

4. december 2020
Sagsnr.: 18/01362 (32262) og
18/01398 (32349)
ASG

AFGØRELSE FRA MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET

IKKE MEDHOLD i klage over afgørelse om delvist bortfald af tilsagn og tilbagebetaling af tilskud samt STADFÆSTELSE af afgørelse om underkendelse af force majeure i Guldborgsund Kommune

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter § 80, stk. 1, nr. 5, og stk. 2, i bekendtgørelse nr. 187 af 20. marts 2003 om tilskud til miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger i særligt følsomme landbrugsområder, jf. § 13 a, stk. 1, i lov om landdistriktsfonden.¹

Miljø- og Fødevareklagenævnet giver ikke medhold i klagen over Natur-Erhvervstyrelsens (nu Landbrugsstyrelsen) afgørelse af 19. maj 2016 om delvist bortfald af tilsagn og tilbagebetaling af udbetalt tilskud for 2011-2014 på A 1, Orehoved, 4840 Nørre Alslev.

Endvidere stadfæster Miljø- og Fødevareklagenævnet Landbrugsstyrelsens afgørelse af 5. juli 2016 om underkendelse af force majeure på A 1, Orehoved, 4840 Nørre Alslev.

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

Afgørelserne er den 3. juni og 6. juli 2016 påklaget til Klagecenter for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri af landbruger.

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 anført, at mark nr. 421A3, af dyrevelfærdsmæssige grunde, ikke kunne afgræsses på grund af forhøjet vandstand i Smålandsfarvandet. Videre har klager anført, at der grundet den forhøjede vandstand forelå force majeure, og at klager som følge heraf ikke skal tilbagebetale udbetalt tilskud for støtteårene 2011-2014.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.2.

2. Sagens oplysninger

2.1 De påklagede afgørelser

Klager har den 2. september 1999 modtaget et 20-årigt tilsagn om tilskud til miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger. Tilsagnet er meddelt i henhold til bekendtgørelse nr. 193 af 26. marts 1999 om tilskud til miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger med en tilsagnsperiode fra den 1. september 1999 til den 31. august 2019. Det fremgår af tilsagnet, at den relevante foranstaltning var miljøvenlig drift af græs i 20 år, og at det omfattede mark nr. 1 på 11,8 ha.

Følgende betingelser fremgår af tilsagnets bestemmelser for driften i tilsagnsperioden:

” Markerne skal være udlagt som vedvarende græs.

(...)

Markerne skal i øvrigt opretholdes som græsarealer ved afgræsning eller ved at høste et eller flere årlige slæt.”

Den 17. marts 2015, og efterfølgende den 16. april 2015, har klager indsendt fællesskema 2015 bl.a. med ansøgning om tilskud til miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger. Det fremgår af fællesskemaet, at klager har svaret ”Nej” til, at betingelserne for udbetaling for alle tilsagnsmarkerne var opfyldt. Endvidere fremgår det, at klager anmeldte mark nr. 421A3 på 1,39 ha og mark nr. 421A7 på 0,85 ha. I bemærkningsfeltet har klager anført følgende:

”Oprindelig mark nr. 421A3 2,24ha med MVJ tilsagn er opdelt i to ny marker: mark nr. 421A3 med 1,39ha og mark. nr. 421A7 med 0,85 ha. Mark nr. 421A7 er således også en del af det oprindelige MVJ areal og skal derfor

medgå i opgørelsen ovenfor. For Mark nr. 421A7 søges fortsat grundbetaling, der søges ikke grundbetaling og MVJ for mark nr. 421A3, idet denne mark pga. af stigende vandstand i Smålandsfarvandet er oversvømmet største delen af året og derfor ikke længere kan afgræsses end siges dyrkes. Ansøger skal derfor anmode om at mark nr. 421A3 udgår af eksisterende MVJ aftale.”

