering forud for ansøgning 2016 ud fra en vurdering af fotos fra flere år. Efter klagers opfattelse burde der også inddrages fotos fra efter 1. juni eller fysisk kontrol, som danner grundlag for oprettelse af permanente fradragsarealer, da mange af de oprettede fradragsarealer almindeligvis er tørre og med bevoksning, som kan afgræsses fra 1. juni i overensstemmelse med reglerne om grundbetaling.

Den 19. april 2016 har klager fremsendt bemærkninger til Landbrugsstyrelsens bemærkninger af 14. marts 2016 til klagen.

Indledningsvis har klager anført, at det ikke er korrekt, som anført af Landbrugsstyrelsen, at klagers høringssvar af 3. december 2015 hovedsagelig koncentrerede sig om marker, der ikke er omfattet af klagen. Klager har henvist til klagers bemærkninger i fællesskemaet. Her har klager refereret til markerne med de nyoprettede fradragsarealer i markblok F1 .

Klager har endvidere gjort opmærksom på, at Landbrugsstyrelsen ikke har været på fysisk kontrol i perioden 15. maj til 15. september, men har konkluderet arealernes beskaffenhed i 2015 ud fra et øjebliksbillede taget i 2014.

Til Landbrugsstyrelsens bemærkning om, at klager har haft det rigtige grundlag at søge støtte ud fra i 2015, har klager anført, at fradragsarealerne ikke lå indtegnet i internet markkort ved ansøgningens indsendelse. Dette er efter klagers opfattelse også understøttet af formuleringen i styrelsens høringsbrev af 5. november, hvor styrelsen har anført: "Efter du indsendte dit Fællesskema, har vi tilpasset indtegningen af markblok F2 og oprettet et grundbetalingsfradrag". Klager har endvidere kommenteret styrelsens bemærkning om aktivt valg om ikke at tilpasse markerne til grundbetalingsfradragene. Klager har herom gjort opmærksom på, at klager har tilpasset ansøgningen om grundbetaling i de forskellige marker ud fra det lokale kendskab til arealernes normale tilstand i perioden 15. maj til 15. september, hvor aktivitetskravet normalt kan opfyldes på arealerne.

Klager har herudover kommenteret Landbrugsstyrelsens bemærkning om, at der ikke er fremlagt oplysninger, der kan anfægte korrektheden af de oprettede grundbetalingsfradrag. Klager har herom bemærket, at klager i forbindelse med indsendelse af klagen har fremlagt kortmateriale, som efter klagers opfattelse tydelig viser, at flere af de indtegnede grundbetalingsfradrag kun ses på luftfoto fra 2014, og ikke på luftfoto fra 2013 og 2015.

2.3 Landbrugsstyrelsens bemærkninger til klagen

Den 14. marts 2016 har Landbrugsstyrelsen oversendt klagesagen til Klagecenter for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri med bemærkninger til klagen.

Landbrugsstyrelsen har oplyst, at styrelsen har tilpasset indtegningen af markblok F1 og oprettet et grundbetalingsfradrag vedrørende marker: 84-1, 85-0, 92-4, 93-1, 93-4, 93-5, 94-1, 94-4, 95-1, 95-3, 95-4, 96-1, 96-4 og 97-1, efter at Fællesskema blev indsendt af klager. Ændringerne skyldes, at markerne efter styrelsens vurdering helt eller delvis har stået under vand, hvilket betød, at aktivitetskravet om dyrkning/slåning/afgræsning ikke kunne opfyldes i perioden fra den 15. maj til 15. september.

Landbrugsstyrelsen har dernæst bemærket, at markblok F1 ifølge oplysninger fra 2014 har omfattet et bruttoareal på 191,02 ha, hvor 12,36 ha var vandlidende arealer. Det støtteberettigede areal i markblokken udgjorde således 178,66 ha. Videre har styrelsen oplyst, at i årene 2015 og 2016 omfattede markblokken et bruttoareal på 191,26 ha. Markbloktypen var permanent græs og støtteprocenten var på 100. Markblokken har ifølge styrelsen været redigeret inden ansøgningssæsonen 2015, og alle grundbetalingsfradragene blev oprettet og godkendt i henholdsvis november og december 2014. Efter styrelsens opfattelse har klager haft det rigtige grundlag at søge støtte ud fra i 2015, og der må aktivt være foretaget et valg om ikke at tilpasse markerne til grundbetalingsfradragene ved indsendelse af ansøgningen.

