

15. marts 2021
Sagsnr.: 18/01424
MKR

AFGØRELSE FRA MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET

IKKE MEDHOLD i klage over afgørelse om nedsættelse af tilskud til pleje af græs- og naturarealer og bortfald af tilsagn i Esbjerg Kommune

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter § 17, stk.1, nr. 2, litra b, i bekendtgørelse nr. 83 af 30. januar 2012 om tilskud til pleje af græs- og naturarealer, jf. § 13 a, stk. 1, i lov om Landdistriktsfonden.¹

Miljø- og Fødevareklagenævnet giver ikke medhold i klagen over NaturErhvervstyrelsens (nu: Landbrugsstyrelsen) afgørelse af 9. august 2016 om nedsættelse af tilskud og bortfald af tilsagn på A1
, 6731 Tjæreborg.

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

Afgørelsen er den 6. september 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 anført, at markerne ved en fejl er anmeldt med plejemetoden fast græsningstryk i stedet for tæt og lavt plantedække. Videre har klager anfægtet Landbrugsstyrelsens bemærkning om, at markerne alene er kontrolleret for fast græsningstryk, men det er indberettet i fællesskema 2015. Klager har anført, at kontrolløren og klager drøftede de enkelte markers tilstand, at de fleste marker fremstod med kort, tæt græs og kun få områder fremstod uplejede. Det er klagers opfattelse, at "kort tæt græs" svarer til betegnelsen "tæt og lavt plantedække". Herom har klager henvist til tabel i kontrolrapporten, hvori der for de berørte marker er anført "kort tæt græs", på nær for mark nr. 21-0 og 24-0, hvor hovedparten af marken var med "kort tæt græs".

Videre har klager anført, at klager ikke har handlet i ond tro, forpligtelsen om lavt græsningstryk er valgt ved en misforståelse, og støtten er den samme som ved tæt lavt plantedække. Hertil har klager bemærket, at selvom plejemetoden fast græsningstryk ikke er beregnet til arealer, hvortil der søges grundbetaling, så er det alligevel muligt at krydse af ved forpligtelsen fast græsningstryk i fællesskemaet. Endeligt har klager anført, at sanktionen på 61.589 kr. har store konsekvenser set i forhold til overtrædelsen.

2. Sagens oplysninger

Den 24. juli 2014 har klager fået et 5-årigt tilsagn om tilskud til pleje af græs- og naturarealer, j.nr. 32301-14-11780. Tilsagnsperioden var fra den 1. september 2014 til den 31. august 2019. Tilsagnet omfattede mark nr. 18-1, 18-2, 18-3, 21-0, 22-0, 22-1, 22-2, 23-0, 23-1, 23-3, 24-0, 25-0 og 39-0 med pligt til afgræsning med tilsagnstype 57, hvor der samtidig kunne søges enkeltbetaling til arealet. Tilsagnet er meddelt efter bekendtgørelse nr. 83 af 30. januar 2012 om tilskud til pleje af græs- og naturarealer.

Den 24. juli 2014 har Landbrugsstyrelsen, på baggrund af henvendelse fra klager, truffet afgørelse om nedsættelse af græsningstrykket til mindst 0,60 storkreaturer pr. ha på mark nr. 39-0. Det fremgår heraf, at ændringen af græsningstrykket gælder for hele tilsagnsperioden.

Klager har den 18. marts 2015 indsendt fællesskema 2015 med anmodning om udbetaling af tilskud til pleje af græs- og naturarealer. Endvidere fremgår det af fællesskemaet, at klager har valgt plejemetoden fast græsningstryk for mark nr. 18-1, 18-2, 18-3, 21-0, 22-0, 22-1, 22-2, 23-0,

23-1, 23-2, 23-3, 24-0, 25-0, 38-0 og 39-0. Klager har desuden markeret, at betingelserne for tilsagn og/eller udbetaling for alle tilsagnsmarker der er anmeldt i markplan for tilsagn er opfyldt.