Den 19. maj 2016 har Landbrugsstyrelsen truffet afgørelse om bortfald af 1,39 ha af klagers tilsagn om tilskud til miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger og om tilbagebetaling af udbetalt tilskud for 2011-2014, svarende til 7.228,00 kr.

Landbrugsstyrelsen har begrundet afgørelsen med, at klager, for at kunne opretholde sit tilsagn og få tilskud udbetalt, hvert år skal indberette alle tilsagnsarealer og erklære, at betingelserne for tilsagnet er overholdt. Videre har styrelsen begrundet afgørelsen med, at såfremt klager indberetter ændrede arealstørrelser eller anmoder om, at tilsagnet nedskrives, træffer styrelsen afgørelse om bortfald af tilsagn og tilbagebetaling af tidligere udbetalt tilskud. Styrelsen har herom henvist til § 72 i bekendtgørelse nr. 140 af 10. marts 2005 om tilskud til miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger med senere ændringer, § 73, stk. 3, i bekendtgørelse nr. 193 af 26. marts 1999, samt § 80, stk. 1 og stk. 2, i bekendtgørelse nr. 187 af 20. marts 2003.

Ved e-mail af 3. juni 2016 har klager meddelt force majeure. Klager har begrundet meddelelsen med, at mark nr. 421A3 fra og med 2015, af dyrevelfærdsmæssige grunde, ikke kunne afgræsses på grund af forhøjet vandstand i Smålandsfarvandet.

Ved afgørelse af 5. juli 2016 har Landbrugsstyrelsen truffet afgørelse om, at den forhøjede vandstand på mark nr. 421A3 ikke udgjorde et tilfælde af force majeure. Styrelsen har på baggrund af ortofotos vurderet, at marken fremstod grøn og bevokset, og dermed ikke var konstant oversvømmet. Videre har styrelsen vurderet, at marken, efter en sammenligning med ortofotos fra tidligere år, heller ikke viste en tydelig forringelse af dets beskaffenhed. På den baggrund har styrelsen ikke fundet, at der igennem årene var indtruffet begivenheder, der forhindrede opfyldelse af betingelserne i tilsagnet. Herom har styrelsen henvist til § 88, stk. 1, nr. 8, og stk. 2, jf. stk. 4, i bekendtgørelse nr. 140 af 10. marts 2005.

2.2 Klagers indhold

Den 17. august 2016 har klager fremsendt et høringssvar til Landbrugsstyrelsens bemærkninger af 14. juli 2016. Indledningsvis har klager oplyst, at mark nr. 421A3 er bevokset af tæt skov af tagrør (*Phragmites australis*). Klager har hertil anført, at arealet af denne årsag fremstår grøn på ortofotos. Videre har klager anført, at det derfor ikke er muligt for Landbrugsstyrelsen at konstatere, at arealet er egnet til afgræsning ud fra ortofotos.

Herefter har klager oplyst, at Landbrugsstyrelsen den 16. august 2016 var på kontrolbesøg på naboarealerne til mark nr. 421A3. Klager har oplyst, at kontrolløren anbefalede klager, at han skulle klage over styrelsens afgørelser, idet kontrolløren vurderede, at mark nr. 421A3 var uegnet til afgræsning.

Den 28. september 2016 har klager fremsendt et høringssvar til Landbrugsstyrelsens bemærkninger af 9. september 2016. Herved har klager fremsendt fotodokumentation fra mark nr. 421A3. Klager har bemærket, at marken er dækket af tagrør, og at marken ifølge klagers dyrlæge ikke var dyrevelfærdsmæssigt egnet til afgræsning på grund af den forhøjede vandstand.

2.3 Landbrugsstyrelsens bemærkninger til klagen

Landbrugsstyrelsen har den 14. juli 2016 oversendt klagesagen vedrørende afgørelse af 19. maj 2016 om bortfald af tilsagn og tilbagebetaling af udbetalt tilskud til Klagecenter for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri med bemærkninger til klagen.