Efter Landbrugsstyrelsens opfattelse er oprettelsen af grundbetalingsfradrag i markblokken sket på baggrund af det fotomateriale, der var til rådighed i IMK. Ifølge styrelsens vurdering er der ikke fremlagt oplysninger, der kunne anfægte korrektheden af de oprettede grundbetalingsfradrag. Efter styrelsens opfattelse gælder dette, selv om styrelsen anerkender, at det er vanskeligt at indtegne marker, når tilsagn ligger på tværs af markblokken, og der er adskillige grundbetalingsfradrag, der skal oprettes som særskilte marker.

Den 26. april 2016 har Landbrugsstyrelsen kommenteret klagers høringsvar af 19. april 2016.

Landbrugsstyrelsen har bemærket, at klager fortsat er af den opfattelse, at nedsættelsen af de støtteberettigede arealer alene er sket på baggrund af ortofoto fra 2014. Hertil har styrelsen gentaget, at oprettelse af grundbetalingsfradrag i markblokken er sket på baggrund af det samlede fotomateriale, der var til rådighed i IMK.

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,⁵ 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.

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 forholdet vedrørende forvaltningslovens krav om begrundelse.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ikke taget stilling til sagens øvrige klagepunkter, jf. herved § 11 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

En række regler har det klare sigte at skabe garanti for, at en forvaltningsretlig afgørelse behandles grundigt og alsidigt. Hovedparten af forvaltningslovens regler, herunder reglerne om begrundelse i forvaltningslovens § 22 og § 24,⁶ har karakter af sådanne garantiforskrifter. Tilsidesættes garantiforskrifter, 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.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at Landbrugsstyrelsens afgørelse af 14. januar 2016 ikke opfylder forvaltningslovens krav om begrundelse, og derfor er ugyldig.

Ved afgørelsen har Miljø- og Fødevareklagenævnet vurderet, at Landbrugsstyrelsen ikke har begrundet den skønsmæssige vurdering af, at

⁵ Jf. bemærkningerne til § 11 i forslag L44 til Lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet (FT 2016-17).

⁶ Bekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014 af forvaltningsloven.

12,34 ha af klagers marker 84-1, 85-0, 92-1, 92-4, 93-1, 93-4, 93-5, 94-1, 94-4, 95-1, 95-3, 95-4, 96-1, 96-4 og mark 97-1 stod under vand. Nævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at styrelsen i afgørelsen alene har anført, at arealerne stod under vand, og at ansøgningen er behandlet ud fra de oplysninger, styrelsen havde. Dermed finder nævnet, at styrelsen ikke har redegjort for de underkendte delarealers beliggenhed og størrelse. Dertil finder nævnet endvidere, at styrelsen ikke tilstrækkeligt har redegjort for dokumentationen for, at arealerne var vandlidende. På denne baggrund finder nævnet, at styrelsen ikke har opfyldt forpligtelsen i forvaltningslovens § 22, jf. § 24, stk. 1, 2. pkt., til at redegøre for de faktiske omstændigheder, som er tillagt betydning i styrelsens afgørelse.

For at en begrundelsesmangel kan medføre, at en afgørelse er ugyldig, kræves, at manglen er konkret væsentlig, samt at der ikke er momenter af undskyldende karakter, som med styrke taler for at opretholde afgørelsen trods manglerne.

Miljø- og Fødevareklagenævnet vurderer, at det forhold, at det er uklart, hvordan Landbrugsstyrelsen er nået frem til afgørelsens resultat, udgør en konkret og væsentlig retlig mangel. Videre vurderer nævnet, at der ikke er undskyldende omstændigheder, der taler for opretholdelse af afgørelsen.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker for god ordens skyld, at en ophævelse og hjemvisning på baggrund af formelle mangler ved Landbrugsstyrelsens 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 Landbrugsstyrelsen) afgørelse af 14. januar om nedsættelse af det støtteberettigede areal til grundbetaling og fuld grøn støtte til det fastslåede areal på A1, 1819 Frederiksberg C, og hjemviser sagen til fornyet behandling i Landbrugsstyrelsen.