

11. januar 2021
Sagsnr.: 18/01311 (32097)
THEL

AFGØRELSE FRA MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET

IKKE MEDHOLD i klager over afgørelse om grundbetaling og nedsættelse af grøn støtte 2015 i Ringkøbing-Skjern Kommune

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter § 35, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 1544 af 16. december 2014 om direkte støtte til landbrugere efter grundbetalingsordningen m.v., jf. § 22 b, stk. 1, i landbrugsstøtteloven.¹

Miljø- og Fødevareklagenævnet giver ikke medhold i klagen over Landbrugsstyrelsens afgørelse af 25. januar 2016 om grundbetaling og nedsættelse af grøn støtte på A 1, 6900 Skjern.

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. 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).

² Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 15. 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

- der var væsentlig over 40 % dækning af MFO-efterafgrøder på arealet (mark 10-0),
- et græsudlæg synes mere åben end et dække med to-kimbladede afgrøder, men græsudlægget vil efter klagers opfattelse have en lige så stor effekt på udvaskningen, og
- mindre end 40 % dækning af efterafgrøder er nok til at opretholdet en tilstrækkelig effekt på udvaskning.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.5.

2. Sagens oplysninger

2.1 Den påklagede afgørelse

Klager har den 28. marts 2015 indsendt fællesskema 2015 og anmeldt i alt 35,24 ha til direkte arealstøtte i 2015 (grundbetaling og grøn støtte). Ved ansøgningen har klager samlet anmeldt 35,24 ha omdriftsarealer, med et samlet anmeldt areal til opfyldelse af MFO-afgrøder (Miljømæssige FokusOmråder) i markplan for grønne krav på 35,24 ha, som alle er planlagt med MFO-efterafgrøder.

Den 7. oktober 2015 gennemførte Landbrugsstyrelsen fysisk kontrol på klagers bedrift, hvorunder kontrolløren bl.a. tog fotos. Det fremgår af kontrolresultaternes Skema C, opmålte arealer, at kontrolløren har godkendt alle de anmeldte arealet til grundbetaling. Det fremgår videre, at kontrolløren har underkendt MFO-græsudlægget i mark 10-0 og MFO-efterafgrøderne i markerne 1-0, 2-0, 4-0, 6-0 og 9-0. Af skema D: Ikke-støtteberettigede arealer, fremgår, at kontrolløren som årsag til den manglende støtteberettigelse for markerne har anført: "Efterafgrøde ikke etableret". For mark 10-0 har kontrolløren anført: "Græsudlæg dækker ikke arealet tilstrækkeligt. Ca. 10 % miljøgræs, resten er ukrudt og enårig rajgræs".

Landbrugsstyrelsen sendte den 14. oktober 2015 kontrolresultaterne i høring. I høringssvar af 22. november 2015 har klager anført, at de vedlagte fotos i kontrolrapporten ikke yder dækningen af miljøgræs retfærdighed. Klager har medgivet, at miljøgræsset kunne være tættere, men afviser at miljøgræsprocenten var så lav som 10 %, som den er fastsat ved kontrollen. Klager har henvist til klagers egne billeder, som indgår i høringssvaret. Klagers billede A viser efter klagers opfattelse områder med en fuld bestand af miljøgræs. Billede E giver efter klagers opfattelse et generelt indtryk af arealet, hvor der en pæn bestand af miljøgræs. Endvidere har klager

anført, at det ikke er korrekt, at der var meget ukrudt i marken, hvis der ved ukrudt forstås tokimbladet ukrudt. Klager har her henvist til kontrollens nærfoto af mark nr. 10, hvor der er tale om et minimalt antal agerstedmoder. Arealet var ifølge klager koldt og fugtigt, hvilket i en våd vækstsæson betød, at det enårige rapgræs var højere end miljøgræsset (en sildig diploid rajgræssort), som voksede langsommere under disse forhold. Endvidere har klager henvist til andre kontroller af efterafgrøder fra lokalområdet, som blev godkendt. Efter klagers opfattelse lignede klagers marker de godkendte arealer. På den baggrund har klager vurderet, at dækningsgraden af klagers MFO-efterafgrøder var over 75-80 %, og at der eventuelt burde foretages en ny kontrol af arealet af en uvildig kontrolinstans.

Den 25. januar 2016 har Landbrugsstyrelsen truffet afgørelse om direkte arealstøtte 2015. Styrelsen har fastslået det støtteberettigede areal til grundbetaling til 35,24 ha svarende til det areal, som klager har anmeldt. Endvidere har styrelsen konstateret, at klager ikke opfyldte de grønne krav, hvorfor styrelsen har reduceret den grønne støtte fra 35,24 ha til 17,62 ha.