Indledningsvis har Landbrugsstyrelsen bemærket, at det er en betingelse for udbetaling af tilskud og for opretholdelse af tilsagnet, at klager hvert år indberetter alle arealer i tilsagnet. Videre har styrelsen oplyst, at klager samtidig skal erklære, at alle betingelser for tilsagnet er opfyldt.

Herefter har Landbrugsstyrelsen bemærket, at når klager indberetter, at et areal ikke længere indgår i tilsagnet, så træffer styrelsen afgørelse om bortfald af tilsagnet for dette areal, med krav om tilbagebetaling af tidligere udbetalt tilskud. Styrelsen har i forlængelse heraf anført, at der vil være et krav om tilbagebetaling af tidligere udbetalt tilskud, selvom klager har trukket mark nr. 421A3 ud af tilsagnet, fordi marken af dyrevelfærdsmæssige grunde ikke er egnet til afgræsning.

Den 9. september 2016 har Landbrugsstyrelsen oversendt klagesagen vedrørende afgørelse af 5. juli 2016 om underkendelse af force majeure til Klagecenter for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri med bemærkninger til klagen.

Landbrugsstyrelsen har indledningsvis konstateret, at det er en betingelse for klagers tilsagn, at arealerne skal være udlagt som vedvarende græsarealer enten ved afgræsning hvert år, eller ved høstning af et eller flere slæt hvert år.

I forlængelse af ovenstående har Landbrugsstyrelsen bemærket, at såfremt klager ikke kan opfylde betingelserne, er der mulighed for at meddele force majeure. Hertil har styrelsen oplyst, at force majeure navnlig anerkendes i tilfælde af støttemodtagerens død, støttemodtagerens uarbejdsdygtighed i længere tid, alvorlige naturkatastrofer, ødelæggelse af stalde på bedriften

ved ulykke, epizootier, plantesygdomme eller ved ekspropriation. Styrelsen har videre oplyst, at det dog ikke er udelukket, at styrelsen anerkender force majeure i andre helt særlige tilfælde.

Herefter har Landbrugsstyrelsen vurderet, at forholdene på mark nr. 421A3 ikke udgjorde et tilfælde af force majeure, idet marken efter styrelsens vurdering er grøn og bevokset, og dermed ikke er konstant oversvømmet.

Den 2. december 2017 har Landbrugsstyrelsen fremsendt bemærkninger til klagers høringssvar af 28. september 2016. Styrelsen har bemærket, at for at styrelsen kan anerkende force majeure, skal der være en væsentlig ændring af forholdene på arealet. Hertil har styrelsen vurderet, at der ikke var sket væsentlige ændringer på mark nr. 421A3.

Herefter har Landbrugsstyrelsen oplyst, at styrelsen har forholdt sig til klagers begrundelse, hvorefter arealet var konstant oversvømmet på grund af forhøjet vandstand. Styrelsen har herefter henvist til ortofotos fra 1995 til 2016, hvorefter marken ikke fremtrådte tiltagende mere våd eller mere ubevokset.

Videre har Landbrugsstyrelsen bemærket, at i de tilfælde, hvor styrelsen har anerkendt force majeure på kystnære tilsagnsarealer, har det været tydeligt, at havet har reduceret matriklens størrelse.

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,³ 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 følgende forhold:

- 1) Forvaltningslovens begrundelseskrav.
- 2) Tilbagebetaling af udbetalt tilskud for 2011-2014.
- 3) Opfyldelse af betingelser for force majeure.

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

³ Jf. bemærkningerne til § 11 i forslag L44 til Lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet (FT 2016-17).

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

3.2.1 Ad 1) Forvaltningslovens begrundelseskrav

Det følger af forvaltningslovens § 22,⁴ 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 tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 1, 2. pkt.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at Landbrugsstyrelsens afgørelse af 19. maj 2016 ikke opfylder forvaltningslovens begrundelseskrav.

