

28. januar 2021
Sagsnr.: 20/04946
THEL

AFGØRELSE FRA MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET

IKKE MEDHOLD i klage over afgørelse om nedsættelse af grundbetaling og grøn støtte 2019 i Aalborg Kommune

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter § 39, stk. 1, nr. 3, jf. § 17, stk. 1, nr. 1, og § 18, stk. 1, nr. 2, i bekendtgørelse nr. 344 af 2. april 2019 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 2. marts 2020 om nedsættelse af grundbetaling og grøn støtte 2019 på A 1 , 9370 Hals.

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 4. marts 2020 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af landbruger, der er repræsenteret ved konsulent.

Klager har navnlig anført, at

- de to marker med MFO-brak, forårsslåning, er afslået på grund af større forekomster af pastinak, tidsler og brændenælder i overensstemmelse med § 18, stk. 1, nr. 2, i bekendtgørelse nr. 344 af 2. april 2019,
- Landbrugsstyrelsens begrundelse – at kontrolresultatet fastholdes, da der på kontroltidspunktet var et mindre areal, som endnu ikke var slået – er uden hjemmel,
- afgørelsen ikke er begrundet i forhold til § 18 og derfor ikke lever op til forvaltningslovens krav om begrundelse, og
- kontrollens påstand, om at arealet er blevet brugt produktionsmæssigt, ikke har været omfattet af partshøringen.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.2.

2. Sagens oplysninger

2.1 Den påklagede afgørelse

Klager har den 19. marts 2019 indsendt fællesskema 2019 og ansøgt om grundbetaling og grøn støtte. Ved ansøgningen har klager søgt om grundbetaling til 23,82 ha, og har samlet indtegnet 23,88 ha fra markkort. Klager har for de grønne krav oplyst at være omfattet af kravet herom og har anmeldt det samlede MFO-areal for markerne med 0,95 ha. I fællesskemaets markplan har klager anmeldt markerne 8-0, 15-0, 15-1, og 16-0, som Landbrugsstyrelsen efterfølgende i den påklagede afgørelse har underkendt og/eller ændret afgrødekode for. Klager har i fællesskemaets markplan for grundbetaling anmeldt mark 8-0 med 4,10 ha vårhavre, mark 15-0 med 0,89 ha MFO-brak, forårsslåning, 15-1 med 0,06 ha MFO-brak, forårsslåning (ikke ansøgt grundbetaling), og 16-0 med 1,04 ha permanent græs, normalt udbytte. I markplanen for grønne krav har klager anmeldt markerne 15-0 og 15-1 med MFO-sånings- og blomsterbrak med henholdsvis 0,89 ha og 0,06 ha.

Landbrugsstyrelsen har samme dag kvitteret for fællesskemaet 2019. Styrelsen har i oversigten over klagers oplysninger anført, at klager har søgt om grundbetaling til 23,82 ha og rådede over betalingsrettigheder svarende til 23,52 ha. Det fremgår endvidere, at det samlede krav til miljøfokusområde var 0,81 ha, og at der var anmeldt miljøfokusområde uden MFO-efterafgrøder på 0,95 ha. Endvidere fremgår det, at klager har bekræftet at opfylde grønt krav om flere afgrødekategorier.

Den 4. juli 2019 har Landbrugsstyrelsen udført en fysisk kontrol på klagers bedrift. Ved kontrollen har styrelsen konstateret, at kravet om 5 % miljø-

fokusområder (MFO) ikke var opfyldt, da kun 0,31 % MFO kunne godkendes. Derudover har styrelsen konstateret, at det samlede omdriftsareal udgjorde 16,07 ha og dermed beregnet MFO-kravet på 5 % til 0,80 ha, hvor de 0,05 ha kunne godkendes, svarende til vægtet areal på 0,05 ha MFO. Kontrolløren har ikke godkendt dele af mark 15-0 og hele mark 15-1, i det brakarealerne ifølge kontrollen var slået i perioden 1. maj til 31. juli 2019. I kontrolrapporten har kontrolløren for mark 15-0 anført: "Anmeldt MFO slåningsbrak, størstedelen af arealet er slået for nyligt, marken ændres til græs". Kontrolløren har for mark 15-1 anført: "Anmeldt MFO slåningsbrak, arealet er slået for nylig, marken ændres til græs". Endvidere har kontrolløren konstateret, at der på en del af mark 15-0 var permanent oplagring af nedbrydningsmateriale på arealet, og at arealet dog stadig var et landbrugsareal. Kontrolløren har omdøbt denne del af marken til 15-0a og noteret, at arealet er mindre end 0,3 ha, men er godkendt til grundbetaling, da det var sammenhængende med et andet støtteberettiget areal. Følgende bemærkninger fremgår ved et billede af mark 15-0:

"fuldstændig afslåning af brakmark – enkelte steder kan ses halmrester. Sorte/mørkepletter kan indikere ukrudtsplanter (men da marken overvejende fremstår uden mørke pletter er tilstedeværelsen af ukrudtsplanter sparsomt på den overvejende del af brakmarken, dvs. ikke godkendt af afslå plantematerialet fuldstændigt på kontroltidspunktet 4.juli 2019)".

Herudover har Landbrugsstyrelsen konstateret, at afgrøden på mark 8-0, som var anmeldt med vårhavre, var vårbyg, hvorfor kravet om flere afgrødekategorier ikke var overholdt.

Landbrugsstyrelsen har den 2. marts 2020 truffet afgørelse om direkte arealstøtte 2019. Styrelsen har fastslået grundlaget for udbetaling af grundbetaling til 22,17 ha (anmeldt areal 23,82 ha, betalingsrettigheder 23,52 ha). Endvidere har styrelsen reduceret grundlaget for udbetaling af grøn støtte til 8,52 ha (anmeldt 23,52 ha).

Som begrundelse for afgørelsen vedrørende nedsættelse af grundbetalingen har Landbrugsstyrelsen anført, at styrelsen har konstateret en arealafvigelse på 0,77 ha, som udgør 3,38 % af det konstaterede areal på 22,75 ha. Da arealafvigelsen var over 3 %, har styrelsen nedsat det konstaterede areal med 0,58 ha svarende til 0,75 gange arealafvigelsen, hvilket betyder, at grundlaget for udbetaling af grundbetaling var 22,17 ha. Styrelsen har henvist til artikel 19a, stk. 2 i forordning (EU) nr. 640/2014 som ændret ved forordning (EU) nr. 2016/1393.

Landbrugsstyrelsen har begrundet arealafvigelsen for grundbetaling med, at aktivitetskravet ikke var overholdt. Mark 16-0 har styrelsen underkendt med 1,04 ha, fordi arealet ikke var slået, eller fremstod med tilstrækkeligt tæt og lavt plantedække den 25. september. Styrelsen har henvist til, at arealer med permanent græs og græs i omdrift skal slås mindst en gang om året i perioden 1. juni til 25. september. Styrelsen har også anført, at slåning

kan erstattes af afgræsning, hvis afgræsningen er udført på en sådan måde, at mere end 50 % af plantedækket fremstår afgræsset og under 40 cm højt 25. september. Endvidere har styrelsen nedskrevet mark 15-0 med 0,02 ha, fordi styrelsen ved kontrolbesøget har konstateret oplagring af nedbrydningsmateriale på marken. Styrelsen har afvist klagers anmodning om force majeure vedrørende aktivitetskravet, fordi fristen for at påberåbe sig force majeure på 15 arbejdsdage fra tidspunktet, hvor ansøger var i stand til det, var overskredet.

Landbrugsstyrelsen har også konstateret, at de grønne krav ikke var opfyldt. Styrelsen har ændret afgrødekoden for mark 8-0, til den konstaterede afgrøde, og klager overholdt således ikke kravet om flere afgrødekategorier, da den største afgrødekategori oversteg grænsen på 75 % af omdriftsarealet. Styrelsen har anført, at omdriftsarealet udgjorde 16,07 ha, hvorfor største afgrødekategori højst må udgøre 12,05 ha. Styrelsen har videre anført, at der på bedriften var 8,45 ha med afgrøder i afgrødekategorien vårbyg, og at forskellen er på 0,50 ha. Styrelsen har derfor pålagt en reduktion på 1,00 ha.

Endvidere har Landbrugsstyrelsen ændret afgrødekoden for mark 15-0 og 15-1 til den ved kontrollen konstaterede afgrøde, hvilket betød, at klager ikke overholdt kravet om fem procent miljøfokusområder. Styrelsen har angivet det samlede omdriftsareal til 16,07 ha og på den baggrund beregnet fem-procent-kravet til 0,81 ha. Da styrelsen har registreret, at klager har udlagt 0,05 ha MFO udgjorde forskellen 0,76 ha, hvorfor styrelsen pålagde en sanktion på 7,54 ha.

Herefter har Landbrugsstyrelsen beregnet, at den samlede sanktion således udgør 8,54 ha, som udgør 60,10 procent af det reducerede areal på 14,21 ha. Da sanktionsprocenten er større end 50 % har styrelsen pålagt en sanktion på 25 % af det konstaterede areal på 22,75 ha, hvilket udgør 5,69 ha. På den baggrund har styrelsen beregnet det konstaterede areal med grøn støtte til 8,52 ha.

Landbrugsstyrelsen har opdelt og ændret markkoden for flere marker, fordi styrelsen ved kontrollen har konstateret, at markerne havde en anden anvendelse end anmeldt.

Landbrugsstyrelsen har fastholdt kontrolresultatet for mark 15-0 og 15-1, da der på kontroltidspunktet var et mindre areal, som endnu ikke var slået. Styrelsen har oplyst, at arealet bestod af stauder, brændenælder og tidsler. Styrelsen har således opdelt mark 15-0 i to marker: mark 15-0 med afgrødekode 263 græs uden kløvergræs (omdrift) og mark 15-0a med afgrødekode 308 MFO-brak, sommerslåning. Endvidere har styrelsen ændret afgrødekoden for mark 15-1 fra 339 MFO-brak, forårsslåning, til 263 græs uden kløvergræs (omdrift). Styrelsen har endvidere anført, at mark 15-0 er nedskrevet med 0,83 ha og mark 15-1 med 0,06 ha i forhold til opfyldelsen af MFO-brak, fordi styrelsen har vurderet, at markerne ikke levede op til

kravene for miljøfokusområder, jf. § 39, stk. 1, nr. 3, i bekendtgørelse nr. 344 af 20. april 2019. Styrelsen har anført, at for brakarealer er det et krav, at plantematerialet ikke må anvendes produktionsmæssigt (f.eks. som foder). Her har styrelsen henvist til bekendtgørelsens § 17, stk. 1, og stk. 2. Styrelsen har valgt afgrødekode 263 græs i omdrift, fordi styrelsen har vurderet, at markerne overholdt støttebetingelserne herfor til grundbetaling. Styrelsen har i bilag til afgørelsen redegjort for beregningerne af sanktioner for grundbetaling og grønne krav.

2.2 Klagers indhold

Klager har den 4. marts 2020 klaget over ændringen af afgrødekode 339 MFO-brak, forårsslåning til 263 græs uden kløvergræs (omdrift).

Klager har henvist til vejledning om grundbetaling 2019, afsnit 3.4.2, hvoraf det fremgår, at det af hensyn til yngleperioden for markvildtet, såsom viber, agerhøns, harer og hjorte ikke er tilladt at slå arealet i perioden 1. maj til og med 31. juli. Dette gælder uanset, om arealet anvendes som slåningsbrak, bestøverbrak eller blomsterbrak. Klager har herefter fremhævet, at selektiv slåning af arealer blandt andet er tilladt ved behov for at bekæmpe giftige, aggressive eller uønskede plantearter, som fx flyvehavre, kæmpebjørneklo, brændenælder og tidsler.

Klager har også henvist til § 18, stk. 1, i bekendtgørelsen nr. 344 af 2. april 2019, hvorefter plantedækket på braklagte arealer som udgangspunkt ikke må slås i perioden 1. maj til 31. juli. Her har klager fremhævet, at dette ikke gælder efter stk. 1, nr. 2, hvis der foretages selektiv slåning i forbindelse med bekæmpelse af hejre-arter, giftige arter eller aggressive ukrudtsarter, som fx flyvehavre, kæmpebjørneklo, brændenælder og tidsler.

Med udgangspunkt i henvisningerne, har klager anfægtet både hjemmel og begrundelse for at underkende støtteberettigelsen af klagers MFO-areal på baggrund af, at et mindre areal ikke var slået.

Den 15. maj 2020 har klager fremsendt bemærkninger til Landbrugsstyrelsens bemærkninger af 24. april 2020 til klagen.

Klager har uddybet kritikken af styrelsens begrundelse for ændring af kontrolkode for mark 15-0 og 15-2, hvor styrelsen har anført, at kontrolresultatet fastholdes, da der på kontroltidspunktet var et mindre areal, som endnu ikke var slået. Klager har påpeget, at klager har benyttet adgangen i § 18, stk. 1, nr. 2, til at foretage selektiv slåning på grund af brændenælder og tidsler. Hertil har klager anført, at det ikke i bestemmelsen er et krav, at hele marken slås – tværtimod står der, at slåningen må ske selektivt. Opdelingen af marken er efter klagers opfattelse uhjemlet i forhold til bekendtgørelsen. Endvidere har klager anført, at Landbrugsstyrelsen afgørelse ikke er begrundet i forhold til § 18, og derfor lever afgørelse efter klagers opfattelse ikke op til forvaltningslovens krav om begrundelse.

Endvidere har klager anført, at kontrollens påstand om, at arealet er blevet brugt produktionsmæssigt, ikke har været omfattet af partshøringen, hverken ved kontrolbesøget eller da kontrolrapporten var i høring. Dette er efter klagers opfattelse en alvorlig mangel i forhold til forvaltningslovens § 19. Efter klagers opfattelse ses det ud fra billeder fra kontrollen, at det afslåede plantemateriale ligger tilbage. Klager har anført, at der ikke er sket bevis-sikring, da kontrollen fandt sted, og der findes ikke beviser i materialet til at underbygge påstanden. Afslutningsvis har klager bemærket, at Landbrugsstyrelsen ikke kan introducere en ny begrundelse eller bevistemaer i klagesagen, hvor klager har anmodet om prøvelse af styrelsens afgørelse.

2.3 Landbrugsstyrelsens bemærkninger til klagen

Den 24. april 2020 har Landbrugsstyrelsen oversendt sagen til Miljø- og Fødevarerklagenævnet med bemærkninger til klagen.

Her har Landbrugsstyrelsen understreget, at brakmarkerne 15-0 og 15-1 blev omdøbt til anden afgrøde på baggrund af to forhold; dels afslåning i forbudsperioden mod slåning fra 1. maj til og med 31. juli, og dels det forhold at plantematerialet var fjernet på kontroltidspunktet. Særligt det sidste forhold, at plantematerialet ikke kunne forefindes i tilstrækkelig grad på kontroltidspunktet, og i stedet mistænkes at være anvendt produktionsmæssigt, er ikke tilladt på braklagte arealer. Styrelsen har endvidere påpeget, at den del af brakmarken 15-0, som ikke var afslået på kontroltidspunktet, korrekt blev omdøbt til 'MFO-brak, sommerslåning' (herefter benævnt mark 15-0a), hvilket i afgørelsen da også medregnes som et godkendt areal til både grundbetalingsordningen og i MFO-opgørelsen.

Landbrugsstyrelsen kan anerkende, at det er sandsynligt, at der er anvendt en grønthøster på begge brakmarker 15-0 og 15-1, og at plantematerialet efterfølgende i et begrænset omfang er blevet efterladt på begge marker. Særligt på mark 15-0 kan dette efter styrelsens opfattelse bekræftes af kontrolbillederne nr. 5 og 15, jf. bilag til indstillingen. Styrelsen har også anført, at kontrolbillederne bekræfter styrelsens vurdering af, at store dele af det afslåede plantemateriale på begge brakmarker 15-0 og 15-1 er blevet fjernet fra marken, og dermed sandsynliggjort at være anvendt produktionsmæssigt. Styrelsen har også vurderet, at aktiviteterne på markerne overholdt støttebetingelserne for græs i omdrift. Styrelsen har derfor godkendt de to græsmarker til grundbetaling men ikke til grøn støtte.

Herudover har Landbrugsstyrelsen gjort opmærksom på, at det ifølge § 18 i bekendtgørelsen nr. 344 af 2. april 2019 er en betingelse, at en afslåning af uønskede plantearter kun må ske selektivt. Med selektivt menes efter styrelsens opfattelse, at det kun kan godtages at fjerne de dele af marken, som faktisk fremstår med uønskede plantearter.

Efter styrelsens opfattelse indikerer det forhold, at det fulde plantedækkeareal på begge brakmarker er vurderet afslået i forbudsperioden, og det forhold at styrelsen ikke kunne finde planterester af uønskede plantearter,

at der ikke har været tale om en selektiv afslåning. Ud fra kontrolbillederne ses tydeligt efter styrelsens opfattelse, at plantematerialet på begge marker i stort omfang er blevet fjernet fra marken. Efter styrelsens opfattelse påhviler bevisbyrden vedrørende forekomst af uønskede planter klager, da bestemmelsen i § 18 er tænkt som en hjælp og undtagelsesmulighed for ansøgeren til at holde uønskede plantearter nede i forbudsperioden. Da styrelsen ikke kan finde tilstrækkeligt bevis for, at der faktisk har været uønskede plantearter på hele arealfladen, som klager ellers beskriver i klagebrevet, så har styrelsen efter styrelsens opfattelse ikke anden udvej end at antage at bestemmelsen i § 18 er blevet anvendt forkert. Vedrørende bevisførelsen for uønskede plantearter henviser styrelsen til faktaark om slåningsbrak, hvor styrelsen har foreslået, at plantematerialet gerne må opsamles/opstakkes i en bunke andetsteds på brakmarken for at kunne tydeliggøre forekomsten af uønskede plantearter. Ligeledes har styrelsen foreslået i vejledning om grundbetaling 2019, at man i forbindelse med bekæmpelse af uønskede plantearter kan foretage en effektiv regulering ved en tidlig afslåning af sådanne plantearter inden frøsætning i foråret (dvs. inden forbudsperioden 1. maj).

Landbrugsstyrelsen har også anført bemærkninger til den del af klagen, hvor klager spørger ind til begrundelsen for, at arealer med brak skal være afslået på kontroltidspunktet. Her har Landbrugsstyrelsen anført, at arealer anmeldt til grundbetaling med forårsslåningsbrak, sommerslåningsbrak, MFO-forårsslåningsbrak og MFO-sommer slåningsbrak alle er underlagt et årligt aktivitetskrav om slåning for at kunne være støtteberettiget. Aktivitetskravet gælder alle dele af arealet helt ned til 100 m². Styrelsen har henvist til, at det fremgår af s. 32-33 i vejledning om grundbetaling 2019, at der på arealer anmeldt som enten sommerslåningsbrak eller forårsslåningsbrak skal foretages en årlig afslåning inden for de fastsatte datoer.

Den 27. maj 2020 har Landbrugsstyrelsen kommenteret klagers høringsvar af 15. maj 2020.

Landbrugsstyrelsen har oplyst, at styrelsen fortsat er af den overbevisning, at en fuldkommen afslåning i forbudsperioden af plantematerialet på en brakmark ikke kan sidestilles med en undtagelsesvis mulighed for en selektiv afslåning, jf. § 18, stk. 1, nr. 2. Herudover har styrelsen, ifølge bemærkningerne, pligt til at berigtige ansøgningen med den afgrødekode, som findes på kontroltidspunktet eller i den administrative kontrol, hvilket kan resultere i en opdeling af marker. Styrelsen har henvist til artikel 38-39 i forordning (EU) nr. 809/2014 og præambel 21) i forordning (EU) nr. 640/2014. I den sammenhæng har styrelsen oplyst, at i den konkrete sag, har styrelsen omdøbt mark 15-0 og 15-1 fra oprindeligt anmeldt brak til det konstaterede græs, hvorved det kunne sikres, at klager fik mest muligt godkendt til grundbetaling.

Herefter har Landbrugsstyrelsen medgivet, at det af alle tre kontrolrapporter for markerne 15-0 og 15-1 blot fremgår, at markerne har været slået i

forbudsperioden, og begrundelsen om 'produktionsmæssig anvendelse' først er fremkommet i selve afgørelsen. Styrelsen har også medgivet, at det naturligvis er uhensigtsmæssigt, at styrelsen først sent i forløbet bragte den supplerede begrundelse, særligt da denne supplerende begrundelse ikke er afgørende for udfaldet for de to marker. Ifølge styrelsen burde afgørelsen alene have forholdt sig til den situation, at der er sket en afslåning af arealet i forbudsperioden, hvilket i sig selv er nok til at underkende brakmarken.

Videre har Landbrugsstyrelsen gentaget, at styrelsen på begge brakmarker 15-0 og 15-1 ikke kunne finde tilstrækkeligt bevis for, at der har været uønsket plantemateriale på store dele af markerne, som har kunnet begrundede en komplet afslåning. Når man anvender undtagelsesbestemmelsen i §18, stk. 1, nr. 2), så bør ansøgeren, efter styrelsens opfattelse, samtidig sikre sig, at styrelsen på en kontrol kan finde det afslåede plantemateriale, evt. ved at opstakke materialet. At ansøgeren efterfølgende vælger at finssnitte/grønthøste det uønskede plantemateriale virker efter styrelsens opfattelse uhensigtsmæssigt (da man herved spreder frømaterialer). Derudover er det ifølge styrelsen tillige mistænkeligt, at man ikke ønsker at fastholde bevismaterialet. Styrelsen har oplyst, at når styrelsen ikke kan finde bevismaterialet, så anvendes kontrolobservationen 'brakarealet er afslået i forbudsperioden'.

Landbrugsstyrelsen har også anført, at styrelsen i indstillingen til klagenævnet udelukkende har forholdt sig til forhold, som allerede er forelagt for klageren, hvorfor styrelsen ikke er enig i, at der er introduceret nye informationer. Indstillingen er efter styrelsens opfattelse styrelsens mulighed for at kunne forklare nærmere om begrundelsen i afgørelsen med de samme informationer, som klager selv er bevidst om.

2.4 Nye oplysninger under sagens behandling

På foranledning af Sekretariatet for Miljø- og Fødevarerklagenævnets anmodning om oplysninger om beregning af sanktion for afgrødediversificering, har Landbrugsstyrelsen den 23. juni 2020 fremsendt yderligere bemærkninger.

Landbrugsstyrelsen har oplyst, at beskrivelsen i afgørelsesbrevet (side 2, nederst) er uhensigtsmæssig, da der fejlagtigt er anført, at klager på bedriften havde 8,45 ha med afgrøder i afgrødekategorien vårbyg. Ifølge styrelsen skulle der have stået, at klager havde 12,55 ha med vårbyg. Styrelsen har i den forbindelse henvist til kontrolrapporten fra 6. december 2019 (seneste kontrolrapport), hvor styrelsen har ændret mark 8-0, som oprindeligt er anmeldt som vårhavre på 4,10 ha, til vårbyg. Styrelsen har oplyst, at det samlede areal med vårbyg derfor udgør 12,55 ha, bestående af mark 2-0 på 8,45 ha og mark 8-0 på 4,10 ha. Ifølge styrelsen udgjorde arealet med vårbyg (største afgrødekategori) således 0,50 ha mere end de tilladte 75 % af det samlede omdriftsareal på 16,07 ha, svarende til 12,05 ha.³

³ $0,75 * 16,07 = 12,05$ ha.

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,⁴ 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) Forvaltningslovens partshøringspligt
- 3) Overholdelse af kravene for miljømæssige fokusområder i markerne 15-0 og 15-1

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 § 22,⁵ 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 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 sanktionen for afgrødediversificering

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at Landbrugsstyrelsens afgørelse af 2. marts 2020 ikke indeholder en korrekt begrundelse for sanktionen for afgrødediversificering.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har konstateret, at Landbrugsstyrelsens redegørelse for beregningen af sanktionen indeholder en misvisende opgørelse af afgrødekategorien vårbyg. Nævnet henviser til, at styrelsen i afgørelsen har anført et samlet vårbygareal på bedriften til 8,45 ha, mod kontrolfundets 12,55 ha. Fejlen bevirker, efter nævnets vurdering, at styrelsens

⁴ Jf. bemærkningerne til § 11 i forslag L44 til Lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet (FT 2016-17).

⁵ Bekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014 af forvaltningsloven.

beregning af sanktionen i forhold til manglende afgrødediversificering kommer til at fremstå fejlagtig, da 8,45 ha trukket fra 12,05 ha ifølge afgørelsen skulle give 0,5 ha.

Imidlertid finder Miljø- og Fødevareklagenævnet, at Landbrugsstyrelsens fejl i begrundelsen ikke er konkret væsentlig for sagen. Nævnet har i den forbindelse vurderet, at fejlen 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 afgrødekategorien vårbyg (12,55 ha), hvorfor afgørelsens resultat ikke er blevet påvirket af begrundelsesmanglen.

Begrundelseskrav vedrørende Landbrugsstyrelsens underkendelse af markerne 15-0 og 15-1 som miljømæssige fokusområder

Det følger af § 39, stk. 1, nr. 3, i bekendtgørelse nr. 344 af 2. april 2019, at bedrifter, der er omfattet af forpligtelsen til at udlægge miljøfokusområder, kan anvende brakarealer, jf. § 2, stk. 1, nr. 5 og nr. 9, der opfylder betingelserne i § 17, stk. 1-4 og 6 og §§ 18-20, med vægtningsfaktoren 1, til at opfylde forpligtelsen.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at Landbrugsstyrelsens begrundelse i afgørelse af 2. marts 2020 for at underkende for mark 15-0 og 15-1 som miljømæssige fokusområder ikke overholder forvaltningslovens krav om begrundelse.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ved vurderingen først konstateret, at Landbrugsstyrelsen i afgørelsen alene har begrundet underkendelsen af markerne 15-0 og 15-1 med, at der på kontroltidspunktet var et mindre areal som endnu ikke var slået. Endvidere har styrelsen henvist til de generelle krav til brak i § 39, stk. 1, nr. 3, i bekendtgørelse nr. 344 af 2. april 2019 og til bestemmelserne om aktivitetskrav for braklagte arealer i bekendtgørelsens § 17. Dermed finder nævnet, at styrelsens begrundelse fremstår mangelfuld, da den alene angår tilstanden på det ikke slåede areal.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder imidlertid, at Landbrugsstyrelsens begrundelsesfejl 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 markerne ikke kunne godkendes, fordi de ikke var slået i perioden 1. april til 30. april 2019; men i perioden 1. maj til 31. juli 2019. Endvidere har nævnet lagt vægt på, at klager har været bekendt med, at arealerne var fuldstændigt afslåede, og at styrelsen ikke kunne finde plantemateriale af de uønskede plantearter på marken. Nævnet har også lagt vægt på, at klager har været bekendt med styrelsens vurdering af forholdene efter modtagelsen den 12. juli 2019 af styrelsens høringsmateriale vedrørende kontrollen den 4. juli 2019.

3.2.2 Ad 2) Forvaltningslovens partshøringspligt

Det følger af forvaltningslovens § 19, stk. 1, at en part, der ikke kan antages at være bekendt med bestemte oplysninger vedrørende en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, skal gøres bekendt med oplysningerne eller vurderingerne og gives lejlighed til at kommentere på disse, forinden myndigheden træffer afgørelse.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at Landbrugsstyrelsen ikke har tilsidesat partshøringspligten i forbindelse med afgørelsen af 30. august 2019.

Ved afgørelsen har Miljø- og Fødevareklagenævnet vurderet, at klager var bekendt med sagens faktiske grundlag, inden Landbrugsstyrelsen traf afgørelse den 2. marts 2019. Nævnet har lagt vægt på, at klager blev gjort bekendt med, at styrelsen som følge af kontrollen den 4. juli 2019 ændrede afgrødekoden fra MFO-brak, forårsslåning, til græs uden kløvergræs (omdrift), fordi markerne var slået i forbudsperioden, og på baggrund af kontrollørens observationer ved kontrollen. Forholdet er uddybet i ovenstående afsnit 3.2.1. Da ovennævnte oplysninger udgør grundlaget for styrelsens afgørelse af 2. marts 2019, og idet klager på forhånd har været bekendt med disse oplysninger, finder nævnet, at styrelsen ikke har tilsidesat partshøringspligten.

3.2.3 Ad 3) Overholdelse af kravene for miljømæssige fokusområder i markerne 15-0 og 15-1

Ifølge § 17, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 344 af 2. april 2019 skal et braklagt areal forblive uden produktion, herunder afgræsning, i det kalenderår, hvor arealet er anmeldt som brak. På arealet skal der årligt udføres mindst én landbrugsaktivitet, som skal være én af følgende aktiviteter:

- 1) Forårsslåning minimum én gang årligt i perioden 1. april til 30. april.
- 2) Sommerslåning minimum én gang årligt i perioden 1. august til 25. september.
- 3) Mekanisk jordbehandling og etablering af enten blomsterbrak, jf. § 2, stk. 1, nr. 9, eller bestøverbrak, jf. § 2, stk. 1, nr. 10. Jordbehandling og udsåning skal ske senest den 30. april. Den udsåede blomsterblanding skal udgøre mindst 50 procent af plantedækket på arealet.

Det følger af bekendtgørelsens § 17, stk. 2, at plantemateriale ikke må fjernes fra marken efter slåning, jf. stk. 1, nr. 1 og 2.

Det følger af bekendtgørelsens § 18, stk. 1, nr. 2, at plantedækket på braklagte arealer ikke må slås i perioden 1. maj til 31. juli, medmindre der foretages selektiv slåning i forbindelse med bekæmpelse af hejrearter, giftige arter eller aggressive ukrudtsarter, som fx flyvehavre, kæmpebjørneklo, brændenælder og tidsler.

Ifølge bekendtgørelsen § 18, stk. 2, må plantemateriale ikke fjernes fra marken efter slåning.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at mark 15-1 og dele af mark 15-0 (benævnt mark 15-0 i Landbrugsstyrelsens afgørelse) ikke lever op til kravene for miljømæssige fokusområder.

Ved afgørelsen har nævnet først vurderet, at betingelserne i bekendtgørelsens § 17, stk. 1, nr. 1, om at forårsslåning af braklagte arealer som minimum skal foretages en gang i perioden 1. april til 30. april ikke var overholdt. Ved vurderingen har nævnet lagt vægt på, at klager i fællesskema 2019 har anmeldt markerne som MFO-brak, forårsslåning. Nævnet har endvidere lagt til grund som ubestridt, at marken ikke er slået i perioden 1. april til 30. april.

Dernæst har Miljø- og Fødevareklagenævnet vurderet, at betingelserne i bekendtgørelsens § 18, stk. 1, nr. 2, for at afslå arealerne i perioden 1. maj til 31. juli heller ikke var overholdt. Nævnet har her vurderet, at arealet ikke var selektivt slået, idet plantedækket på arealet efter kontrolrapporten var fuldstændigt afslået. Herudover har nævnet lagt vægt på, at kontrolløren ikke kunne finde plantemateriale af de uønskede plantearter på marken. Endvidere har nævnet lagt vægt på kontrollørens observationer om, at marken overvejende fremstod uden mørke pletter, som kunne indikere ukrudtsplanter. I den forbindelse har nævnet vurderet, at de manglende plantedele kun kan skyldes, at plantedelene enten er fjernet fra marken, eller at de ikke har været i marken i en udstrækning som nødvendiggjorde en fuldstændig afslåning. Nævnet bemærker, at fjernelse af plantedelene fra marken ikke er tilladt, jf. bekendtgørelsens § 18, stk. 2. Dermed finder nævnet, at aktivitetskravene for braklagte arealer ikke er overholdt, jf. bekendtgørelsens § 17 og § 18. Nævnet finder dermed også, at arealerne ikke lever op til kravene for miljømæssige fokusområder i § 39, stk. 1, nr. 3, i bekendtgørelse nr. 344 af 2. april 2019.

3.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet giver ikke medhold i klagen over Landbrugsstyrelsens afgørelse af 2. marts 2020 om nedsættelse af grundbetaling og grøn støtte 2019 på A 1 , 9370 Hals.