

4. januar 2021
Sagsnr.: 18/02954
THEL

AFGØRELSE FRA MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET

IKKE MEDHOLD i klage over afgørelse om grundbetaling og grøn støtte 2017 i Thisted Kommune

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter § 31, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 1259 af 26. oktober 2016 om direkte støtte til landbrugere efter grundbetalingsordningen m.v., jf. § 22 b, stk. 1, i landbrugsstøtelovent.¹

Miljø- og Fødevareklagenævnet giver ikke medhold i klagen over Landbrugsstyrelsens afgørelse af 13. marts 2018 om nedsættelse af grundbetaling og grøn støtte 2017 på A 1 , 7760 Hurup Thy.

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. (landbrugsstøtelovent).

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

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 23. marts 2018 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af landbruger, der er repræsenteret ved konsulent.

Klager har anført, at mark 4-0 er tilsået med en blanding af græs og korn efter høst 2017. Efter klagers opfattelse viser klagers indsendte billede fra 1. november 2017, at der på trods af sen høst og megen nedbør var et rimeligt plantedække på marken. Efter klagers opfattelse bør mark 4-0 derfor medregnes som miljøfokusefterafgrøde, og støtten for 2017 bør genberegnes.

2. Sagens oplysninger

2.1 Den påklagede afgørelse

Klager har med den senest rettidige ændring af fællesskema 2017 af 16. maj 2017 ansøgt om grundbetaling og grøn støtte til 310,07 ha. Klager har for de grønne krav oplyst at være omfattet af kravet og har anmeldt det samlede MFO-areal for markerne med 50,95 ha. I fællesskemaets markplan har klager anmeldt mark 4-0, som Landbrugsstyrelsen efterfølgende i den påklagede afgørelse har underkendt som miljøfokusområde. Klager har i fællesskemaets markplan for grundbetaling anmeldt mark 4-0 med 26,29 ha vinterhvede. I markplanen for grønne krav har klager ikke anmeldt mark 4-0 med efterafgrøder.

Landbrugsstyrelsen har samme dag kvitteret for fællesskemaet 2019. Styrelsen har i oversigten over klagers oplysninger anført, at klager har søgt om grundbetaling til 310,07 ha og rådede over betalingsrettigheder svarende til 310,09 ha. Det fremgår endvidere, at det samlede krav til miljøfokusområde var 15,50 ha, og at der var anmeldt miljøfokusområde uden MFO-efterafgrøder på 1,18 ha og arealer med MFO-efterafgrøder på 49,77 ha. Endvidere fremgår det, at klager har bekræftet at opfylde grønt krav om fem procent miljøfokusområder.

Den 28. juli 2017 og 18. september 2017 har Landbrugsstyrelsen foretaget fysisk kontrol på klagers bedrift. I den anledning har styrelsen i høringsbrev af 28. oktober 2017 blandt andet oplyst, at det medregnede MFO-areal er mindre end MFO-kravet. For mark 4-0 har styrelsen anført observationen: Plantedækket på arealet består af spildfrø eller ukrudt. Det fremgår også af høringsbrevet, at styrelsen har konstateret i alt 10,07 ha (vægtet areal) som støtteberettigede miljøfokusområder.

Klager har i høringssvar af 2. november 2017 anført, at klager ikke er enig i kontrolrapportens konklusion vedrørende mark 4-0, om at der kun er "ukrudt og spildkorn" i marken. Efter klagers opfattelse er der et tydeligt græsdække. Klager har oplyst, at der er udsået græs på marken, og i den forbindelse er der foretaget jordbehandling, hvilket efter klagers opfattelse tydeligt fremgår af de medsendte billeder. På den baggrund har klager anmodet om, at mark 4-0 medregnes som MFO/Pligtig efter afgrøde.

Den 13. marts 2018 har Landbrugsstyrelsen truffet afgørelse om direkte arealstøtte 2017. Styrelsen har fastslået grundlaget for udbetaling af grundbetaling til 310,53 ha (anmeldt areal 311,15 ha). Endvidere har styrelsen reduceret grundlaget for udbetaling af grøn støtte fra 331,15 ha til 205,49 ha.

Som begrundelse for afgørelsen vedrørende grundbetalingen har Landbrugsstyrelsen anført, at styrelsen har konstateret en arealafvigelse på 0,62 ha, som udgør 0,20 % af det konstaterede areal på 310,53 ha. Da arealafvigelsen var mindre end 3 % og 2,00 ha har styrelsen ikke nedsat grundbetalingen yderligere.

Endvidere har Landbrugsstyrelsen konstateret, at de grønne krav ikke var opfyldt. Styrelsen har ved kontrollen registreret, at klager har udlagt 10,07 ha miljøfokusområder. Styrelsen har derfor vurderet, at klager ikke har opfyldt kravet om, at fem procent af det samlede omdriftsareal på 308,64 ha svarende til mindst 15,44 ha skal være udlagt som miljøfokusområder. Den registrerede forskel har styrelsen beregnet til 5,37 ha, hvorfor styrelsen har pålagt en sanktion på 53,67 ha, jf. artikel 26, stk. 2, i forordning (EU) nr. 640/2014.³ Da reduktionen på 53,67 ha udgør 20,89 % af det reducerede konstaterede areal på 205,49 ha, har styrelsen yderligere pålagt en sanktion, jf. forordningens artikel 28, stk. 1, og stk. 3. Sanktionen udgør 20 % af det reducerede konstaterede areal på 205,49 ha, hvilket styrelsen har beregnet til 51,37 ha. På den baggrund har styrelsen beregnet, at sanktionerne medfører, at grundlaget for udbetalingen af den grønne støtte udgør 205,49 ha.

Landbrugsstyrelsen har som begrundelse for de underkendte miljøfokusområder anført, at der ikke var etableret MFO-efterafgrøder/græsudlæg i arealet, jf. artikel 46, stk. 1, i forordning (EU) nr. 1307/2013.⁴ Til klagers høringssvar, om at mark 4-0 bør medregnes som miljøfokusområde, har styrelsen anført, at styrelsen fastholder kontrolresultatet.

2.2 Landbrugsstyrelsens bemærkninger til klagen

Den 3. maj 2018 har Landbrugsstyrelsen oversendt sagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet med bemærkninger til klagen.

³ Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 640/2014 af 11. marts 2014 om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 for så vidt angår det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem, betingelserne for afslag eller tilbagetrækning af betalinger og administrative sanktioner vedrørende direkte betalinger, støtte til udvikling af landdistrikterne og krydsoverensstemmelse.

⁴ 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.

Kontrolløren har efter modtagelsen af klagen oplyst, at afgrøden i mark 4-0 ikke blev godkendt som miljøfokusefterafgrøde, fordi fristen for såning af græsudlæg i en kornafgrøde var den 31. maj, og græsudlægget blev sået efter høst i sensommeren/efteråret.

Endvidere har Landbrugsstyrelsen oplyst, at det ved kontrollen den 18. september 2017 blev konstateret, at der på mark 4-0 kun var fremspiret græs. Styrelsen har hertil anført, at græs kun kan bruges som MFO, hvis der er tale om et MFO-græsudlæg, der er etableret i hovedafgrøden før høst og senest den 31. maj i ansøgningsåret, jf. § 31, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1259 af 26. oktober 2016. Endvidere har styrelsen anført, at græs i ren bestand ikke kan anvendes som MFO-efterafgrøde, da der skal være tale om en blanding, jf. bekendtgørelsens § 31, stk. 1, nr. 2. Styrelsen har oplyst, at der ved kontrollen ikke blev konstateret fremspiring af anden afgrøde end græs. Efter styrelsens opfattelse opfyldte afgrøden på mark 4-0 derfor hverken kriterierne for MFO-græsudlæg eller MFO-efterafgrøder, hvorfor arealet ikke kunne benyttes til at opfylde kravet om 5 % miljøfokusområder.

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.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i denne klagesag fundet anledning til at behandle følgende forhold:

- 1) Forvaltningslovens begrundelseskrav
- 2) Overholdelse af kravene for miljømæssige fokusområder

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

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

3.2.1 Ad 1) Forvaltningslovens begrundelseskrav

Det følger af forvaltningslovens § 22,⁶ at en afgørelse, når den meddeles skriftligt, skal være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold. Begrundelsen skal indeholde en henvisning til de retsregler, afgørelsen er truffet efter, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 1, 1. pkt. Det betyder, at henvisningen skal være entydig og specifik med en nøjagtig henvisning til nr. og dato i Lovtidende og præcis

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.

henvisning til paragraf, stykke, punktummer, litra osv. Det er præciseret i § 24, stk. 2, at begrundelsen om fornødent skal indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Begrundelseskrav vedrørende Landbrugsstyrelsens underkendelse af mark 4-0 som miljømæssig fokusområde

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at Landbrugsstyrelsens afgørelse af 13. marts 2018 ikke overholder forvaltningslovens krav om begrundelse vedrørende underkendelse af mark 4-0 som miljømæssig fokusområde.

Ved vurderingen har Miljø- og Fødevareklagenævnet konstateret, at Landbrugsstyrelsen i afgørelsen ikke har redegjort for styrelsens vurdering af, at der ikke var etableret MFO-efterafgrøder i mark 4-0. Styrelsen har alene anført, at styrelsen fastholder kontrolresultatet. I den forbindelse har nævnet vurderet, at arealet ikke levede op til kravene for miljømæssige fokusområder, se nedenstående afsnit 3.2.2.

Det forhold, at Landbrugsstyrelsen efterfølgende i indstillingsbrevet til Miljø- og Fødevareklagenævnet har redegjort for kontrolresultatet og her har angivet korrekt hjemmel, kan ikke i sig selv føre til et andet resultat. Nævnet bemærker, at den korrekte hjemmel skal angives i selve afgørelsen, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 1, 1. 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 manglen, og at den mangelfulde begrundelse ikke har påvirket klagers forståelse af afgørelsen. Ved sidstnævnte vurdering har nævnet lagt vægt på, at klager har været bekendt med, at marken ikke kunne godkendes, og har været bekendt med styrelsens vurdering af forholdene efter modtagelsen den 28. oktober 2017 af styrelsens høringsmateriale vedrørende kontrollen den 18. september 2017.

Begrundelseskrav vedrørende sanktion for manglende opfyldelse af grønne krav

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at Landbrugsstyrelsens afgørelse af 13. marts 2018 ikke overholder forvaltningslovens krav om begrundelse vedrørende sanktion for manglende opfyldelse af grønne krav.

Ved afgørelsen har Miljø- og Fødevareklagenævnet vurderet, at Landbrugsstyrelsens afgørelse af 13. marts 2018 ikke indeholder en korrekt begrundelse for sanktionen for manglende opfyldelse af grønne krav. Nævnet har her konstateret, at Landbrugsstyrelsens redegørelse for beregningen af sanktionen efter artikel 28, stk. 1, og stk. 3, i forordning (EU) nr. 640/2015, indeholder en misvisende opgørelse af det reducerede konstaterede areal. Nævnet henviser til, at styrelsen i afgørelsen (side 2) har anført det reducerede konstaterede areal til 205,49 ha, mod det i bilaget til afgørelsen (side

6) korrekt anførte reducerede konstaterede areal på 256,86 ha. Fejlen bevirker, efter nævnets vurdering, at styrelsens beregning af sanktionen i forhold til manglende opfyldelse af kravet om fem procent MFO-områder kommer til at fremstå fejlagtig. Nævnet bemærker her, at reduktionen på 53,67 ha ikke udgør 20,89 % af 205,49 ha, og at 20 % af 205,49 ha ikke udgør 51,37 ha.

Imidlertid finder Miljø- og Fødevareklagenævnet, at Landbrugsstyrelsens fejl i begrundelsen ikke er konkret væsentlig for sagen. Nævnet har i den forbindelse vurderet, at denne fejl heller ikke har påvirket klagers forståelse af afgørelsen vedrørende sanktionen. Nævnet har dertil vurderet, at styrelsen i beregningen af sanktionens størrelse har anvendt den korrekte værdi for det reducerede konstaterede areal (256,86 ha), hvorfor afgørelsens resultat ikke er blevet påvirket af begrundelsesmanglen. Her bemærker nævnet, at reduktionen på 53,67 ha udgør 20,89 % af 256,86 ha, og at 20 % af 256,86 ha udgør 51,37 ha.

3.2.2 Ad 2) Overholdelse af kravene for miljømæssige fokusområder

Det fremgår af § 31, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 1259 af 26. oktober 2016, at arealer med følgende afgrøder kan anvendes som miljøfokusområder i form af efterafgrøder i det pågældende ansøgningsår:

- 1) Udlæg 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. 6.

Videre fremgår det af bekendtgørelsens § 31, stk. 2, at efterafgrøder i form af udlæg af græs eller andre urteagtige planter, jf. stk. 1, nr. 1, der anmeldes som miljøfokusområder, senest skal være udsået i hovedafgrøden 31. maj i ansøgningsåret.

Af bekendtgørelsens § 31, stk. 6, fremgår, at blandingerne skal bestå af mindst to afgrøder.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at mark 4-0 ikke lever op til kravene for miljømæssige fokusområder.

Ved afgørelsen har Miljø- og Fødevareklagenævnet først vurderet, at afgrøden i mark 4-0 ikke er græs, som var udsået i hovedafgrøden inden den 31. maj i ansøgningsåret. Ved vurderingen har nævnet lagt klagers oplysninger om, at mark 4-0 er tilsået med en blanding af græs og korn efter høst 2017, til grund. Dermed finder nævnet, at afgrøden ikke lever op til kravene i bekendtgørelsens § 31, stk. 1, nr. 1, jf. § 31, stk. 2, om at græs skal være udlagt den 31. maj i ansøgningsåret.

Dernæst har Miljø- og Fødevareklagenævnet vurderet, at afgrøden i marken ikke er en blanding af efterafgrøder med samme såtidspunkt, jf. bekendtgørelsens § 31, stk. 1, nr. 2. Nævnet har her lagt vægt på Landbrugsstyrelsens kontrolfund den 18. september 2017, hvorefter plantedækket på

arealet bestod af spildfrø eller ukrudt. Endvidere har nævnet lagt vægt på klagers billede af marken, som understøtter vurderingen af, at afgrøden ikke bestod en blanding af mindst to afgrøder. Dermed finder nævnet, at afgrøden ikke lever op til kravet om blanding af efterafgrøder i bekendtgørelsens § 31, stk. 1, nr. 2, jf. § 31, stk. 6.

På den baggrund finder nævnet, at mark 4-0 ikke kan anvendes som miljøfokusområde, jf. bekendtgørelsens § 31, stk. 1.

3.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet giver ikke medhold i klagen over Landbrugsstyrelsens afgørelse af 13. marts 2018 om nedsættelse af grundbetaling og grøn støtte 2017 på A 1 , 7760 Hurup Thy.