Ved denne vurdering har Miljø- og Fødevareklagenævnet lagt vægt på, at styrelsen har begrundet bortfaldet af tilsagnet med klagers manglende indberetning af alle tilsagnsarealerne samt manglende erklæring af, at tilsagnsbetingelserne var overholdt. Nævnet henviser til, at dette er betingelser for udbetaling af tilskud for et tilsagnsår, og at overtrædelse af disse betingelser ikke udgør hjemmel for bortfald af tilsagn om tilskud til miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger, jf. § 80, stk. 1, nr. 1-5, i bekendtgørelse nr. 187 af 20. marts 2003 modsætningsvis. Overtrædelse af udbetalingsbetingelserne falder dermed heller ikke ind under hjemlen for krav om tilbagebetaling af udbetalt tilskud efter § 80, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 187 af 20. marts 2003.

Derudover bemærker Miljø- og Fødevareklagenævnet, at Landbrugsstyrelsen ikke i tilstrækkelig grad har redegjort for de hovedhensyn, der ligger bag styrelsens skønsudøvelse, jf. forvaltningslovens § 22, jf. § 24, stk. 1, 2. pkt. Nævnet har ved vurderingen inddraget det forhold, at styrelsen efter § 80, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 187 af 20. marts 2003 kan bestemme, at udbetalte tilskud helt eller delvist skal tilbagebetales i tilfælde, hvor der er sket udbetaling af tilskud i strid med betingelserne i bekendtgørelsen. Denne formulering indebærer efter nævnets opfattelse, at styrelsen skal foretage en skønsmæssig vurdering af, om de konkrete omstændigheder i sagen skal medføre tilbagebetaling af udbetalt tilskud. Nævnet har i den forbindelse lagt vægt på, at styrelsen i afgørelse af 19. maj 2016 har konstateret, at klager skal tilbagebetale tidligere udbetalt tilskud i henhold til tilsagnet, uden at styrelsen har redegjort for, hvorfor styrelsen konkret har vurderet, at klager skal tilbagebetale det udbetalte tilskud. Nævnet finder derfor, at styrelsens afgørelse ikke opfylder forvaltningslovens krav om angivelse af skønsudøvelsens hovedhensyn, jf. forvaltningslovens § 22, jf. § 24, stk. 1, 2. pkt.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder imidlertid, at Landbrugsstyrelsens begrundelsesmangel ikke er konkret væsentlig for sagen. Nævnet har i den sammenhæng vurderet, at afgørelsens resultat ikke er blevet påvirket af

⁴ Lovbekendtgørelse af forvaltningsloven nr. 433 af 22. april 2014.

manglen, og at den mangelfulde begrundelse ikke har påvirket klagers forståelse af afgørelsen. Nævnet har herved lagt vægt på, at klager selv har oplyst, at klager ikke overholdte tilsagnsbetingelserne på mark nr. 421A3, jf. § 80, stk. 1, nr. 5, i bekendtgørelse nr. 187 af 20. marts 2003.

3.2.2 Ad 2) Tilbagebetaling af udbetalt tilskud for 2011-2014

Det fremgår af § 80, stk. 1, nr. 5, i bekendtgørelse nr. 187 af 20. marts 2003, at tilsagn om tilskud bortfalder helt eller delvist, hvis betingelserne for tilskud ikke opfyldes.

Af bekendtgørelsens § 80, stk. 2, fremgår det, at ved bortfald af tilsagn om tilskud, jf. stk. 1, kan Landbrugsstyrelsen bestemme, at udbetalte tilskud helt eller delvist skal tilbagebetales.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at klager skal tilbagebetale udbetalt tilskud for 2011-2014.

Herved har Miljø- og Fødevareklagenævnet indledningsvis vurderet, at 1,39 ha af klagers tilsagn om tilskud til miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger skal bortfalde, jf. bekendtgørelsens § 80, stk. 1. Ved denne vurdering har nævnet lagt til grund, at tilsagnsbetingelsen, hvorefter marken skulle opretholdes som græsareal ved afgræsning eller ved at høste et eller flere årlige slæt, ikke var opfyldt i støtteåret 2015. Herved har nævnet lagt vægt på, at klager i fællesskema 2015 erklærede, at betingelserne for udbetaling for alle tilsagnsmarkerne ikke var opfyldt. Nævnet har også lagt vægt på klagers egne oplysninger om, at klager ikke opfyldte tilsagnsbetingelserne på marken, idet marken ikke var afgræsset. Dermed finder nævnet, at klagers tilsagn om tilskud til miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger skal bortfalde, da betingelserne for tilskud ikke var opfyldt på mark nr. 421A3 i støtteåret 2015, jf. bekendtgørelsens § 80, stk. 1, nr. 5.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har herefter lagt til grund for afgørelsen, at klager har modtaget tilskud til miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger for de 1,39 ha i tilsagnsårene 2011-2014. Herefter har nævnet lagt vægt på, at klager har tilsidesat betingelserne for tilsagn om tilskud på mark nr. 421A3, jf. ovenfor, og har hertil vurderet, at denne tilsidesættelse er en væsentlig manglende overholdelse af tilsagnsbetingelserne. Nævnet finder desuden ikke grundlag for at tilsidesætte styrelsens vurdering af, at der alene skal ske tilbagebetaling af tilskud for årene 2011-2014, idet dette ses at være i overensstemmelse med styrelsens praksis.

3.2.3 Ad 3) Opfyldelse af betingelser for force majeure

Ifølge § 80, stk. 3, i bekendtgørelse nr. 187 af 20. marts 2003 finder bestemmelserne om tilbagebetaling af tilskud normalt ikke anvendelse i tilfælde af force majeure.

Det fremgår af artikel 47, stk. 2, i forordning (EU) nr. 1974/2006,⁵ at støttemodtageren indberetter tilfældet af force majeure til den kompetente myndighed skriftligt og med dokumentation, som myndigheden anser for tilstrækkelig, senest 10 arbejdsdage efter det tidspunkt, hvor støttemodtageren er i stand hertil.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at klager ikke har opfyldt betingelserne for force majeure.

Herved har Miljø- og Fødevareklagenævnet vurderet, at klager ikke har meddelt force majeure senest 10 arbejdsdage efter det tidspunkt, hvor klager var i stand til det, jf. artikel 47, stk. 2, i forordning (EU) nr. 1974/2006. Ved denne vurdering har nævnet lagt vægt på, at klager i klage af 3. juni 2016 har anført, at mark nr. 421A3 fra og med 2015 var påvirket af forhøjet vandstand fra Smålandsfarvandet. Nævnet forstår klager således, at marken i hele kalenderåret 2015 var påvirket af forhøjet vandstand. Hertil har nævnet lagt vægt på, at klager først ved meddelelse af 3. juni 2016 meddelte force majeure. Allerede derfor vurderer nævnet, at klager ikke har opfyldt betingelserne i artikel 47, stk. 2, i forordning (EU) nr. 1974/2006 for at være omfattet af reglerne om force majeure. Nævnet har således ikke taget stilling til, om betingelserne for force majeure i øvrigt var opfyldt.

3.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet giver ikke medhold i klagen over Natur-Erhvervstyrelsens (nu Landbrugsstyrelsen) afgørelse af 19. maj 2016 om delvist bortfald af tilsagn og tilbagebetaling af udbetalt tilskud for 2011-2014 på A 1 , Orehoved, 4840 Nørre Alslev.

Endvidere stadfæster Miljø- og Fødevareklagenævnet Landbrugsstyrelsens afgørelse af 5. juli 2016 om underkendelse af force majeure på A 1 , Orehoved, 4840 Nørre Alslev.

⁵ Kommissionens forordning (EF) nr. 1974/2006 af 15. december 2006 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL).