

MRF 2025.10

Højesterets dom 25. april 2025, 1. afd., sag BS-28678/2023-HJR

(Lars Hjortnæs, Kurt Rasmussen, Jens Kruse Mikkelsen, Rikke Foersom og Mohammad Ahsan)

A (adv. Gert Lund) mod Miljø- og Fødevareklagenævnet (adv. Ann-Kristin Rasmussen)

Ophævet og hjemvist Miljø- og Fødevareklagenævnets stadfæstelse af afgørelse om nedsættelse af landbrugsstøtte under ordningen ”grøn støtte” som følge af, at landmand ikke opfyldte krav til miljøfokusområder, da nævnet ikke havde taget stilling til, om usædvanlig nedbør udgjorde force majeure, eller om omstændighederne i øvrigt begrundede fritagelse for administrativ sanktion.

Landbrugsstyrelsen traf den 16. februar 2018 afgørelse om, at efterafgrøderne på tre af A's marker ikke opfyldte kravene til miljøfokusområder (MFO) i henhold til EU-reglerne om grøn støtte (forordning nr. 1307/2013), idet der alene var foretaget såning og ikke tilstrækkelig fremspiring og plantedække, og idet omstændighederne omkring etableringen af efterafgrøderne (sneglean greb, ineffektiv etableringsmetode og usædvanlige nedbørsforhold) ikke kunne anerkendes som force majeure. Landbrugsstyrelsen nedsatte derfor A's grønne støtte og pålagde en administrativ sanktion med yderligere nedsættelse af støttebeløbet. A påklagede Landbrugsstyrelsens afgørelse til Miljø- og Fødevareklagenævnet, der ved afgørelse af 7. september 2021 (j.nr. 18/03184) ikke gav medhold i klagen over Landbrugsstyrelsens afgørelse. A anlagde herefter retssag mod nævnet, hvor sagen blev henvist til landsretten som førsteinstans. Landsretten fandt efter en gennemgang af retsgrundlaget, at de danske myndigheders krav om fremspiring og plantedække ikke gik videre, end hvad der var hjemmel til i reglerne om grøn støtte. Med henvisning til EU-Domstolens retspraksis anførte landsretten, at der stilles strenge beviskrav til den landbruger, der påberåber sig force majeure, og fandt, at A ikke alene ved sin forklaring om mulige sneglean greb og usædvanlige nedbørsforhold havde bevist, at der på det relevante tidspunkt forelå force majeure. Efter bevisførelsen fandt landsretten det herefter ikke bevist, at A var uden skyld i den manglende etablering af MFO-efterafgrøder, og at klagenævnets afgørelse derfor var gyldig. A ankede til

Højesteret, der lagde til grund, at reglerne om grøn støtte måtte forstås på den måde, at det var en betingelse for at godkende et areal som miljøfokusområde, at der var sket fremspiring og etablering af en blanding af efterafgrøder. Udsåning af efterafgrøder var således ikke tilstrækkeligt til, at et areal kunne godkendes som miljøfokusområde. Højesteret lagde til grund, at nævnet ikke havde anvendt kravet om plantedække i sin afgørelse, hvorfor Højesteret ikke fandt anledning til at tage stilling til, om kravet om plantedække og trappemodellen var i overensstemmelse med EU-reglerne. Højesteret fandt herefter, at nævnet ikke havde anvendt de i forordningen fastsatte kriterier, der måtte forstås på den måde, at fremspiring og etablering af en blanding af efterafgrøder var en betingelse for at godkende et areal som miljøfokusområde. I forhold til force majeure havde A ikke godtgjort, at de påberåbte forhold vedrørende sneglean greb og etableringsmetode udgjorde force majeure, men Højesteret fandt efter gennemgang af parternes korrespondance i sagen, at nævnet i sin afgørelse burde have taget stilling til, om nedbørsforholdene udgjorde force majeure med den følge, at A bevarede retten til landbrugsstøtte til de tre marker. Højesteret hjemviste herefter dette spørgsmål til nævnet. Højesteret fandt videre i forhold til den administrative sanktion, at klagenævnet burde have taget stilling til, om de af A påberåbt forhold om sneglean greb, etableringsmetode og usædvanlige nedbørsforhold kunne føre til, at A ikke skulle pålægges en administrativ sanktion. Højesteret hjemviste derfor også dette spørgsmål til nævnet.

Kommentar: Højesterets dom bør give anledning til refleksioner i administrativ praksis, idet dommen må tages som udtryk for, at det i mange tilfælde ikke er tilstrækkelig med en standardiseret undersøgelse af, om der er grundlag for nedsættelse af landbrugsstøtte. Dette forekommer velbegrundet henset til den indgribende virkning, som de administrative sanktioner foreskrevet i EU-retten har for det enkelte landbrug, sammenholdt med, at bl.a. øget nedbør ikke falder jævnt og kan give anledning til meget forskellige virkninger på de enkelte landbrug. Selvom den konkrete sag ikke angik krydsoverensstemmelsesreglerne, er det nærliggende at stille tilsvarende krav i sager herom.



**VESTRE LANDSRET
DOM**
afsagt den 17. maj 2023

Sag BS-49940/2021-VLR
(6. afdeling)

Sagsøger
(advokat Birgitte Nygaard Christensen)

mod

Miljø- og Fødevareklagenævnet
(advokat Emil Wetendorff Nørgaard)

Landsdommerne Jens Hartig Danielsen, Henrik Twilhøj og Rikke Brændgaard-Nielsen (kst.) har deltaget i sagens afgørelse.

Sagen er anlagt ved Retten i Holstebro den 1. december 2021. Ved kendelse af 29. december 2021 er sagen henvist til behandling ved landsretten efter retsplejelovens § 226, stk. 1.

Sagen drejer sig om gyldigheden af Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 7. september 2021 vedrørende nedsættelse af grøn støtte for 2017 til en landbruger, herunder om de danske myndigheder ved vurderingen af, om efteraf-grøder er etableret som miljøfokusområder i overensstemmelse med de EU-retlige regler, kan stille krav om fremspiring og plantedække.

Påstande

Sagsøger har nedlagt påstand om, at sagsøgte, Miljø- og Fødevareklagenævnet, skal anerkende, at nævnets afgørelse af 7. september 2021 (sagsnr. 18/03184) er ulovlig og ugyldig, subsidiært at sagen skal hjemvises til fornyet behandling.

Miljø- og Fødevareklagenævnet (herefter klagenævnet) har påstået frifindelse.

Sagsfremstilling

Den 27. april 2017 indsendte Sagsøger en ansøgning om blandt andet grøn støtte vedrørende landbrugsbedriften Adresse, By. I det medsendte markkort for grønne krav var der blandt andet på markerne nr. 1-0, nr. 6-0 og nr. 11-0 anmeldt efterafgrøder som miljøfokusområder (MFO).

Landbrugsstyrelsen (herefter styrelsen) foretog den 18. september 2017 kontrol på Sagsøgers bedrift og udsendte efterfølgende høringsbrev af 27. september 2017, hvoraf fremgik, at der ved kontrollen blev fundet flere over-trædelser, herunder af reglerne for grøn støtte.

Det fremgår af kontrolrapporten, der var vedlagt styrelsens brev, at kontrolløren for mark nr. 1-0 og nr. 11-0 anførte, at efterafgrøden ikke bestod af en blanding af forskellige afgrøder. For mark nr. 11-0 bemærkede kontrolløren supplerende, at honningurten ikke var kommet ordentligt op. For mark nr. 6-0 anførte kontrolløren, at der ikke var etableret efterafgrøder.

Ved brev af 29. september 2017 anførte LandboThy på vegne af Sagsøger, at kravet i "EU-forordning 639, art. 45, stk. 9," var overholdt, idet der var etableret efterafgrøde, og at der i øvrigt forelå force majeure vedrørende etablering af efterafgrøder. I brevet var desuden anført, at angreb af snegle sandsynligvis havde været årsag til den sparsomme plantebestand på markerne.

Den 16. februar 2018 traf styrelsen afgørelse om reduktion af Sagsøgers grønne støtte. Styrelsen begrundede afgørelsen med, at Sagsøger ikke havde opfyldt "kravet om 5 procent miljøfokusområde", og at styrelsen ikke kunne anerkende omstændighederne omkring etableringen af efterafgrøderne som force majeure.

Sagsøger klagede ved brev af 12. februar 2018 til styrelsen over afgørelsen, og Bæredygtigt Landbrug uddybede på hans vegne klagen ved brev af 16. april 2018, 2. juli 2018 og 8. februar 2019 til henholdsvis styrelsen og klagenævnet.

Styrelsens afgørelse blev indbragt for klagenævnet den 16. maj 2018, og klagenævnet stadfæstede den 7. september 2021 styrelsens afgørelse.

Af klagenævnets afgørelse fremgår blandt andet:

" 1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

...

Klager har navnlig anført, at

- en maskinstation har udført såarbejdet den 10. august 2017, så kravet om etablering var opfyldt inden den 20. august,
- Landbrugsstyrelsen har misforstået reglerne og har ikke taget hen-syn til, at der er foretaget det bedst mulige i den givne situation,
- det er tidspunktet for såning og ikke fremspiring, der skal vurderes,
- klager kan ikke gøres ansvarlig for manglende fremspiring og vækst,
- kontrollen af MFO-efterafgrødens vækst er ikke afspejlet i EU-reglerne, der alene fokuserer på udsåningen, og
- Landbrugsstyrelsen har ikke inddraget proportionalitetsprincippet, idet det drejer sig om en MFO-efterafgrøde, som ikke er vokset frem, uden at landmanden har udvist en ansvarspådragende ad-færd.

...

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) Force majeure vedrørende etablering af efterafgrøder
- 2) Krav vedrørende fremspiring og plantedække
- 3) Vurdering af markerne 1-0, 6-0 og 11-0 som miljøfokusområde
- 4) Konsekvensen af manglende opfyldelse af kravet om udlægning af mindst 5 % af omdriftsarealet som miljøfokusområde
- 5) Proportionalitet

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) Force majeure vedrørende etablering af efterafgrøder

Det fremgår af artikel 4, stk. 1, i forordning (EU) nr. 640/2014, at for så vidt angår direkte betalinger gælder det, at hvis en støttemodtager ikke har kunnet opfylde kriterierne for støtteberettigelse eller andre forpligtelser som følge af force majeure eller usædvanlige omstændigheder, bevarer han retten til støtte for det areal eller de dyr, der var støtteberettiget på det

tidspunkt, hvor der indtraf force majeure eller usædvanlige omstændigheder.

Af forordningens artikel 4, stk. 2, fremgår, at tilfælde af force majeure og usædvanlige omstændigheder meddeles skriftligt den kompetente myndighed sammen med en af myndigheden anerkendt dokumentation herfor senest 15 arbejdsdage fra det tidspunkt, hvor støttemodtageren eller den-nes befuldmægtigede er i stand til at give en sådan meddelelse.

Af artikel 2, stk. 2, i forordning (EU) nr. 1306/2013 fremgår, at med henblik på finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik kan "force majeure" og "ekstraordinære omstændigheder", navnlig anerkendes i følgende tilfælde: støttemodtagerens død, støttemodtagerens uarbejdsdygtighed i længere tid, en alvorlig naturkatastrofe, der i væsentlig grad berører bedriften, ødelæggelse af stalde på bedriften ved ulykke, en epizooti eller en plantesygdom, der rammer henholdsvis hele støttemodtagerens besætning eller en del af denne eller alle støttemodtagerens afgrøder eller en del af disse, ekspropriation af hele eller en væsentlig del af bedriften, hvis ekspropriationen ikke kunne forudses på dagen for indgivelse af ansøgningen.

Det fremgår af Kommissionens meddelelse vedrørende "Force majeure inden for europæisk landbrugsret", at udtrykket force majeure ikke er begrænset til absolut umulighed men skal forstås som helt usædvanlige, uden for den erhvervsdrivendes vilje liggende omstændigheder, hvis følger trods enhver udvist agtpågivenhed kun ville have kunnet undgås ved helt uforholdsmæssige opofrelse. Endvidere fremgår det, at der skelnes mellem normale handelsrisici (der er forbundet med enhver transaktion af denne art) og risici af usædvanlig karakter. Det fremgår også, at den "helt usædvanlige" omstændighed er en omstændighed, der må betragtes som uforudsigelig eller i det mindste så usandsynlig, at en agtpågivende erhvervsdrivende må mene, at risikoen er ubetydelig.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at den manglende etablering af efterafgrøder ikke skyldes forhold, som kan anerkendes som force majeure eller ekstraordinære omstændigheder.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ved afgørelsen vurderet, at det forhold at snegle sandsynligvis har været årsag til den sparsomme plantebestand, ikke kan betegnes som usædvanlige omstændigheder. Nævnet har her inddraget Kommissionens meddelelse og vurderet, at eventuelle snegleangreb ikke er uforudsigelige eller så usandsynlige, at en agtpågivende erhvervsdrivende må mene, at risikoen er ubetydelig. Nævnet har ved vurderingen lagt til grund, at sådanne forhold normalt anses for en kendt

erhvervsrisiko i dansk landbrug, og at klager hverken har påberåbt sig el-ler dokumenteret forekomst af snegleangreb af usædvanlige proportioner.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har endvidere ved afgørelsen vurderet, at det forhold, at etableringsmetoden viste sig ikke at være så effektiv som forventet, ikke kan anerkendes force majeure. Nævnet har lagt til grund, at manglende spiring og vækst som følge af etableringsmetoden ikke kan betragtes som en usædvanlig eller uforudsigelig omstændighed, men også må betragtes som en kendt erhvervsrisiko.

Samlet finder Miljø- og Fødevareklagenævnet således, at betingelserne i artikel 4, stk. 1, og stk. 2, i forordning (EU) nr. 640/2014 vedrørende force majeure ikke er opfyldt.

3.2.2 Ad 2) Krav vedrørende fremspiring og plantedække

Det fremgår af betragtning 56 i præamblen til forordning (EU) nr. 639/2014, 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 plante-dække 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.

Af artikel 46, stk. 2, litra i, i forordning (EU) nr. 1307/2013, fremgår, at medlemsstaterne senest den 1. august 2014 beslutter, hvilket eller hvilke af følgende områder der skal betragtes som miljømæssigt fokusområde: [...] arealer med efterafgrøder eller plantedække som følge af tilsåning og spiring af frø underkastet anvendelsen af vægtningsfaktorerne i stk. 3. Det følger 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.

Det fremgår af § 31, stk. 6, i bekendtgørelse 1259 af 26. oktober 2016, som ændret med bekendtgørelse nr. 638 af 1. juni 2017 om ændring af bekendtgørelse om direkte støtte til landbrugere efter grundbetalingsordningen m.v., at de afgrøder, der kan anvendes som efterafgrøder i medfør af bekendtgørelse om plantedække og om dyrkningsrelaterede tiltag, kan indgå i blandinger, som kan anvendes til at opfylde kravet i stk. 1, nr. 2. Blandingerne skal bestå af mindst to afgrøder.

Det fremgår af Landbrugsstyrelsens vejledning, at MFO-efterafgrøder og MFO-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 på arealet for at kunne godkendes som MFO, og at arealet ikke vil blive godkendt som MFO, hvis efterafgrøden ikke fremstår veletableret. Endvidere er det anført, at da kontrolperioden for efterafgrøder strækker sig over september og oktober, vil en efterafgrøde, der i starten af kontrolperioden ikke er veludviklet, godt kunne blive godkendt, men der skal være en jævn fremspiring af efterafgrødeplanter. Det fremgår endvidere, at der stilles følgende krav til dækningsgrad i forhold til kontroltidspunkt: Kontrol i perioden 15/9 – 20/9 skal dækningsgraden være 20 %, i perioden 21/9 – 25/9, skal dækningsgraden være 25 %, i perioden 26/9 – 1/10 er dækningskravet 30 %, i perioden 2/10 – 6/10 er kravet 35 % og i perioden 7/10 – 27/10 skal dækningsgraden være 40 %. Det fremgår videre, at for at efterafgrøden kan godkendes som MFO, skal det tydeligt kunne ses i marken, at efterafgrøden er udsået som en blanding af mindst to afgrøder. Endvidere fremgår det, at der derfor som minimum skal være to typer af de udsåede afgrøder pr. kvadratmeter på arealet, og efterafgrøden skal være veletableret.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at Landbrugsstyrelsens krav om fremspiring og plantedække kan anvendes i efteråret 2017 til vurdering af, om efterafgrøder er etableret. Nævnet finder også, at styrelsens krav om fremspring og plantedække kan anvendes til vurdering af, at efterafgrøden opfylder kravet om, at blandingen skal bestå af mindst to afgrøder.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ved afgørelsen vurderet, at de ovenfor citerede afsnit fra vejledningen om antal planter og plantedække er udtryk for en præcisering af reglerne i forbindelse med Landbrugsstyrelsens kontrolarbejde og vurderinger. Nævnet har samtidig inddraget det forhold, at kriterierne alene fastlægger udfyldende kriterier for, hvornår et plantedække kan godkendes som afgrøde efter bekendtgørelsens § 31, stk. 1, nr. 2, jf. § 31, stk. 6, jf. artikel 46, stk. 2, litra i, i forordning (EU) nr. 1307/2013.

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.

3.2.3 Ad 3) Vurdering af markerne 1-0, 6-0 og 11-0 som miljøfokusområde

Det fremgår af § 29, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 1259 af 26. oktober 2016, at bedrifter, der er omfattet af forpligtelsen til at udlægge miljøfokusområder, kan anvende en eller flere af følgende type arealer til at opfylde forpligtelsen:

- 1) Frivillige randzoner med et plantedække af græs og andet grøntfoder, hvor der ikke foretages gødskning og anden jordforbedring, sprøjtning, dyrkning eller anden jordbearbejdning i ansøgningsåret, og som pr. 31. december 2016 fremgår af NaturErhvervstyrelsens korttema over randzoner i Miljø- og Fødevareministeriets Internet Markkort med vægtningsfaktoren 1,5.
- 2) Landskabselementer i form af fortidsminder samt små søer og vandhuller omfattet af god landbrugs- og miljømæssig stand, jf. bekendtgørelse om krydsoverensstemmelse, med vægtningsfaktoren 1.
- 3) Brakarealer, jf. § 2, stk. 1, nr. 5, der opfylder betingelserne i § 26, med vægtningsfaktoren 1.
- 4) Arealer med lavskov, jf. § 2, stk. 1, nr. 3, der opfylder betingelserne i § 24 og § 30, med vægtningsfaktoren 0,3.
- 5) Arealer med efterafgrøder, jf. § 31, med vægtningsfaktoren 0,3.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at klagers marker 1-0, 6-0 og 11-0 ikke 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. Nævnet har ved vurderingen inddraget kontrollørens vurderinger ved kontrollen i perioden 18. september til 22. september 2017, hvor det ikke kunne erkendes, at efterafgrøden bestod af en blanding af godkendte arter. Nævnet har også inddraget klagers egne betragtninger om den manglende spiring og vækst, hvor snegle ifølge klager sandsynligvis kan have været årsag til den sparsomme plantebestand. Nævnet har her vurderet at klagers betragtninger understøtter vurderingen af, at efterafgrøden ikke fremstod som en blanding af forskellige afgrøder. Dermed finder nævnet, at klagers afgrøder i markerne 1-0, 6-0 og 11-0 ikke lever op til kravene til afgrøder, som kan anvendes i miljøfokusområder, jf. § 31, stk. 1, nr. 2, jf. § 31, stk. 6, i bekendtgørelse nr. 1259 af 26. oktober 2016.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at kravet om overholdelse af støttebetingelserne for EU's landbrugsstøtteordninger ikke er udtryk for objektivi ansvar, men for en erhvervsdrivende støtteansøgers forpligtelser i medfør af den konkrete ordning. Efter nævnets opfattelse er det alene forhold omfattet af force majeure, som kan fritage klager for denne forpligtelse, hvilket jf. ovenstående afsnit 3.2.1. ikke findes at være muligt i den foreliggende sag. Dermed finder nævnet, at klagers anmeldte miljø-

fokusområder skal vurderes efter de fastsatte kriterier for miljøfokusområderne, jf. § 29, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 1259 af 26. oktober 2016 og jf. ovenstående afsnit 3.2.2.

3.2.4 Ad 4) Konsekvensen af manglende opfyldelse af kravet om udlægning af mindst 5 % af omdriftsarealet som miljøfokusområde

Af artikel 46, stk. 1, i forordning (EU) nr. 1307/2013 fremgår det, at hvis en bedrifts agerjord dækker mere end 15 ha, skal landbrugeren sikre, at et areal, der mindst svarer til 5 % af bedriftens omdriftsareal, er miljømæssigt fokusområde [” Det påkrævede miljømæssige fokusområde”].

Af artikel 46, stk. 3, i forordning (EU) nr. 1307/2013 fremgår det, at medlemsstaterne kan gøre brug af omregnings- og/eller vægtningsfaktorerne i bilag X. Det fremgår samtidig, at dette kan ske for at forenkle administration og tage hensyn til kendetegnene ved de forskellige typer miljømæssige fokusområder, der er anført i stk. 2, første afsnit, samt for at lette opmålingen heraf ved beregning af det samlede antal hektar, som det miljømæssige fokusområde udgør af bedriften.

Af bilag X i forordning (EU) nr. 1307/2013, som er erstattet ved Kommissionens delegerede forordning (EU) 2017/1155 fremgår de fastsatte omregnings- og vægtningsfaktorer, herunder at vægtningsfaktoren for arealer med efterafgrøder er 0,3.

Det fremgår af artikel 26, stk. 2, i forordning (EU) nr. 640/2014, som ændret med artikel 1, stk. 4 i forordning 2017/723, at hvis det påkrævede miljømæssige fokusområde overstiger det fastslåede miljømæssige fokusområde, under hensyntagen til den vægtning af miljømæssige fokusområder, der er fastsat i artikel 46, stk. 3, i forordning (EU) nr. 1307/2013, nedsættes det areal, der skal anvendes til beregningen af den grønne betaling med 10 gange det miljømæssige fokusområde, der ikke er fundet.

Det følger yderligere af artikel 28, stk. 1, 1. og 2. afsnit, i forordning (EU) nr. 640/2014, at hvis det fastslåede areal, der skal anvendes til beregningen af den grønne betaling, inden der eventuelt er sket en nedsættelse af arealet som følge af manglende opfyldelse af det påkrævede miljømæssige fokusområde, er forskelligt fra det areal, der skal anvendes til beregning af den grønne støtte efter en eventuel nedsættelse af arealet som følge af manglende opfyldelse af det påkrævede miljømæssige fokusområde, beregnes den grønne betaling på grundlag af sidstnævnte areal. Hvis overskridelsen er over 50 % yders der ingen støtte, og der pålægges en yderligere sanktion svarende til forskellen mellem det areal, der skal anvendes ved beregningen af den grønne betaling i henhold til artikel 23, og det are-

al, der skal anvendes ved beregningen af den grønne betaling i henhold til artikel 24-27.

Det følger endvidere af artikel 28, stk. 3, af forordning (EU) nr. 640/2014, at den administrative sanktion, der beregnes i henhold til stk. 1, i ansøgningssåret 2017 skal divideres med fem og er begrænset til 20 % af det beløb, der skal anvendes til beregning af den grønne betaling, inden der eventuelt er sket en nedsættelse af arealet som følge af manglende overholdelse af det påkrævede miljømæssige fokusområde.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at klagers grønne støtte skal nedsættes således at udbetalingen svarer til 66,75 ha.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ved afgørelsen konstateret, at klager skulle udlægge mindst 5 % af det ved kontrollen konstaterede omdriftsareal på 182,93 ha som MFO-område, hvilket svarer til 9,15 ha MFO-område (det påkrævede MFO-område). Nævnet har lagt vægt på, at klagers bedrifts agerjord dækker mere end 15 ha. Derfor vurderer nævnet jf. artikel 46, stk. 1, i forordning (EU) nr. 1307/2013, at klager skal sikre, at et areal, der mindst svarer til 5 % af bedriftens omdriftsareal, er miljømæssigt fokusområde.

Nedsættelse jf. artikel 26, stk. 2, i forordning (EU) nr. 640/2014

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at klagers grønnes støtte først skal nedsættes svarende til 80,87 ha.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har lagt kontrolrapporten til grund for, at klagers godkendte MFO-områder efter vægtningen i bilag X i forordning (EU) nr. 1307/2013, udgjorde 1,06 ha. Nævnet konstaterer dermed, at 8,09 ha af det påkrævede MFO-område på 9,15 ha, ikke kunne findes ved kontrollen. Nævnet finder derfor, at det areal, der skal anvendes til beregningen af den grønne betaling, skal nedsættes med 10 gange det miljømæssige fokusområde, der ikke er fundet, jf. artikel 26, stk. 2, i forordning (EU) nr. 640/2014. Nedsættelsen udgør således 80,87 ha.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har endvidere lagt til grund, at klagers støtteberettigede areal til grundbetaling, som skal anvendes til beregningen af den grønne betaling, er fastslået til 184,52 ha. Da nedsættelsen udgør 80,87 ha, finder nævnet, at klagers grønne støtte først skal nedsættes til 103,65 ha (reduceret konstateret areal).

Administrativ sanktion jf. artikel 28, stk. 1, jf. stk. 3, i forordning (EU) nr. 640/2014

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at klagers grønne støtte, ud over nedsættelsen med 80,87 ha jf. ovenstående, skal nedsættes svarende til yderligere 36,90 ha.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har lagt vægt på, at det fastslåede areal, der skal anvendes til beregningen af den grønne betaling, inden der er sket en nedsættelse, udgør 184,52 ha. Endvidere har nævnet lagt til grund, at det areal, der skal anvendes til beregning af den grønne støtte efter en eventuel nedsættelse af arealet som følge af manglende overholdelse det påkrævede MFO-område udgør 103,65 ha, jf. ovenstående. Som følge heraf udgør forskellen 80,87 ha. De 80,87 ha udgør 78,02 % af det reducerede konstaterede areal på 103,65 ha, hvilket er over 50 %. Som følge heraf ydes der ingen støtte, og der pålægges yderligere en sanktion svarende til forskellen på 80,87 ha (i alt 184,52 ha), jf. artikel 28, stk. 1, i forordning (EU) 640/2014. Imidlertid fremgår det af artikel 28, stk. 3 i forordningen, at sanktionen, der er beregnet efter artiklens stk. 1, i ansøgningsåret 2017 skal divideres med fem er begrænset til 20 % af det konstaterede areal (184,52 ha), svarende til 36,90 ha.

Grøn støtte efter nedsættelse og sanktion

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder på den baggrund, at beregningsgrundlaget for grøn støtte efter nedsættelserne efter artikel 26, stk. 2, og artikel 28, stk. 3, i forordning (EU) nr. 640/2014 skal udgøre 184,52 ha – 80,87 ha – 36,90 ha = 66,75 ha.

De af klager nævnte forhold vedrørende dom C-396/12 og det anførte fra udvalgsbehandlingen af L 147 kan ikke føre til et andet resultat. Miljø- og Fødevareklagenævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at de anførte forhold alene vedrører sanktioner for overtrædelse af krydsoverensstemmelsesreglerne. Nævnet finder dermed, at reglerne og dommen ikke kan finde anvendelse i forhold til de præcise regler for sanktion for manglende opfyldelse af kravet om udlægning af mindst 5 % af omdriftsarealet som miljøfokusområde, jf. ovenstående.

3.2.5 Ad 5) Proportionalitet

Proportionalitetsprincippet indebærer, at forvaltningen i forbindelse med udøvelsen af et skøn, er forpligtet til at vælge den mindst indgribende foranstaltning, som er tilstrækkelig til opnåelse af formålet. Herudover indeholder proportionalitetsprincippet et krav om forholdsmæssighed, hvorefter indgrebet kun må iværksættes, hvis det står i rimeligt forhold til det mål, der forfølges.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at Landbrugsstyrelsen har inddraget proportionalitetsprincippet ved afgørelsen.

Miljø- og Fødevareklagenævnet henviser her til, at nedsættelsen og sanktionen skyldes, at klager ikke kunne påvise et miljømæssigt fokusområde svarende til mindst 5 % af bedriftens omdriftsareal jf. artikel 46, stk. 1, i forordning (EU) nr. 1307/2013. Nævnet bemærker i den forbindelse, at beregningen af nedsættelse- og sanktion efter artikel 26, stk. 2, og artikel 28, stk. 3, i forordning (EU) nr. 640/2014 ikke tager udgangspunkt i grunden til, at kravet om udlægning af miljøfokusområder er overtrådt. Nedsættelsen og sanktionen efter disse bestemmelser er alene afhængig af størrelsen af det manglende miljøfokusområde. Nævnet bemærker også, at proportionalitetsprincippet er indbygget i de præcise regler for miljøfokusområder og i reglerne om sanktion for manglende opfyldelse af kravet om udlægning af mindst 5 % af omdriftsarealet som miljøfokusområder. Nævnet henviser her til vægtningsreglerne i artikel 46, stk. 3, i forordning (EU) nr. 1307/2013. Endvidere bemærker nævnet at der er taget hensyn til overtrædelsernes alvor og omfang i nedsættelses- og sanktionsreglerne i artikel 26, stk. 2, og artikel 28, stk. 1 og stk. 3 i forordning (EU) nr. 640/2014. Dermed finder nævnet, at Landbrugsstyrelsen ikke er overladt det lovmæssige skøn i den foreliggende sag, som kræves for, at proportionalitetsprincippet kan finde anvendelse.

3.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet giver ikke medhold i klagen over Landbrugs- og Fiskeristyrelsens (nu Landbrugsstyrelsen) afgørelse af 16. februar 2018 om grundbetaling og nedsættelse af grøn støtte 2017 på Adresse, By.”

Forklaringer

Sagsøger og Vidne har afgivet forklaring.

Sagsøger har forklaret, at han er uddannet landbrugstekniker. Han købte landbrugsejendommen på Adresse i By i 1976 og har beskæftiget sig med landbrugsiden. I 2017 drev han planteavl på godt 184 hektarer. Der var græs, byg, hvede og raps på markerne. Han vekslede mellem forskellige afgrøder for at udnytte ressourcerne bedst muligt. Når man søger om grundbetaling og grøn støtte, skal ansøgningsskemaet indsendes omkring den 20. april med angivelse af marknumre og afgrøder. I 2017 valgte han efterafgrøder som miljøfokusområder. Han havde tidligere anvendt græs som miljøfokusområde, fordi han havde kødkvæg, men markerne var efterhånden blevet beskidte, så han måtte vælge noget andet. Formålet med MFO-efterafgrøder er, at de skal opsamle rester af næringsstoffer i jorden, så der ikke sker en udvaskning. Hvis man har en kraftig hovedafgrøde, som giver et godt udbytte, er det sandsynligt, at de fleste næringsstoffer vil være opsamlet af hovedafgrøden. Hveden gav et godt udbytte i 2017. Han høstede hvede den 23.-24. august. Normalt høster han

omkring den 4.-5. august, men kornet modnede senere i 2017 på grund af me-gen nedbør. Han har de sidste 30 år noteret i en lommebog, hvis der er sket no-get særligt. I 2017 har han noteret, at der kom 145 millimeter regn på hans ejen-dom i august måned. Det regnede 16 ud af alle månedens dage. Han kunne ef-terhånden se, at hveden ikke ville nå at blive moden inden den 20. august, hvor fristen for udsåning af MFO-efterafgrøder udløb. Han var nødt til at gøre noget og besluttede derfor at så MFO-efterafgrøder, selvom hveden ikke var høstet.

Den 7. august 2017 ringede han til Vidne, som ejede Virksomhed. Han vidste, at Virksomhed havde det udstyr, som skulle bruges for at så ovenpå hveden. Vidne har tidligere kørt gylle og sået for ham. Han kontaktede desuden foderstoffirmaet Mollerup Mølle for at få rådgivning om, hvilken frøblanding, han skulle bruge. Han valgte en blanding af olieræddike og honningurt, som var den gængse blanding.

Den 10. august 2017 såede Virksomhed MFO-efterafgrøder på mar-kerne med nr. 1-0, 6-0 og 11-0. Mark nr. 1-0 og nr. 11-0 ligger begge tæt på hans gård. Han kunne se fra stuehuset, at der blev sået på disse marker. Mark 6-0 ligger et stykke fra huset. Han kørte derned for at kontrollere, at der var sået og kunne se, at der var kørespor på marken. Han talte med den person, som kørte rundt på markerne. Han talte også med Vidne om, at nu havde de fore-taget såningen. Han sagde blandt andet til Vidne, at han syntes, at frøbestanden på nogle af markerne så lidt tynd ud. De talte ikke om, at der ikke var sået ud. Da det havde regnet meget, tænkte han, at frøene måtte spire, fordi jorden var fugtig. Det mest naturlige ville være, at det spirede efter et døgn eller to. Frøene spirer af fugt, sol og varme. Han havde ikke andre muligheder, end at så MFO-efterafgrøderne ovenpå hveden.

Den 20. august 2017 blev fristen for såning af MFO-efterafgrøder udsat til den 30. august 2017 på grund af vejrforholdene. Han kunne imidlertid ikke plan-lægge ud fra en mulig udsættelse af såningsfristen. Han har gjort alt, hvad han kunne for at overholde kravene.

Ved kontrollen den 18. september 2017 var der kun kommet lidt honningurt op. Han kan ikke sætte procenter på, men det var ikke meget. Olieræddiken var kommet bedre op. Han havde forventet, at der var kommet mere honningurt op. Efter kontrollen havde han besøg af planteavlskonsulent Person 1, som kom med det bud, at snegle kunne være årsag til den manglende spiring. Han var selv åben over for alle bud, og der er flere snegle, når der er vådt. Han overvejede også, om honningurten kunne være kommet til spiringsfasen, og så havde den ikke kræfter nok. Person 1 skrev brevet af 29. september 2017 til Landbrugsstyrelsen om force majeure på grund af snegle. Han ved ikke, hvor-for planteavlskonsulenten ikke skrev om den voldsomme nedbør i brevet. De kom ikke ind på detaljerne.

Han tog i oktober og november de billeder af markernes udseende, som er gengivet i ekstrakten, side 207–209 og 213–214. På billederne kan man tydeligt se spiring. Nogle af planterne var næsten 80 cm høje på det tidspunkt. Der var stadig ikke kommet så meget honningurt i forhold til olieræddike.

Han fik godkendt force majeure som følge af usædvanlige nedbørsforhold for nogle af sine andre marker. Det var hele det nordjyske område, som var ramt af megen nedbør. Hans sag blev på et stormøde fremlagt som et eksempel, hvor blandt andre folk fra ministeriet deltog. Der var mange andre landmænd i samme situation som ham.

Først kiggede Landbrug og Fødevarer på hans sag, men de kunne ikke gå videre med sagen. Han tænkte, at det ikke kunne være rigtigt, og derfor blev Bæredygtigt Landbrug involveret. Jurist Person 2 fra Bæredygtigt Landbrug blev præsenteret for, hvad der var foregået, og han vurderede, at det var en principiel sag. Brevet af 16. april 2018 til Landbrugsstyrelsen blev skrevet af Person 2 og sendt til ham med henblik på godkendelse. Det var samme fremgangsmåde med brevet af 2. juli 2018.

Vidne har forklaret, at han ejer Virksomhed. Der er 12-15 ansatte. Han har stor erfaring med udsåning og kan bekræfte, at Virksomhed såede efterafgrøder på markerne med nr. 1-0, 6-0 og 11-0. Det var en af hans betroede medarbejdere, der foretog udsåningen. De såede på alle tre marker med en blanding af olieræddike og honningurt, som var en sædvanlig blanding. Der var ikke høstet hvede på markerne, da de såede. Det var ham, der besluttede, hvilken metode der skulle anvendes ved såningen. De anvender en sædvanlig og anerkendt metode, når de sår oven på en kornmark, der ikke er høstet. Man spreder frøene med en centrifugalspreder. Efter hans opfattelse kunne man ikke have gjort det anderledes. Det er fristen for såning af efterafgrøder, der afgør, om den enkelte landmand foretager såning før eller efter høst. Sagsøger vurderede, at han var nødt til at så efterafgrøder, før han høstede hveden. Det er svært at sige, hvad der var årsag til, at der ikke kom honningurt i markerne. Hvis hovedafgrøden er høstet, kan man få efterafgrøde-frøene ned i jorden ved såningen, hvilket er bedre. Begge metoder er dog anerkendte. Hans medarbejder havde ikke fået instruktion inden såningen. Da Sagsøger efter kontrolbesøget spurgte, om der var sået korrekt, talte de om, hvordan det var gjort.

Retsgrundlaget

Europa-Parlamentets og Rådets Forordning (EU) nr. 1307/2013 om fastsættelse af regler for direkte betalinger til landbrugere under støtteordninger inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 637/2008 og Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 indeholder i kapitel

3 under overskriften ”Betaling for landbrugsmetoder, der er til gavn for klimaet og miljøet” blandt andet følgende bestemmelser:

”Artikel 46

Miljømæssigt fokusområde

1. Hvis en bedrifts agerjord dækker mere end 15 hektar, sikrer landbrugeren fra den 1. januar 2015, at et areal, der mindst svarer til 5 % af den pågældende bedrifts agerjord, som landbrugeren anmeldte i overensstemmelse med artikel 72, stk. 1, første afsnit, litra a) i forordning (EU) nr. 1306/2013, og, hvis de af medlemsstaten anses for at være miljømæssige fokusområder i overensstemmelse med denne artikels stk. 2, herunder arealerne omhandlet i det nævnte stykkes, litra c), d), g) og h), er miljø-mæssigt fokusområde.

...

2. Medlemsstaterne beslutter senest den 1. august 2014, hvilket eller hvilke af følgende områder der skal betragtes som miljømæssigt fokusområde:

...

i) arealer med efterafgrøder eller plantedække som følge af tilsåning og spiring af frø underkastet anvendelsen af vægtningsfaktorerne i stk. 3.

...

9. Kommissionen tillægges beføjelse til at vedtage delegerede retsakter i overensstemmelse med artikel 70:

- a) fastsættelse af yderligere kriterier for de typer af arealer, der er omhandlet i stk. 1, for at de kan opnå status af miljømæssigt fokusområde
- b) tilføjelse af andre arealer end dem, der er nævnt i stk. 2, som kan tages i betragtning for at overholde den procentsats, der er omhandlet i stk. 1.

...”

I 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 hedder det i betragtning 56:

”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. Medlemsstaterne kan inden for rammerne af GLM 4 (god landbrugs- og miljømæssig stand), jf. bilag II til forordning (EU) nr. 1306/2013, fastsætte de datoer, efter hvilke mekanisk destruktion af efterafgrøder og plantedække, er tilladt.”

Det fremgår af den delegerede forordnings kapitel 1, afdeling 4, under overskriften ”Miljømæssigt fokusområde” blandt andet:

” Artikel 45

Yderligere kriterier for de forskellige typer miljømæssige fokusområder

1. For at fastlægge hvornår de arealtyper, der er omhandlet i artikel 46, stk. 2, første afsnit, i forordning (EU) nr. 1307/2013, kan opnå status som miljømæssige fokusområder, finder stk. 2 til 11 i denne artikel anvendelse.

...

9. Arealer med efterafgrøder eller plantedække omfatter sådanne arealer, som er etableret i henhold til kravene inden for rammerne af lovbestemte forvaltningskrav 1, jf. bilag II til forordning (EU) nr. 1306/2013, såvel som andre arealer med efterafgrøder og plantedække, på betingelse af at de blev etableret ved udsåning af en blanding af afgrødearter eller ved under-såning af græs i hovedafgrøden. Medlemsstaterne udarbejder listen over blandinger af afgrødearter, der skal anvendes, og fastsætter såningsperioden for efterafgrøder eller plantedække og kan fastsætte yderligere betingelser navnlig produktionsmetoder. Den periode, som medlemsstaterne fastsætter, må ikke strække sig ud over den 1. oktober.”

Af 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 ... fremgår blandt andet:

”ud fra følgende betragtninger:

...

(5) I artikel 2, stk. 2, i forordning (EU) nr. 1306/2013 fastsættes særlige tilfælde af force majeure og usædvanlige omstændigheder, som skal anerkendes af medlemsstaterne. Der bør fastsættes supplerende regler, som gør det muligt for medlemsstaterne at anerkende tilfælde af force majeure og usædvanlige omstændigheder i forbindelse med direkte betalinger, støtte til udvikling af landdistrikterne og krydsoverensstemmelse. Der bør fastsættes en frist for, hvornår støttemodtageren senest skal give meddelelse om sådanne tilfælde.

...

Artikel 4

Force majeure og usædvanlige omstændigheder

1. For så vidt angår direkte betalinger gælder det, at hvis en støttemodtager ikke har kunnet opfylde kriterierne for støtteberettigelse eller andre forpligtelser som følge af force majeure eller usædvanlige omstændigheder, bevarer han retten til støtte for det areal eller de dyr, der var støtteberettiget på det tidspunkt, hvor der indtraf force majeure eller usædvanlige omstændigheder.

...

2. Tilfælde af force majeure og usædvanlige omstændigheder meddeles skriftligt den kompetente myndighed sammen med en af myndigheden anerkendt dokumentation herfor senest 15 arbejdsdage fra det tidspunkt, hvor støttemodtageren eller dennes befuldmægtigede er i stand til at give en sådan meddelelse"

I Kommissionens meddelelse C(88) 1696 vedrørende "Force majeure inden for europæisk landbrugsret" – (88/C 259/07) – hedder det blandt andet:

"Formålet med denne meddelelse er at skabe større klarhed og konsekvens i forbindelse med anvendelsen af force majeure-reglen inden for fællesskabsretten, navnlig inden for landbrugsområdet ...

I. Definition af begrebet »force majeure«

...

2. Ifølge Domstolens faste retspraksis omfatter force majeure derfor et objektivt element, (helt usædvanlige, uden for den erhvervsdrivendes vilje liggende omstændigheder) og et subjektivt element (uundgåelige følger trods enhver udvist agtpågivenhed),

...

1. Den »helt usædvanlige« omstændighed er en omstændighed, der må betragtes som uforudsigelig eller i det mindste så usandsynlig, at en agtpågivende erhvervsdrivende må mene, at risikoen er ubetydelig (f.eks. lynnedslag, tilfrysning af kanaler eller blokering af veje, der normalt er farbare om vinteren, på grund af sneskred),

...

III. Bevisspørgsmål

EF-retsforskrifterne (som det i øvrigt er tilfældet med medlemsstaternes nationale retsorden) indeholder ikke specifikke regler for bevisførelsen i forbindelse med force majeure. Det skal dog noteres, at udtrykket »bortset fra tilfælde af force majeure« lægger bevisbyrden herfor over på de erhvervsdrivende, som påberåber sig dem.

Da force majeure-tilfældene danner en undtagelse fra retsforskrifterne, må der kræves mindst lige så strenge betingelser for bevisførelse som i forbindelse med

reglerne om bevisførelse for, at en forpligtelse er opfyldt. Det betyder, at der generelt må kræves uomtvistelige dokumentbeviser. . . .

...

IV. Konklusion

Hvis foranstående analyse skal sammenfattes i tre principper, kan man sige, at

1. Force majeure danner en undtagelse fra de generelle regler om streng overholdelse af gældende ret og bør derfor fortolkes og anvendes snævert.
2. Force majeure er ikke et generelt retsprincip, men kan betragtes som en konkretisering af proportionalitetsprincippet, således som dette navnlig er udviklet i Domstolens retspraksis.
3. De beviser, der kræves af erhvervsdrivende, som påberåber sig force majeure, må være uomtvistelige.

...

EU-reglerne er gennemført i dansk ret ved landbrugsstøtteleven og bekendtgørelse nr. 1259 om direkte støtte til landbrugere efter grundbetalingsordningen m.v.

Det fremgår af bekendtgørelsens § 29, stk. 1, nr. 5, at arealer med efterafgrøder kan anvendes som miljøfokusområder med vægtningsfaktoren 0,3. Ifølge bekendtgørelsens § 31, stk. 1, nr. 2, skal der være tale om en blanding af efterafgrøder med samme såtidspunkt, og blandingen skal ifølge § 31, stk. 6, bestå af mindst to afgrøder, der senest skal være udsået den 20. august i ansøgningsåret, jf. § 31, stk. 2, sidste punktum.

Af afsnit 3.3.9 i Landbrugsstyrelsens Vejledning om direkte arealstøtte 2017 (vejledningen) fremgår blandt andet følgende:

”...

MFO-efterafgrøder og -græsudlæg skal fremstå som veletablerede på arealet for at kunne godkendes som MFO. Overvej derfor en sikker metode til udsåning af efterafgrøden og græsudlægget. Hvis efterafgrøden ikke fremstår veletableret, vil arealet ikke blive godkendt som MFO.

...

For at efterafgrøden kan godkendes som MFO, skal det kunne ses tydeligt i marken, at efterafgrøden er udsået som en blanding af mindst to afgrøder. Der skal derfor som minimum være to arter af de udsåede afgrøder pr. kvadratmeter på arealet. Husk samtidig, at efterafgrøden skal være veletableret.”

Anbringender

Sagsøger har til støtte for sine påstande overordnet gjort gældende, at klagenævnets afgørelse af 7. september 2021 er ugyldig, idet de opstillede betingelser for at opnå fuld støtte ikke er i overensstemmelse med EU-retten, og at der er tale om væsentlige mangler ved afgørelsen.

Klagenævnet har vedrørende spørgsmålet om fremspiring godkendt styrelsens anvendelse af kravet som betingelse for støtteudbetaling. Kommissionens delegerede forordning nr. 639/2014, artikel 45, stk. 9, indeholder imidlertid udtømmende regler for, hvornår et areal kan opnå status som MFO-areal, idet bestemmelsen er udtryk for Kommissionens nærmere fastlæggelse af, hvornår et areal kan godkendes som MFO-areal. Det skal tillægges betydning, at artikel 45, stk. 9, er lex specialis i forhold til artikel 46, stk. 2, litra i, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 1307/2013, hvor ordene ”tilsåning og spiring” indgår. Der kan efter ordlyden af artikel 45, stk. 9, alene udledes krav om, at efterafgrøden skal være etableret ved ”udsåning af en blanding af afgrødearter”, som skal være godkendt af medlemslandet og sået inden en nærmere bestemt frist. Det er således såningen, der er afgørende for, om støtte kan udbetales.

Med hensyn til spørgsmålet om ”trappemodellens” lovlighed har klagenævnet godkendt, at styrelsen har anvendt en norm om plantedække som betingelse for støtte. Vejledningens krav om at MFO-efterafgrøden skal kunne ses tydeligt i marken og fremstå som veletableret, har ikke hjemmel i retligt bindende forskrifter. Styrelsens anvendelse af ”trappemodellen” som retlig norm er både i strid med forordningsgrundlaget og behæftet med en betydelig usikkerhed.

Afgørelsen er endvidere ugyldig som følge af, at klagenævnet ikke har taget hensyn til, at der på kontroltidspunktet forelå force majeure i form af snelean greb og usædvanlige nedbørsforhold, og at Sagsøger er uden skyld i, at MFO-efterafgrøderne ikke opfyldte styrelsens krav. Både støttenedsættelsen og den administrative sanktion er derfor uberettiget.

Hvis afgørelsen ikke kendes ugyldig, skal der ske præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen, idet der er tvivl om fortolkningen af kravet om fremspiring i artikel 46, stk. 2, litra i, i forordning nr. 1307/2013 samt om, hvornår støtten til en landbruger kan tilbagetrækkes og landbrugeren ifalder en sanktion.

Klagenævnet har til støtte for sin frifindelsespåstand overordnet gjort gælden-de, at afgørelsen af 7. september 2021 er lovlig og gyldig. Afgørelsen er ikke truffet på et mangelfuldt eller fejlagtigt grundlag, og den er ikke behæftet med mangler, der medfører ugyldighed.

Kravet om fremspiring fremgår af artikel 46, stk. 2, litra i, i forordning nr. 1307/2013. Formålet med denne bestemmelse er at fremme landbrugsmetoder, der er til gavn for klimaet og miljøet. Artikel 45, stk. 9, i Kommissionens delegerede forordning nr. 639/2014 har alene til formål at supplere artikel 46, stk. 2, litra i, da den fastslår, at det er en yderligere betingelse for støtte, at der er sket udsåning af en blanding af afgrødearter, og at det er medlemsstaterne, der fastlægger, hvilke afgrødearter der skal anvendes.

Det er landbrugeren, der skal dokumentere, at markerne har været udsat for force majeure i form af snegleangreb, og denne bevisbyrde er ikke løftet. Vedrørende spørgsmålet om force majeure i form af usædvanlige nedbørsmængder kan dette forhold ikke prøves af landsretten, da spørgsmålet ikke har været inddraget i klagenævnets afgørelse. Klagenævnet har ikke været forpligtet til at inddrage nedbørsforholdene af egen drift.

Støttensættelsen og den administrative sanktion er berettiget, da Sagsøger ikke lever op til kravene i artikel 46, stk. 2, litra i, for udbetaling af støtte. Sanktionen er en direkte følge af, at visse marker ikke lever op til kravene for udbetaling af støtte. Det er ikke godtgjort, at Sagsøger er uden skyld i den manglende fremspiring og etablering af plantedække.

Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt ”trappemodellen” er i strid med EU-forordningerne, kan dette ikke prøves af landsretten, da spørgsmålet ikke indgår i klagenævnets afgørelse. I øvrigt er styrelsens tilrettelæggelse af kontrollen lovlig, da det er overladt til medlemsstaterne at fastlægge de nærmere regler for udførelse af kontrollen.

Der er ikke grundlag for at stille præjudicielle spørgsmål til EU-Domstolen, da der ikke er rimelig tvivl om fortolkningen af de EU-retlige regler, der finder anvendelse i sagen.

Landsrettens begrundelse og resultat

Kravet om fremspiring og plantedække

Det fremgår af artikel 1, litra b, pkt. iv, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 1307/2013, at forordningen fastsætter særlige regler om betaling til landbrugere, der benytter landbrugsmetoder til gavn for klimaet og miljøet. Som en af disse metoder nævnes i artikel 43, stk. 2, litra c, brug af ”miljømæssige fokusområder”.

Af artikel 46, stk. 2, fremgår, at medlemsstaterne inden den 1. august 2014 beslutter, hvilket eller hvilke af de i bestemmelsen anførte områder, der skal betragtes som miljømæssige fokusområder, og i bestemmelsens litra i er som fokusområde anført arealer med efterafgrøder eller plantedække ”som følge af tilsåning og spiring af frø”.

Kommissionen har i sin delegerede forordning nr. 639/2014 fastsat supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 1307/2013. Det fremgår af den delegerede forordnings artikel 45, stk. 9, at arealer med efterafgrøder kan anses som miljøfokusområder på betingelse af, at de blev ”etableret ved udsåning af en blanding af efterafgrødearter eller ved undersåning af græs”.

Ifølge betragtning nr. 56 til den delegerede forordning, er formålet med etable-ring af efterafgrøder og plantedække at sikre en effektiv optagelse af resterende kvælstof i jorden, og at undgå bar jord og diffus forurening af grundvandet. Det fremgår af samme betragtning, at der bør etableres efterafgrøder eller plante-dække 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.

Efter ordlyden af artikel 1, litra b, pkt. iv, og artikel 46, stk. 2, litra i, i forordning nr. 1307/2013 og artikel 45, stk. 9, i den delegerede forordning nr. 639/2014 sammenholdt med formålet med etablering af efterafgrøder og plantedække, som dette er angivet i den delegerede forordnings betragtning nr. 56, finder landsretten, at de danske myndigheders krav om fremspiring og plantedække ikke går videre, end hvad der er hjemmel til i forordningerne. Kvælstofoptagelse og forbedring af biodiversiteten forudsætter, at der sker en egentlig etable-ring af efterafgrøder, og formålet med reglerne kan ikke opnås alene ved, at der sker en udsåning af efterafgrøder. Det er således i overensstemmelse med for-ordningernes ordlyd og formål at lægge vægt på fremspiring og plantedække som betingelse for at opnå grøn støtte.

Der er derfor ikke grundlag for at fastslå, at klagenævnets afgørelse med anerkendelsen af kravet om fremspiring og plantedække er ugyldig.

Force majeure

Det fremgår af artikel 4, stk. 1, i Kommissionens delegerede forordning nr. 640/2014, at en støttemodtager, der ikke har kunnet opfylde kriterierne for støtteberettigelse, kan bevare retten til støtte, hvis der foreligger force majeure eller usædvanlige omstændigheder.

Af EU-Domstolens praksis om force majeure i EU-landbrugsretlige sager, der er redegjort for i Kommissionens meddelelse C(88) 1696 vedrørende ”Force majeure inden for europæisk landsbrugsret”, fremgår, at der stilles strenge bevis-krav til den landbruger, der påberåber sig force majeure.

Landsretten finder, at Sagsøger ikke alene ved sin forklaring om mulige snegleangreb og usædvanlige nedbørsforhold samt ved de generelle oplysninger herom har bevist, at der på det relevante tidspunkt forelå forhold, som udgør force majeure. Der foreligger således ikke autoritative oplysninger om snegleangreb og nedbørsmængder samt om betydningen heraf for MFO-afgrøderne på de omhandlede marker, men alene generelle oplysninger om nedbørsforhold.

Som følge af det anførte er det ikke bevist, at klagenævnets afgørelse er ugyldig på grund af manglende anerkendelse af force majeure.

Trappemodellen

Klagenævnets afgørelse af 7. september 2021 indeholder under punkt ”3.2.2 Ad 2) Krav vedrørende fremspiring og plantedække” en udførlig gennemgang af vejledningens regler om krav til dækningsgrad i forhold til kontroltidspunkt samt en stillingtagen hertil.

Landsretten lægger herefter til grund, at spørgsmålet om anvendelse af ”trappemodellen” reelt har været behandlet i forbindelse med klagenævnets afgørelse, uanset at betegnelsen ”trappemodell” ikke udtrykkelig fremgår af afgørelsen. Spørgsmålet om ”trappemodellens” gyldighed kan derfor prøves under denne sag.

Det fremgår af artikel 58, stk. 1 og 2, og artikel 59, stk. 1, i forordning nr. 1306/2013, at medlemsstaterne skal gennemføre en effektiv og systematisk kontrol med henblik på at sikre, at EU’s støtteordninger overholdes.

Landsretten finder, at det er i overensstemmelse med EU-forordningernes ord-lyd og formål at stille krav om, at planterne skal kunne ses i marken med en vis procentdel på et bestemt tidspunkt til vurdering af, om efterafgrøderne er etableret. Landsretten har herved også lagt vægt på, at der ifølge forordning nr. 1306/2013 tilkommer medlemsstaterne en vid adgang til at tilrettelægge og præcisere kontrollen inden for rammerne af det skøn, de er tildelt.

Der er således ikke grundlag for at fastslå, at klagenævnets afgørelse, som indeholder en godkendelse af de retningslinjer, der fremgår af vejledningen benævnt ”trappemodellen”, ikke skulle have det fornødne hjemmel i forordning nr. 1306/2013, landbrugsstøtloven og bekendtgørelse nr. 1259 af 26. oktober 2016

Støttenedsættelse og administrativ sanktion

Det påhviler Sagsøger at godtgøre, at han er uden skyld i den manglende opfyldelse af sine forpligtelser, og at han som følge heraf er berettiget til fuld støtte.

Efter bevisførelsen for landsretten er det ikke bevist, at den manglende etablering af MFO-efterafgrøder på de omhandlede marker skyldes forhold, som Sagsøger er uden indflydelse på. Der foreligger således ikke autoritative oplysninger om hensigtsmæssigheden ved den valgte fremgangsmåde med tilsåning med efterafgrøder på de endnu ikke høstede markområder. Den omstændighed, at Sagsøger overlod etableringen af efterafgrøderne til

en selvstændig virkende maskinstation, kan ikke tillægges afgørende betydning.

Som følge heraf er der ikke grundlag for at fastslå, at Sagsøger var uden skyld i den manglende etablering af efterafgrøder, og at klagenævnets afgørelse derfor skulle være ugyldig.

Præjudiciel forelæggelse

Der foreligger efter landsrettens vurdering ikke et sådant spørgsmål om fortolkningen af den for sagen relevante EU-ret, at det i henhold til EUF-traktatens artikel 267 er nødvendigt at indbringe sagen for EU-Domstolen.

Landsretten tager herefter klagenævnets frifindelsespåstand til følge.

Efter sagens udfald skal Sagsøger i sagsomkostninger betale 50.000 kr. til klagenævnet til udgifter til advokatbistand inkl. moms. Ud over sagens værdi er der ved fastsættelse af beløbet taget hensyn til sagens betydning, omfang og forløb, herunder hovedforhandlingens varighed.

THI KENDES FOR RET:

Miljø- og Fødevareklagenævnet frifindes.

I sagsomkostninger skal Sagsøger inden 14 dage betale 50.000 kr. til Miljø- og Fødevareklagenævnet. Beløbet forrentes efter rentelovens § 8 a.



HØJESTERETS DOM

afsagt fredag den 25. april 2025

Sag BS-28678/2023-HJR
(1. afdeling)

Peter Nikolaj Eliassen
(advokat Gert Lund)

mod

Miljø- og Fødevareklagenævnet
(advokat Ann-Kristin Rasmussen)

I tidligere instans er afsagt dom af Vestre Landsrets 6. afdeling den 17. maj 2023 (BS-49940/2021-VLR).

I pådømmelsen har deltaget fem dommere: Lars Hjortnæs, Kurt Rasmussen, Jens Kruse Mikkelsen, Rikke Foersom og Mohammad Ahsan.

Påstande

Appellanten, Peter Nikolaj Eliassen, har gentaget sin påstand om, at indstævnte, Miljø- og Fødevareklagenævnet, skal anerkende, at klagenævnets afgørelse af 7. september 2021 er ulovlig og ugyldig, subsidiært at sagen hjemvises til fornyet behandling.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har påstået stadfæstelse.

Supplerende sagsfremstilling

I brev af 20. november 2017 anførte Landbrugsstyrelsen, at de forhold om snegleangreb, som en planteavlskonsulent havde påberåbt sig på vegne af Peter Nikolaj Eliassen, ikke udgjorde force majeure. Af brevet fremgår bl.a.:

”Jeg har stor forståelse for, at vejret i år har givet ekstra store udfordringer i landbruget. Sommerens megen nedbør har besværliggjort og udskudt høsten flere steder i landet, hvilket har givet problemer med at etablere efterafgrøder rettidigt. Såfristen blev udskudt med 10 dage for at afhjælpe dette, og der blev fra Landbrugsstyrelsens side også rettet særlig opmærksomhed på muligheden for at påberåbe sig force majeure.

Ifølge EU-reglerne er det en forudsætning for, at myndighederne kan anvende bestemmelsen om force majeure, at der er indtruffet helt ekstraordinære og uforudsigelige begivenheder. Det er de kriterier, der overordnet set skal lægges til grund for sagsbehandlingen af en henvendelse om force majeure.

Du nævner i din henvendelse af 29. september 2017, at manglende forekomst af honningurt formentlig skyldes snegleangreb. Der vil altid være en risiko for, at fremspiringen af en efterafgrøde ikke sker som planlagt. Det kan fx skyldes jordbundsforholdene eller forekomsten af snegle. Sådanne forhold må normalt anses som en kendt erhvervsrisiko, der derfor i de fleste tilfælde ikke kan betragtes som en usædvanlig og uforudsigelig omstændighed, der kan falde under force majeure-reglerne.

Da hverken billederne fra kontrollen eller øvrige forhold i sagen påviser, at der er forekommet et snegleangreb af usædvanlige proportioner eller at den manglende fremspiring skyldes andre helt uforudsigelige omstændigheder, kan forholdene på de underkendte marker hos Peter Eliassen ikke anerkendes som omfattet af force majeure. Vi har lagt til grund for den vurdering, at der ikke er bidskader fra snegle i bladrandene på den olieræddike, der blev taget fotos af ved kontrollen. Da dine arealer med MFO-efterafgrøder er blevet underkendt ved kontrollen, vil et afslag på force majeure betyde, at den manglende opfyldelse af 5 % MFO indgår ved beregningen af opfyldelsen af de grønne krav.

Bemærk venligst, at afvisningen af force majeure alene gælder i forhold til din ansøgning om grundbetaling og grøn støtte. Hvis du har søgt om force majeure/dispensation efter andre ordninger, fx økologisk arealtilskud eller miljøtilsagn, får du et særskilt svar for disse ordninger.

Når vi har truffet endelig afgørelse i forhold til din ansøgning om grundbetaling m.v. får du en samlet afgørelse, hvor afslaget på force majeure vil indgå. Det vil også fremgå, hvordan du kan klage over afgørelsen.”

Den 5. december 2017 fremsendte Peter Nikolaj Eliassen sine bemærkninger til styrelsens afslag vedrørende force majeure på grund af snegleangreb. Af brevet fremgår:

"Vedr. kontrol af arealordning 2017 på virksomhed: Cvr. 86448513:

Jeres svar af 20. november d.å. giver mig anledning til, at give udtryk for min frustration over jeres håndtering af min sag og den type sager iøvrigt.

Indtil 2017 har vi altid, med god held, etableret efterafgrøder bestående af en græsblanding, som er udsået sammen med vårsæden. Af flere grunde var denne etableringsform ikke muligt for os i 2017.

Vi planlagde i stedet at udså olieræddike og honningurt på de høstede vinterhvedemarker, og derefter foretage en let tallerkenharvning.

Det ekstreme våde vejrforhold medførte en meget sen modning af kornet.

Da deadline for etablering af efterafgrøder var den 20. august, og vi den 8. august kunne konstatere, at hveden ikke ville være høstklar på denne dato, måtte vi ty til en anden løsning.

Vi lod vores maskinstation (Dollerup maskinstation) foretage etablering af efterafgrøder på de ikke høstede hvedemarker med en specialbygget tallerkenspreder.

Jeg havde det godt med denne løsning, for nu havde vi da fået afgrøden etableret rettidig, jorden var meget fugtig, hvilket ville kunne medvirke til en hurtig fremspiring.

Den 19. august giver landbrugsstyrelsen landmændene udsættelse for etablering af efterafgrøder til den 30. august. En sådan meddelelse kunne vi ikke bruge til noget, for vi havde jo kun haft fokus på den oprindelige dato, den 20. august.

I øvrigt er der kun mening i etablering af efterafgrøder, hvis det udsåede kan vokse sig stor og stærk mens jorden er varm og mens der er "liv" i jorden. De afgrøder der lovligt er sået den 30. august, efter at megen nedbør har nedkølet jorden, og afgrøden derfor ikke har vokset sig stor og robust, bidrager absolut ikke til nogen væsentlig optagelse af næringsstoffer.

Da halmen bliver fjernet 1. september, konstaterer vi til vores overraskelse, at der på de udsåede marker næsten ingen fremspiring er af honningurt, og olieræddikerne fremspirer meget ujævnt.

Den 18. september er der arealkontrol (18 dage efter den nye deadline for udsåning). Her kunne man konstatere, at 28,02 ha ikke lever op til kravene.

På et stormøde den 23. oktober i DGI-huset i Aabybro blev jeg opfordret til at fremlægge min "sag". Til stede var fødevare- og miljøminister Esben Lunde Larsen, Formand for Landbrug og fødevarer Martin Merild samt ca. 200 landmænd fra region Nordjylland. (Jeg vedhæfter udkast fra mit korte indlæg på dette møde). På mødet var der en meget tydelig frustration over embedsmændene manglende forståelse for den meget besværlige vejrmæssige situation, og for embedsmændenes meget firkantede håndtering af sådanne typer sager. Embedsmændene henvises ukritisk til EU-reglerne, også selv om de godt ved at sagerne håndteres forskellig i de respektive lande.

Det er aldeles utilfredsstillende, når der i brevet bliver afvist med en bemærkning: *En kendt erhvervsrisiko* med dårlig fremspiring. Jeg føler ikke at embedsmændene forholder sig til, at undertegnede har forsøgt at gøre sit bedste i god tro i den aktuelle situation. Jeg tør ikke tro, at det danske retssamfund er strikket således sammen, at man blot kan ignorere de argumenter som er fremlagt i min sag.

Jeg håber virkelig, at i gennemgår sagen endnu engang og kommer til en anden konklusion."

Styrelsen besvarede den 9. februar 2018 Peter Nikolaj Eliassens henvendelse af 5. december 2017 og bemærkede om metoden til etablering af efterafgrøderne, som han havde anvendt, at der ikke i den anledning forelå force majeure. Af brevet fremgår:

"Tak for din mail af den 5. december 2017 til Adam Grønlykke Møllerup og Sofus Rex. Jeg er blevet bedt om at besvare din henvendelse.

Først og fremmest vil jeg gøre opmærksom på, at hverken redegørelsen fra din konsulent den 29. september eller din seneste henvendelse giver os anledning til at tvivle på, at du har forsøgt at etablere MFO-efterafgrøder på dine arealer. For at efterafgrøder kan godkendes som miljøfokusområde (MFO), skal det imidlertid kunne ses tydeligt i marken, at efterafgrøden er udsået som en blanding af mindst to afgrøder. Der skal derfor som minimum være to arter af de udsåede afgrøder pr. kvadratmeter på arealet og efterafgrøden skal være veletableret.

I din henvendelse af 5. december 2017 uddyber du, i forhold til force majeure-anmodningen af den 29. september, at etableringsmetoden kan have været årsagen til den manglende fremspiring af honningurt og en ujævn fremspiring af olieræddiken. Du skriver, at din maskinstation foretog etablering af efterafgrøderne på de ikke høstede hvedemarker med en specialbygget tallerkenspreder. Af din konsulents henvendelse

af 29. september 2017 fremgik det, at årsagen til, at efterafgrøden ikke fremstod som en blanding, formentlig skyldtes snegleangreb.

Da du kommer med uddybende oplysninger om årsagen til den manglende fremspiring af honningurten, har vi set på din force majeure-anmodning igen. At en etableringsmetode viser sig ikke at være så effektiv som forventet, kan dog ikke betragtes som en usædvanlig og uforudsigelig omstændighed, der kan falde under force majeure-reglerne. På den baggrund er betingelserne for force majeure ikke opfyldt som følge af de nye oplysninger

Jeg kan oplyse, at vi stadig er i gang med sagsbehandlingen af din ansøgning om direkte arealstøtte 2017. I sagsbehandlingen indgår også resultaterne fra den fysiske kontrol og din anmodning om force majeure vedr. slåning af græsarealer af 29. september 2017.

Efter endt sagsbehandling vil du modtage en afgørelse for din ansøgning om grundbetaling m.v. I afgørelsesbrevet vil fremgå, hvordan du eventuelt kan klage over afgørelsen.

Bemærk venligst, at afvisningen af force majeure vedr. etableringen af efterafgrøder alene gælder i forhold til din ansøgning om grundbetaling og grøn støtte. Hvis du har søgt om force majeure/dispensation efter andre ordninger, fx økologisk arealtilskud eller miljøtilsagn, får du et særskilt svar for disse ordninger."

Den 16. februar 2018 traf styrelsen afgørelse om direkte arealstøtte for 2017. Af afgørelsen fremgår bl.a.:

"Afgørelse om direkte arealstøtte 2017

...

1 – Afgørelse om grundbetaling og betalingsrettigheder

Du får støtte til det anmeldte areal på 184,52 ha.

Nedsættelsen af det konstaterede areal får betydning for din udnyttelse af de betalingsrettigheder, du råder over.

Hvis du to år i træk har et overskud af betalingsrettigheder, bliver overskuddet inddraget til den nationale reserve.

Hvis du får inddraget betalingsrettigheder, modtager du et orienteringsbrev efter, vi har beregnet din støtte.

Vi har godkendt din anmodning om force majeure for aktivitetskravet

Ved brev af 29. september 2017 har planteavlskonsulent Jens Lautrup med henvisning til de usædvanlige nedbørsforhold anmodet om force majeure for aktivitetskravet på følgende marker:

Del af mark 21-3 (0,11 hektar), markblok 462305-92

Dele af mark 18-0 (i alt 0,84 hektar), markblok 466300-83

Del af mark 21-0 (1,76 hektar), markblok 463305-04

Vi har ved behandlingen af din anmodning lagt særlig vægt på den store regnmængde i 2017, samt at der i Nordvestjylland har været usædvanlige nedbørsforhold.

Vi godkender anmodningen om force majeure, da vi vurderer, at ekstraordinære og uforudsigelige begivenheder i form af usædvanlig meget nedbør er skyld i, at du ikke har kunnet opfylde aktivitetskravet på de nævnte marker.

2 – Afgørelse om opfyldelse af grønne krav

Du opfylder ikke de grønne krav.

Det areal, du får grøn støtte til, bliver nedsat, og udgør herefter 66,75 ha. Nedsættelsen skyldes, at du ikke lever op til kravet om:

- miljøfokusområder

Vi har ikke godkendt force majeure for manglende MFO-efterafgrøder

Vi har 22. september 2017 gennemført kontrol på din bedrift. Du har efterfølgende haft mulighed for at komme med bemærkninger til resultaterne af kontrollen.

I bemærkninger til kontrolrapporten henviser konsulent Jens Lautrup til, at der også er etableret MFO-efterafgrøder i mark nr. 6. Kontrollørerne oplyser hertil, at mark nr. 6 blev besigtiget ved kontrollen, men at der ikke blev fundet tegn på efterafgrøder.

I brev af 29. september 2017 påberåber Jens Lautrup sig på dine vegne force majeure i forhold til de underkendte efterafgrøder. Der vedhæftes dokumentation for at maskinstation har udsået efterafgrøderne og for indkøb af efterafgrødeblanding. Jens Lautrup oplyser, at maskinstationen 10. august 2017 har etableret efterafgrøden i en blanding med olie-ræddike og honningurt inden høst af hovedafgrøden. Han henviser også til, at andre arealer, der er tilsået samme dato og med samme blanding er blevet godkendt ved kontrol. Jens Lautrup henviser til at snegleangreb sandsynligvis er årsagen til den sparsomme plantebestand for

efterafrøderne og at især honningurt synes at være sneglenes foretrukne art.

7. oktober 2017 har Jens Lautrup skrevet til henholdsvis Landbrugsstyrelsen og til Miljø- og Fødevarerministeriets departement om dine problemer med MFO-efterafrøder.

20. november 2017 har vi svaret dig, at forholdet ikke kan anerkendes som force majeure. Vi har blandt andet svaret, at særlige jordbundsforhold og forekomst af snegle normalt må anses som en kendt erhvervsrisiko, der i de fleste tilfælde ikke kan betragtes som en usædvanlig eller uforudsigelig omstændighed, der kan falde ind under force majeure-begrebet.

Vi tilføjer at hverken billederne fra kontrollen eller øvrige forhold i sagen påviser, at der har været snegleangreb af usædvanlige proportioner, eller at den manglende fremspiring skyldes andre uforudsigelige omstændigheder. Vi hæfter os her også ved, at der ikke er bidskader fra snegle i bladrandene på den olieræddike, der blev konstateret ved kontrollen.

I mail af 5. december 2017 har du uddybet force majeure anmodningen. Du skriver, at maskinstationen foretog etableringen af efterafrøderne på de ikke høstede hvedemarker med en specialbygget tallerkenspreder. