

MRF 2021.224

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 12. august 2021, j.nr. 18/01905

Ophævet og hjemvist Landbrugsstyrelsens afgørelse om nedsættelse af landbrugsstøtte som følge af overtrædelse krydsoverensstemmelseskrav 1.7 om indretning af stalde i KO-bekendtgørelsen fra 2017, da det ikke var godtgjort, at de omhandlede bestemmelser i husdyrgødningsbekendtgørelsen udgør en del af den danske gennemførelse af nitratdirektivets art. 5, stk. 5, om nitrathandlingsplan.

Landbrugsstyrelsen traf i november 2017 efter kontrolbesøg afgørelse om at nedsætte E's landbrugsstøtte for 2017 med 5 % som følge af overtrædelse af krydsoverensstemmelseskrav 1.7 i krydsoverensstemmelsesbekendtgørelse 2017/964, der havde følgende ordlyd: "Indretning af stalde og lignende. Bekendtgørelse nr. 865 af 23. juni 2017 om erhvervsmæssigt dyrehold, husdyrgødning, ensilage m.v., § 9, stk. 1 og 2, § 24, § 25, § 28, for så vidt angår forurening af grundvand og overfladevand, § 72, stk. 1, og § 72, stk. 2, 1.-4. pkt.". Det fremgik af afgørelsen, at overtrædelsen af krydsoverensstemmelseskrav 1.7, delkrav 2, var begrundet i, at styrelsen på kontrolbesøget fandt et mobilt staldanlæg til æglægende høns på 20 m², som ikke havde fast bund. Afgørelsen blev påklaget af E, der bl.a. anførte, at E ikke burde sanktioneres for manglende gulv i sit hønsehus, da produktionsformen ikke forårsagede punktforurening, og der derfor ikke var tale om en overtrædelse af nitratdirektivet (91/676). På forespørgsel fra Miljø- og Fødevareklagenævnet fremsendte Landbrugsstyrelsen i april 2021 en redegørelse fra Miljøministeriet og gjorde gældende, at § 9, stk. 2, i husgødningsbekendtgørelsen (2020/1176) om krav til indretning af husdyranlæg er en del af den danske gennemførelse af nitratdirektivets art. 5, stk. 5. I bekendtgørelsens § 4, nr. 26, er 'husdyranlæg' defineret som "stald eller lignende bygning eller indretning, hvor husdyr i almindelighed opholder sig eller har adgang til, med tilhørende dyrehold". Landbrugsstyrelsen mente derfor, at overtrædelsen af husdyrgødningsbekendtgørelsens § 9, stk. 2, var KO-belagt som krydsoverensstemmelseskrav 1.7, med

hjemmel i LMK 1 i bilag 2 til EU's krydsoverensstemmelsesforordning 1306/2013, der omfatter overtrædelse af nitratdirektivets art. 4, og art. 5. Miljø- og Fødevareklagenævnet (formanden) fandt, at Landbrugsstyrelsen ikke i tilstrækkelig grad havde redegjort for, at de anførte bestemmelser i husdyrgødningsbekendtgørelsen udgjorde en del af den danske gennemførelse af nitratdirektivets art. 5, stk. 5, hvilket var (og er) betingelsen for at pålægge KO-sanktioner i henhold til EU's krydsoverensstemmelsesforordning. Nævnet fremhævede endvidere, at støttenedsættelse efter krydsoverensstemmelsesreglerne er en indgribende foranstaltning, som kræver eksplicit og utvetydig hjemmel. Da Landbrugsstyrelsen ikke havde kunne redegøre for en eksplicit og utvetydig hjemmel, led afgørelsen allerede af denne grund af en væsentlig retlig mangel, hvorfor den blev ophævet som ugyldig og sagen hjemvist. Nævnet bemærkede, at såfremt Landbrugsstyrelsen ved den fornyede behandling fandt hjemmel til at sanktionere, burde styrelsen angive en entydig og specifik hjemmel for hver af de krydsoverensstemmelseskrav og delkrav, som styrelsen fandt overtrådt, samt udspecificere, hvilken eller hvilke af de hjemmelshenvisninger under de enkelte krydsoverensstemmelseskrav i KO-bekendtgørelsens bilag, der fandtes overtrådt i sagen. Såfremt styrelsen fandt, at der ikke var hjemmel til en sådan sanktionering, burde styrelsen overveje, om dette gav anledning til en ændret sanktionsberegning i sagen. Miljø- og Fødevareklagenævnet ophævede på denne baggrund Landbrugsstyrelsens afgørelse og hjemviste sagen til fornyet behandling.

Kommentar: Afgørelsens indhold er væsentligt, men den er desværre udformet på en sådan måde, at den forudsætter, at læseren kender den nærmere ordlyd af den tidligere KO-bekendtgørelses krav 1.7 henholdsvis de anførte bestemmelser i husdyrgødningsbekendtgørelsen og ordlyden af den relevante bestemmelse i EU's krydsoverensstemmelsesforordning (KO-forordning). I resuméet ovenfor er der derfor af hensyn til læseren indføjet en kort omtale af disse bestemmelser, og hertil kan føjes, at nitratdirektivet regulerer opbevaring og anvendelse af bl.a. husdyrgødning, men ikke regulerer indretning af stalde eller forurening fra stalde. Dette kunne klagenævnet med fordel have beskrevet for

at tydeliggøre emnet for nitratdirektivet. Afgørelsen indeholder i alle tilfælde den væsentlige understregning, at når landmænd pålægges krydsoverensstemmelsessanktioner, må Landbrugsstyrelsen forklare, hvorfor en overtrædelse af en dansk regel er en overtrædelse af EU's KO-forordning, og nøjagtig hvilken EU-regel der herved er overtrådt. En tilsvarende problemstilling foreligger i relation til KO-sanktioner for overtrædelse af habitatdirektivet, som det uddybende er belyst i Pagh: TfM 2021, s. 181.

Ophævelse og hjemvisning i sag om støttenedsættelse efter reglerne om krydsoverensstemmelse for 2017 i Holbæk Kommune

18/01905

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter § 4, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 964 af 12. juli 2017 om krydsoverensstemmelse (KO-bekendtgørelsen), jf. § 22 b, stk. 1, i landbrugsstøtteleven[1] og § 11 a, stk. 1, i lov om Landdistriktsfonden.[2]

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Landbrugsstyrelsens afgørelse af 29. november 2017 og hjemviser sagen til fornyet behandling i styrelsen. Afgørelsen omhandler nedsættelse af klagers landbrugsstøtte for 2017 med 5 % som følge af overtrædelse af krydsoverensstemmelseskrav 1.7, delkrav 2, 2.2, delkrav 1B, og 3.5, delkrav 1, på [A1].

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.[3]

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 8 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 28. december 2017 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af landbruger.

Klager har navnlig anført, at klager ikke bør sanktioneres for manglende gulv i sit hønsehus, idet Miljøstyrelsen endnu ikke har udsendt byggeblade for æglæggende høs i mobile hønsehuse, og da klagers produktionsform ikke forårsager punktforurening.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.2.

2. Sagens oplysninger

2.1 Den påklagede afgørelse

Landbrugs- og Fiskeristyrelsen (nu: Landbrugsstyrelsen) har den 7. september 2017 gennemført et fysisk kontrolbesøg på klagers bedrift, hvor styrelsen bl.a. konstaterede overtrædelse af krydsoverensstemmelseskrav 1.7, delkrav 2, 2.2, delkrav 1B, og 3.5, delkrav 1.

Den 29. november 2017 har Landbrugsstyrelsen truffet afgørelse om nedsættelse af klagers landbrugsstøtte for 2017 med 5 % som følge af overtrædelse af krydsoverensstemmelseskrav 1.7, delkrav 2, 2.2, delkrav 1B, og 3.5, delkrav 1.

Landbrugsstyrelsen har begrundet overtrædelsen af krydsoverensstemmelseskrav 1.7, delkrav 2, med, at styrelsen på kontrolbesøget fandt et mobilt staldanlæg til æglæggende høns på 20 m², som ikke havde fast bund.

Som hjemmel for at nedsætte klagers landbrugsstøtte efter overtrædelse af krydsoverensstemmelseskrav 1.7, delkrav 2, 2.2, delkrav 1B, og 3.5, delkrav 1, har Landbrugsstyrelsen henvist til KO-bekendtgørelsens § 4, stk. 2.

2.2 Klagens indhold

Klager finder det urimeligt, at klager skal sanktioneres for manglende gulv i sit hønsehus.