Landbrugsstyrelsen har opgjort omdriftsarealet til 35,24 ha, og derfor er det et krav, at klager skulle udlægge mindst 5 % af omdriftsarealet som miljøfokusområder svarende til 1,76 ha. Styrelsen har henvist til kontrolresultaterne fra den gennemførte kontrol den 7. oktober 2015, og til klagers bemærkninger hertil. Ved kontrollen har styrelsen konstateret, at klager har udlagt 0,00 ha miljøfokusområder, hvorfor forskellen udgjorde 1,76 ha. På den baggrund har styrelsen pålagt en reduktion på 17,62 ha og således nedsat arealet, som klager får grøn støtte til, til 17,62 ha.

Markerne 2-0, 4-0, 6-0 og 9-0 har Landbrugsstyrelsen underkendt som miljøfokusområder, fordi markerne ikke levede op til kravene, idet kontrolløren vurderede, at der ikke var etableret MFO-efterafgrøder.

Endvidere har Landbrugsstyrelsen underkendt MFO-afgrøden på mark 10-0, fordi kontrolløren har vurderet, at markerne ikke levede op til kravene om miljøfokusområder. Styrelsen har begrundet dette med, at MFO-græsudlægget ikke dækkede arealet tilstrækkeligt.

Landbrugsstyrelsen har endvidere henvist til klagers kommentarer til kontrolresultatet, og anført, at MFO-græsudlæg skal være udsået i hovedafgrøden og opfylde kravet til dækningsgrad for MFO-efterafgrøder. Styrelsen har begrundet underkendelsen af græsudlægget med, at det ved kontrollen blev konstateret, at det etablerede græsudlæg ikke kunne opfylde dækningskravet på 40 %. Styrelsen har anført, at dækningskravet, skal være opfyldt på ethvert tidspunkt i kontrolperioden, og at det, at miljøgræsset har haft en langsom fremspirring, ikke giver undtagelse for dækningskravet. Styrelsen har videre anført, at underkendelsen af MFO-græsudlægget er sket på baggrund af kontrollørens faglige vurderinger og det repræsen-

tative billedmateriale. Endvidere har styrelsen anført, at vurderingen er foretaget konkret på klagers mark, og at godkendelse af andre bedrifters arealer ikke har relevans for vurderingen af klagers mark.

2.2 Klagers indhold

I klagen af 15. februar 2015 har klager henvist til klagers tidligere bemærkninger og foto og afvist, at der kun var tale om 10 % plantedække med rajgræs. Efter klagers opfattelse var der væsentlig over 40 % dækning af MFO-efterafgrøde på arealet.

Klager har i de tidligere bemærkninger opfordret til et nyt syn på arealet og undrer sig over den lange sagsbehandlingstid på 2 måneder. Efter klagers opfattelse har Landbrugsstyrelsen ikke lyttet til deres synspunkter, hvorfor klager har opfordret styrelsen til at gennemgå bemærkningerne igen. Klager har anført, at et græsudlæg synes mere åben end et dække med to-kimbladede afgrøder, men græsudlægget vil efter klagers opfattelse have en ligeså stor effekt på udvaskningen. Klager har endvidere taget nye foto den 13. februar 2016, som efter klagers opfattelse viser, at bestanden af græs var større end 10 %. Endvidere har klager henvist til et svar af 4. februar 2015 fra DCA - Nationalt Center for Fødevarer og Jordbrug, som ifølge klager viser, at mindre end 40 % dækning af efterafgrøder er nok til at opretholde en tilstrækkelig effekt på udvaskning.

2.3 Landbrugsstyrelsens bemærkninger til klagen

Den 15. april 2016 har Landbrugsstyrelsen oversendt klagesagen til Klagecenter for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri med bemærkninger til klagen.

Landbrugsstyrelsen har anført, at dækningsgraden for MFO-græsudlægget skal være opfyldt i henhold til trappemodellen på kontroltidspunktet, hvorfor dækningsgraden den 7. oktober skulle være minimum 40 %. Styrelsen har endvidere anført, at dækningsgraden af græsudlægget udelukkende skal vurderes på udlægget, og ikke på naturligt forekommende græssorter og ukrudt, herunder enårig rapgræs. Efter styrelsens opfattelse ligger den konstaterede dækningsgrad på 10 % langt fra det påkrævede. Styrelsen gør endvidere opmærksom på, at kontrolløren har vurderet arealet på stedet og ikke ud fra fotos, hvorfor f.eks. længden af stub ikke er afgørende for vurderingen. Styrelsen har endvidere anført, at selv hvis dækningsgraden senere end på kontroltidspunktet var 40 % eller højere, ville det ikke ændre ved, at dækningsgraden skulle have levet op til de 40 % på kontroltidspunktet den 7. oktober 2015. Styrelsen har endvidere oplyst, at styrelsen har inddraget det af klager citerede svar fra Center for Fødevarer og Jordbrug i udarbejdelsen af den endelige trappemodell, hvor datoen for kravet om dækningsgrad på 40 % er flyttet fra den 21. september til den 7. oktober.