Den 18. og 19. august 2015 har Landbrugsstyrelsen gennemført fysisk kontrol på klagers bedrift. Af kontrolrapporten fremgår det bl.a., at markerne med tilsagnstype 57 og udløb i 2019 ikke overholdt forpligtelsen om, at alle tilsagnsarealer skal være omfattet af fast græsningstryk i perioden fra den 1. juni til den 31. august. Videre fremgår det, at indhegningen med de førømtalte marker, også omfattede marker, der ikke havde samme forpligtelse om fast græsningstryk.

Klager har på baggrund af høring over resultaterne fra kontrollen indsendt høringssvar af 28. oktober 2015. Det fremgår af høringsvaret, at kontrolrapporten er svær at læse, hvorfor det kan være svært at opdage fejl, som bør rettes. I den forbindelse har klager anført, at det er en fejl, at der er valgt fast græsningstryk på samtlige marker, undtagen mark nr. 38-0 og 39-0. Hertil har klager oplyst, at fejlen skyldes manglende erfaring hos klagers konsulent, der har blandet kravet om afgræsning sammen med fast græsningstryk.

På baggrund af kontrolbesøgene har Landbrugsstyrelsen udarbejdet opmålingsskema af 19. februar 2016. Det fremgår af opmålingsskemaet, at mark nr. 18-1, 18-2, 18-3a, 21-a, 21-b, 22-0, 22-1, 22-2, 23-a, 23-b, 23-1, 23-3, 23-3-1, 23-3-2, 25-0 og 39-0 var samhegnet med et areal, der ikke har samme krav om fast græsningstryk. Derudover fremgår det, at der på mark nr. 18-1, 18-2, 18-3a, 22-0, 22-1, 22-2, 23-a, 23-b, 23-1, 23-2, 23-3 og 25-0 var under 60 % af det påkrævede antal storkreaturer pr. ha. Videre har styrelsen konstateret, at der på mark nr. 21-a, 21-b, 24-b og 18-3b ikke var tegn på afgræsning med dyr, da arealerne lå uden for indhegningen. Endeligt fremgår det, at mark nr. 24-a ikke var afgræsset, men der var taget slæt på arealet.

2.1 Den påklagede afgørelse

Landbrugsstyrelsen har den 9. august 2016 truffet afgørelse om nedsættelse af klagers tilskud til pleje af græs- og naturarealer for 2015 og bortfald af 3,36 ha af klagers tilsagn.

Landbrugsstyrelsen har begrundet afgørelsen med, at klager ikke har overholdt alle betingelser for sit tilsagn, herunder pleje med fast græsningstryk. Hertil har styrelsen bemærket, at klager i fællesskema 2015 for mark nr. 18-1, 18-2, 18-3, 22-0, 22-1, 22-2, 23-0, 23-1, 23-3, 23-3-1, 23-3-2, 24-0, 25-0 og 39-0 har forpligtiget sig til fast græsningstryk, hvorfor der skal være 1,5 storkreaturer pr. ha i perioden fra den 1. juni den til 31. august. Videre har styrelsen bemærket, at græsningstrykket for mark nr. 39-0 var nedsat til 0,60 storkreaturer pr. ha. Styrelsen har desuden bemærket, at hvis klager har indhegnet et større areal end ansøgt, skal græsningstrykket udregnes på baggrund af hele det indhegnede areal.

Styrelsen har henvist til § 17, stk. 1, nr. 2, litra b, i bekendtgørelse nr. 83 af 30. januar 2012 om tilskud til pleje af græs- og naturarealer med senere ændringer.

Endvidere fremgår det af afgørelsen, at Landbrugsstyrelsen ved kontrol konstaterede, at forpligtelsen om fast græsningstryk på mark nr. 18-1, 18-2, 22-0, 22-1, 22-2, 23-a, 23-b, 23-1, 23-3, 25-0 og mark 18-3a, i alt 26,38 ha, ikke var overholdt, da der var under 60 % af det påkrævede antal storkreaturer. Derudover har styrelsen anført, at der ved kontrollen af mark nr. 24-a på 1,25 ha ikke var tegn på dyr, men at der dog var taget slæt på marken. Endeligt blev det ved kontrollen konstateret, at der på mark nr. 21-a, 21-b, 24-b og 18-3b, i alt 3,46 ha, ikke var tegn på dyr. På den baggrund, har styrelsen anført, at klager ikke har overholdt betingelsen om pleje med fast græsningstryk på i alt 31,09 ha.

Vedrørende sanktion i tilskuddet for 2015 har Landbrugsstyrelsen herefter redegjort for de sanktionskategorier, som finder anvendelse, som følge af de ovenfor anførte overtrædelser. Herom har styrelsen anført, at ved under 60 % af det påkrævede antal storkreaturer på marken, er sanktionskategorien 100 %, og ved ingen storkreaturer på marken er sanktionskategorien 100 % samt bortfald af tilsagn. Derudover har styrelsen oplyst, at kontrolløren har opmålt klagers areal til 41,01 ha og dermed større end klagers tilsagn på 40,91 ha. I den forbindelse har styrelsen anført, at klagers tilsagn i tilsagnsperioden ikke kan blive større end da klager søgte, men at det opmålte areal vil tælle positivt med i beregningen af klagers overtrædelse og sanktion. På den baggrund har styrelsen vurderet, at klagers samlede overtrædelse herefter angår 30,99 ha.

Endvidere har Landbrugsstyrelsen begrundet afgørelsen med, at klager ved kontrollen havde samhegnet mark nr. 18-1, 18-2, 21-a, 21-b, 22-0, 22-1, 22-2, 23-a, 23-b, 23-1, 23-3, 23-3-1, 23-3-2, 25-0, 39-0 og 18-3a med arealer, der ikke har samme krav om fast græsningstryk. På den baggrund, har klager ikke overholdt betingelserne for samhegning på i alt 39,42 ha. Styrelsen har henvist til § 17, stk. 1, nr. 2, litra b, i bekendtgørelse nr. 83 af 30. januar 2012 om tilskud til pleje af græs- og naturarealer med senere ændringer.

Derudover har Landbrugsstyrelsen besvaret klagers bemærkning om, at fast græsningstryk ved en fejl er valgt for samtlige marker på nær mark nr. 38-0 og 39-0. Hertil har styrelsen oplyst, at markerne er blevet kontrolleret ud fra de oplysninger, som er indberettet i fællesskema 2015, samt at markerne kun er kontrolleret efter reglerne om fast græsningstryk. Videre har styrelsen anført, at det er klagers ansvar, at oplysningerne i fællesskemaet er korrekte.

På baggrund af ovenstående har Landbrugsstyrelsen vurderet, at overtrædelsen af forpligtelsen om fast græsningstryk medfører sanktion. Styrelsen har i afgørelsens skema B anført, at græsningstrykket på de

ovenfor anførte marker var under 60 %, samt at der var marker uden dyr, hvorefter styrelsen har fastslået en vægtningskategori på 100 % for begge disse forhold. Videre fremgår det af skemaet, at samhegningen medfører en vægtningskategori på 10 % for de pågældende marker. Styrelsen har videre anført, at det underkendte areal udgør 36,11 ha for afgrødegruppe 1 og 0,27 ha for afgrødegruppe 2. Herefter fremgår det, at overtrædelsesprocenten skal ganges med en faktor 1,4 for begge afgrødegrupper, da overtrædelsesprocenten er over 50 %. Styrelsen har herved beregnet en sanktionsprocent for afgørelsesgruppen 1 på 90,82 % og for afgrødegruppe 2 på 100 %. Herom har styrelsen henvist til § 33 b i bekendtgørelse nr. 83 af 30. januar 2012 med senere ændringer. Endeligt har styrelsen vurderet, at 3,36 ha af klagers tilsagn bortfalder, som følge af, at arealet ikke er afgræsset i tilsagnsåret 2015. Herom har styrelsen henvist til § 38, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 83 af 30. januar 2012 med senere ændringer.

2.2 Landbrugsstyrelsens bemærkninger til klagen

Landbrugsstyrelsen har den 28. oktober 2016 oversendt klagesagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet med bemærkninger til klagen.

Det fremgår af bemærkningerne, at det er de faktiske forhold på kontroltidspunktet, der lægges til grund ved vurderingen af klagers tilsagnsarealer. På den baggrund har Landbrugsstyrelsens anført, at det er antallet af storkreaturer, der er afgørende for, om forpligtelsen er overholdt, selvom markerne i øvrigt måtte fremstå med tæt lavt plantedække. Hertil har styrelsen anført, at klager ikke har det påkrævede antal storkreaturer på sine tilsagnsmarker, hvorfor forpligtelsen om fast græsningstryk ikke er overholdt, uanset at nogle af markerne måtte fremstå med kort græs.

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 i denne klagesag fundet anledning til at behandle, hvorvidt forpligtelsen om fast græsningstryk er overholdt på klagers tilsagnsmarker.

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

Det fremgår af § 17, stk. 1, nr. 2, litra b, 1. og 2. pkt., i bekendtgørelse nr. 83 af 30. januar 2012, som ændret ved bekendtgørelse nr. 75 af 28. januar 2015, at der på ethvert tidspunkt i perioden fra 1. juni til og med 31. august i tilsagnsåret på marken skal være et græsningstryk på mindst 1,5 storkreatur pr. ha, jf. omregningstabellen i bilag 2. Storkreaturer pr. ha opgøres på grundlag af det areal, der kan afgræsses inden for indhegningen, jf. stk. 5.

Det følger af artikel 4, 2. afsnit, i forordning (EU) nr. 809/2014,³ at styrelsen alene må anerkende indlysende fejl, hvis de uden videre kan påvises ved en materiel kontrol af oplysningerne i de dokumenter, der er omhandlet i bestemmelsens første afsnit.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at klager ikke har overholdt forpligtelsen om pleje med fast afgræsningstryk på sine tilsagnsmarker nr. 18-1, 18-2, 21-0, 22-0, 22-1, 22-2, 23-0, 23-b, 23-1, 23-3, 24-0, 25-0 og 39-0.

Ved afgørelsen har Miljø- og Fødevareklagenævnet lagt vægt på, at klager har fået tilsagn om tilskud til pleje af græs- og naturarealer på flere marker. Nævnet har herudover lagt vægt på, at klager ved fællesskema 2015 har valgt forpligtelsen om fast græsningstryk som metode for pleje af græs- og naturarealer. Dermed finder nævnet, at klager skal opfylde betingelsen om fast græsningstryk på 1,5 storkreaturer pr. ha, jf. bekendtgørelsens § 17, stk. 1, nr. 2, litra b.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har vurderet, at klager ikke opfyldte betingelsen om, at der på ethvert tidspunkt i perioden fra 1. juni til og med 31. august 2015 skulle være et græsningstryk på mindst 1,5 storkreatur pr. ha. Nævnet finder ikke grundlag for at tilsidesætte Landbrugsstyrelsens vurdering af arealet og antal storkreaturer. Nævnet har lagt til grund, at kontrolløren observerede dyr svarende til under 60% af forpligtelsen i den samlede indhegning. Derudover har nævnet lagt til grund, kontrolløren på andre af klagers marker ikke observerede tegn på dyr. Dermed finder nævnet, at klager ikke opfyldte betingelsen om et græsningstryk på mindst 1,5 storkreatur pr. ha, jf. § 17, stk. 1, nr. 3, litra b.

Det forhold, at markerne, efter klagers opfattelse, opfylder betingelserne for plejemetoden tæt og lavt plantedække, kan ikke føre til et andet resultat. Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at det er fællesskemaet der udgør støtteansøgningen, og at det er ansøgningen sammenholdt med de faktiske forhold i tilsagnsåret, der er afgørende for klagers udbetaling af tilskud. Klager har i fællesskema 2015 valgt plejemetoden fast græsningstryk for tilsagnsåret 2015, hvorfor klager i tilsagnsåret 2015 skulle opfylde betingelsen om et fast græsningstryk på 1,5 storkreaturer pr. ha på alle tilsagnsmarkerne, jf. bekendtgørelsens § 17, stk. 1, nr. 2, litra b, 1. pkt. Dog alene et fast græsningstryk på 0,60 storkreaturer pr. ha for mark nr. 39-0, som følge af nedsat græsningstryk.

Heller ikke det forhold, at klager har anført, at det er en fejl at markerne er anmeldt med fast græsningstryk, kan føre til andet resultat. Miljø- og

³ Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 809/2014 af 17. juli 2014 om gennemførelsesbestemmelser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 for så vidt angår det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem, foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne og krydsoverensstemmelse.

Fødevareklagenævnet har vurderet, at der ikke er tale om en fejl, der uden videre kunne påvises ved en materiel kontrol af klagers fællesskema 2015, jf. artikel 4, 2. afsnit, i forordningen. Nævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at Landbrugsstyrelsen ikke kan pålægges at vide, at klager ved en fejl har ansøgt om afgræsning med fast græsningstryk i stedet for plejemetoden med tæt og lavt plantedække. Nævnet bemærker desuden, at pleje af græs- og naturarealer er en erhvervsrettet tilskudsordning, og at det er klagers ansvar at gøre sig bekendt med tilsagnsforpligtelser, herunder betingelser for plejemetoden fast græsningstryk.

Derudover bemærker nævnet, at pleje af græs- og naturarealer er en erhvervsrettet tilskudsordning, og at det er klagers ansvar at gøre sig bekendt med tilsagnsforpligtelserne.

Endeligt kan det forhold, at klager ikke finder sanktionen proportionel, ikke føre til et andet resultat. Miljø- og Fødevareklagenævnet har ved denne vurdering lagt vægt på, at nedsættelse af tilskuddet som følge af overtrædelse af en forpligtelse har direkte hjemmel i bekendtgørelsen. Videre har nævnet lagt vægt på, at der ikke er hjemmel i bekendtgørelsen til at fravige eller dispensere fra reglerne om nedsættelse af tilskud ved anvendelse af andre kriterier for støtteberettigelsen end de, som klager har valgt for årets ansøgning.

3.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets øvrige bemærkninger

Miljø- og Fødevareklagenævnet ændrer Landbrugsstyrelsens hjemmel for så vidt angår underkendelse af klagers samhegning af marker til § 17, stk. 5, i bekendtgørelse nr. 83 af 30. januar 2012, som ændret ved bekendtgørelse nr. 75 af 28. januar 2015, idet der er tale om, at indhegningen kun må omfatte marker omfattet § 17, stk. 1, nr. 2, litra b. Nævnet har i forbindelse med ændringen vurderet, at den fejlagtige hjemmelshenvisning ikke er konkret væsentlig for sagen. Nævnet har ved vurderingen lagt til grund, at sagen ikke kunne have fået et andet udfald, og at den fejlagtige hjemmelshenvisning ikke har påvirket klagers forståelse af afgørelsen.

3.4 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet giver ikke medhold i klagen over NaturErhvervstyrelsens (nu: Landbrugsstyrelsen) afgørelse af 9. august 2016 om nedsættelse af tilskud og bortfald af tilsagn på A1
 , 6731 Tjæreborg.