Dette har klager begrundet med, at Miljøstyrelsen endnu ikke har udsendt byggeblade for æglæggende høns i mobile hønsehuse.

Klager har tillige begrundet det med, at klager ikke bør følge et direktiv, der er udarbejdet til begrænsning af punktforurening, når der ikke er nogen punktforurening i klagers meget nænsomme produktionsform.

I den sammenhæng har klager oplyst, at hønsehuset flyttes hver anden dag hele året og først ankommer til samme sted efter en årrække.

Klager har endvidere oplyst, at der ifølge Økologivejledningens kapitel 18.4.1 skal være en tomgangsperiode på 60 dage i vækstsæsonen for faste hønsegårde, og at klagers produktionsform har en tomgangsperiode på mindst 350 dage.

Derudover har klager henvist til, at grundlaget for Landbrugsstyrelsens afgørelse er bekendtgørelse nr. 865 af 23. juni 2017 om erhvervsmæssigt dyrehold, husdyrgødning, ensilage m.v. Ifølge klager finder bekendtgørelsen anvendelse, hvor der er sådan en koncentration af dyr, at næringsstofferne fra husdyrgødningen ikke kan udnyttes på arealet. Klager har dernæst henvist til, at styrelsen ikke har fundet forurening på kontrolbesøget. På den baggrund konstaterer klager, at klagers nænsomme produktionsform fungerer efter hensigten.

2.3 Landbrugsstyrelsens bemærkninger til klagen

Landbrugsstyrelsen har den 2. februar 2018 oversendt sagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet med bemærkninger til klagen, hvorved styrelsen har fastholdt afgørelsen.

2.4 Nye oplysninger under sagens behandling

På forespørgsel fra Miljø- og Fødevareklagenævnet har Landbrugsstyrelsen den 19. april 2021 fremsendt en redegørelse fra Miljøministeriet om, hvorvidt der er hjemmel til at sanktionere klager for krydsoverensstemmelseskrav 1.7, delkrav 2.

Landbrugsstyrelsen har oplyst, at § 9, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1176 af 23. juli 2020 om miljøregulering af dyrehold og om opbevaring og anvendelse af gødning fra den 22. februar 2021 er en del af nitrathandlingsprogrammet med hjemmel i artikel 5, stk. 5, i direktiv 91/676/EØF (nitratdirektivet).[4] Som følge heraf er det styrelsens opfattelse, at bekendtgørelsens § 9, stk. 2, fra den 22. februar 2021 er KO-belagt som krydsoverensstemmelseskrav 1.7, delkrav 2, med hjemmel i LMK 1 i bilag 2 til forordning (EU) nr. 1306/2013.[5] Samtidig er det styrelsens opfattelse, at der omvendt ikke indtil den 22. februar 2021 og dermed heller ikke i denne sag har været hjemmel til at sanktionere for overtrædelse af krydsoverensstemmelseskrav 1.7, delkrav 2.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har den 21. april 2021 rettet telefonisk henvendelse til Landbrugsstyrelsen. I den forbindelse har styrelsen oplyst, at styrelsen ikke foruden ovenstående redegørelse af 19. april 2021 har modtaget yderligere begrundelse fra Miljøministeriet vedrørende den manglende hjemmel for krydsoverensstemmelseskrav 1.7, delkrav 2.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse

Det fremgår af forarbejderne til § 11 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet,[6] 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 hjemmelsgrundlaget for at sanktionere klager for overtrædelse af krydsoverensstemmelseskrav 1.7, delkrav 2, på kontroltidspunktet den 7. september 2017.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ikke taget stilling til sagens øvrige klagepunkter, jf. herved § 11 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet. Nævnet har dog fundet anledning til at anføre en række forhold, som Landbrugsstyrelsen vil skulle tage i betragtning i forbindelse med en fornyet behandling af sagen, se nærmere i afsnit 3.3.

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at Landbrugsstyrelsens afgørelse af 29. november 2017 lider af en væsentlig retlig mangel og derfor er ugyldig.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har vurderet, at Landbrugsstyrelsen ikke i tilstrækkelig grad har redegjort for hjemlen til at sanktionere den konstaterede overtrædelse af krydsoverensstemmelseskrav 1.7, delkrav 2, på kontroltidspunktet den 7. september 2017. Ved vurderingen har nævnet lagt vægt på styrelsens oplysninger af 19. april 2021, hvorefter hjemlen for krydsoverensstemmelseskrav 1.7, delkrav 2, afhænger af implementeringen af nitratdirektivets artikel 5, stk. 5, i det danske nitrathandlingsprogram. Nævnet konstaterer imidlertid, at styrelsens oplysninger af 19. og 21. april 2021 ikke indeholder en nærmere redegørelse for den oplyste sammenhæng mellem nitratdirektivets artikel 5, stk. 5, og krydsoverensstemmelseskrav 1.7, delkrav 2. Derudover bemærker nævnet, at nævnet ikke i øvrigt har fundet hjemmel til at sanktionere krydsoverensstemmelseskravet. Nævnet henviser endelig til, at støttenedsættelse efter krydsoverensstemmelsesreglerne er en indgribende foranstaltning, som kræver eksplicit og utvetydig hjemmel. Det er på baggrund af ovenstående nævnets vurdering, at styrelsen ikke har kunnet redegøre for en sådan eksplicit og utvetydig hjemmel, og at afgørelsen allerede derfor lider af en væsentlig retlige mangel.

3.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets øvrige bemærkninger

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at Landbrugsstyrelsen ved en fornyet behandling af sagen bør tage stilling til, om der er hjemmel til at sanktionere krydsoverensstemmelseskrav 1.7, delkrav 2, på kontroltidspunktet den 7. september 2017.

Herefter bemærker Miljø- og Fødevareklagenævnet, at såfremt Landbrugsstyrelsen finder, at der ikke er hjemmel til en sådan sanktionering, bør styrelsen overveje, om dette giver anledning til en ændret sanktionsberegning i sagen.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker også, at Landbrugsstyrelsen bør angive entydig og specifik hjemmel for hver af de krydsoverensstemmelseskrav og delkrav, som styrelsen finder overtrådt. I den sammenhæng bemærker nævnet, at styrelsen bør udspecificere, hvilken eller hvilke af de hjemmelshenvisninger under de enkelte krydsoverensstemmelseskrav i KO-bekendtgørelsens bilag, der findes overtrådt i sagen.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker desuden, at Landbrugsstyrelsen bør begrunde, hvordan den samlede nedsættelsesprocent er beregnet. Som led heri bør styrelsen anføre de konkrete beregninger og mellemregninger, der fører til støttenedsættelsen. Styrelsen bør endvidere entydigt og specifikt redegøre for hjemmelsgrundlaget for styrelsens beregninger.

3.4 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Landbrugsstyrelsens afgørelse af 29. november 2017 og hjemviser sagen til fornyet behandling i styrelsen. Afgørelsen omhandler nedsættelse af klagers landbrugsstøtte for 2017 med 5 % som følge af overtrædelse af krydsoverensstemmelseskrav 1.7, delkrav 2, 2.2, delkrav 1B, og 3.5, delkrav 1, på [A1].

[1] Lovbekendtgørelse nr. 115 af 6. februar 2020 om administration af Det Europæiske Fællesskabs forordninger om ordninger under Den Fælles Landbrugspolitik finansieret af Den Europæiske Garantifond for Landbruget m.v. (landbrugsstøtteloven).

[2] Lovbekendtgørelse nr. 114 af 6. februar 2020 om Landdistriktsfonden.

[3] Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

[4] Rådets direktiv af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget (91/676/EØF).

[5] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 af 17. december 2013 om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 352/78, (EF) nr. 165/94, (EF) nr. 2799/98, (EF) nr. 814/2000, (EF) nr. 1290/2005 og (EF) nr. 485/2008.

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

Sag:

18/01905

Dato:

12. august 2021.

Emner:

Krydsoverensste...

Miljø- og Fødevareklagenævnet (<https://naevneneshus.dk/start-din-klage/miljoe-og-foedevareklagenaevnet/>) •
Nævneshus • Toldboden 2 • 8800 Viborg • Tlf. nr.: 72 40 56 00 • CVR: 37795526 • mfkn@naevneneshus.dk
(<mailto:mfkn@naevneneshus.dk>)
Tilgængelighedserklæring (<https://www.was.dgst.dk/mfkn-naevneneshus-dk>).