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 følgende forhold:

- 1) Trappemodellens anvendelse for græsudlæg
- 2) Vurdering af markerne med MFO-græsudlæg og MFO-efterafgrøder

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

3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

3.1.1 Ad 1) Trappemodellens anvendelse for græsudlæg

Det fremgår af betragtning 56 i præamblen i forordning (EU) nr. 639/2014,³ at for at tilpasse gennemførelsen til nationale forhold og sikre en optimal udnyttelse af kapaciteten af efterafgrøder og plantedække, der effektivt optager resterende kvælstof, og for at undgå bar jord og diffus forurening af grundvandet, bør medlemsstaterne fastsætte frister for såningen af et sådant dække. Der bør etableres efterafgrøder eller plantedække ved såning af en blanding af afgrødearter eller ved undersåning af græs for at opnå det bedst mulige jordbrugs- og miljømæssige resultat med hensyn til biodiversitet.

Det følger af § 35, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 1544 af 16. december 2014 om direkte støtte til landbrugere efter grundbetalingsordningen m.v., at arealer med følgende afgrøder kan anvendes som miljøfokusområder i form af efterafgrøder i det pågældende ansøgningsår: 1) udlæg i ansøgningsåret af græs eller andre urteagtige planter, der traditionelt forekommer på naturlige græsarealer, eller normalt indgår i græsfrøblandinger, 2) blandinger af efterafgrøder med samme såtidspunkt, jf. stk. 5.

Det fremgår af Landbrugsstyrelsens vejledning,⁴ at MFO-efterafgrøder og græsudlæg skal sikre, at jorden om efteråret er dækket med afgrøder, der både har en kvælstofoptagende effekt og fremmer biodiversiteten. Det fremgår endvidere, at MFO-efterafgrøder og græsudlæg skal fremstå som veletablerede og dækkende på arealet for at kunne godkendes som MFO-

³ Kommissionens Delegerede Forordning (EU) Nr. 639/2014 af 11. marts 2014 om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1307/2013 om regler for direkte betalinger til landbrugere under den fælles landbrugspolitik støtteordninger og om ændring af bilag X til nævnte forordning.

⁴ Vejledning om direkte arealstøtte 2015, januar 2015, s. 54 og 55.

efterafgrøde, og at arealet ikke vil blive godkendt som MFO, hvis efterafgrøden ikke fremstår veletableret og dækkende. Endvidere er det anført, at man skal være opmærksom på, at det kan være en udfordring at have efterafgrøder i sent høstede afgrøder, hvor efterafgrøden skal være jævnt fordelt og dækkende på arealet.

Det følger af Landbrugsstyrelsens kontrolinstruks,⁵ at kontrollørens vurdering af, om græsudlæg kan godkendes som MFO-efterafgrøder, beror på et skøn af dækningsgraden. Det fremgår, at kontrolløren visuelt skal vurdere om efterafgrøden dækker arealet, hvilket vil sige, at den skal fremstå veletableret og jævnt fordelt over hele arealet. Det fremgår også, at kontrolløren skal vurdere udlæggets arealdække og ikke antallet af planter. Tabel 14.6 indeholder en oversigt over dækningsgrad i forhold til kontroltidspunkt ("trappemodellen"). Det fremgår heraf af mindstekravet til dækningsgrad er 40 %, hvis kontrollen er gennemført i perioden 7. oktober til 19. oktober.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at trappemodellen kan anvendes i efteråret 2015 til vurdering af om efterafgrøder er etableret, så de effektivt optager resterende kvælstof.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ved afgørelsen vurderet, at trappemodellen er udtryk for en præcisering af reglerne i forbindelse med Landbrugsstyrelsens kontrolarbejde og ikke en ændring af reglerne. Nævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at trappemodellen fremgår af Landbrugsstyrelsens kontrolinstruks rettet mod styrelsens egne medarbejdere og ikke af lovgivningen. Nævnet har samtidig lagt vægt på, at trappemodellen alene fastlægger udfyldende kriterier for, hvornår et plantedække kan godkendes som afgrøde efter bekendtgørelsens § 35, stk. 1.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har endvidere lagt vægt på, at Landbrugsstyrelsen i overensstemmelse med betragtning 56 i præamblen i forordning (EU) nr. 639/2014 i vejledningerne om direkte arealstøtte har beskrevet formålet med MFO-afgrøderne og anført, hvorledes styrelsen har fortolket forordningens krav.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at styrelsen ud over trappemodellen har udarbejdet "Billedbog til brug ved kontrol af efterafgrøder 2015", som indeholder fotos med forskellige dækningsgrader angivet i procent af forskellige afgrøder til støtte for kontrollørens vurdering af dækningsgraden.

⁵ Instruks for kontrol af arealordninger 2015, september 2015, side 125

3.1.2 Ad 2) Vurdering af markerne med MFO-græsudlæg og MFO-efterafgrøder

Det fremgår af § 33, stk. 1, nr. 5, i bekendtgørelse nr. 1544 af 16. december 2014, at bedrifter, der er omfattet af forpligtelsen til at udlægge miljøfokusområder, bl.a. kan anvende arealer med efterafgrøder, jf. § 35, med vægtningsfaktoren 0,3.

Det følger af bekendtgørelsens § 35, stk. 1, at arealer med en række nærmere bestemte afgrøder kan anvendes som miljøfokusområder i form af efterafgrøder i det pågældende ansøgningsår.

Det fremgår af Landbrugsstyrelsens vejledning om direkte arealstøtte, side 55, at MFO-efterafgrøder og græsudlæg skal fremstå som veletablerede og dækkende på arealet for at kunne godkendes som MFO-efterafgrøde. Arealet vil ikke blive godkendt som MFO, hvis efterafgrøden ikke fremstår veletableret og dækkende.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at ingen af klagers marker kan godkendes som miljøfokusområder.

Ved afgørelsen har Miljø- og Fødevareklagenævnet ikke fundet anledning til at tilsidesætte Landbrugsstyrelsens vurdering af, at markerne ikke levede op til kravene om miljøfokusområder. For markerne 1-0, 2-0, 4-0, 6-0 og 9-0 har nævnet lagt vægt på som ubestridt, at det ved kontrollen den 7. oktober 2015 ikke kunne erkendes, at der var etableret efterafgrøder i markerne. Ved vurderingen af mark nr. 10-0, har nævnet inddraget kontrollørens vurdering af, at græsudlægget ikke dækkede arealet tilstrækkeligt og ikke havde en dækningsgrad på mindst 40 %. Nævnet har her lagt vægt på, at kontrollørens vurderinger af græsudlæggets procentvise dækningsgrad er understøttet af billedmateriale fra mark 10-0. Nævnet har her sammenholdt det nævnte billede med billedet fra Landbrugsstyrelsens kontrolinstruksmateriale, som viser en dækningsgrad på 40 %. Ved sammenligningen ser nævnet en lavere dækningsgrad af det udsåede græsudlæg på billedet fra marken end på styrelsens referencebillede. Nævnet har her vurderet, at dækningsgraden af det udsåede græsudlæg var mindre end 40 %. Dermed finder nævnet, at efterafgrødernes dækning ikke levede op til kravet på kontroltidspunktet om mindst 40 %. Nævnet henviser her til trappemodellen i Landbrugsstyrelsens kontrolinstruks, som angiver styrelsens fortolkning af kravet om MFO-afgrøder i bekendtgørelsens § 35, stk. 1, som det må forstås efter betragtning 56 i præamblen til forordning (EU) 639/2014 og Landbrugsstyrelsens vejledning.

Det forhold, at rajgræs voksede langsommere i sæsonen, og at klagers billeder fra februar viser kraftigere vækst, kan ikke føre til et andet resultat. Miljø- og fødevareklagenævnet henviser her til, at dækningsgraden, jf. ovenstående, skulle være mindst 40 % på kontroltidspunktet den 7. oktober 2015. Dermed skal vurderingen af arealet efter nævnets opfattelse alene

baseres på en vurdering af dækningsgraden af det udsåede græsudlæg (rajgræs) på kontroltidspunktet, uden hensyn til naturligt forekommende græssorter, herunder enårig rapgræs, og ukrudt eller efterafgrødens vækst i foråret.

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet giver ikke medhold i klagen over Landbrugsstyrelsens afgørelse af 25. januar 2016 om grundbetaling og nedsættelse af grøn støtte på A 1 , 6900 Skjern.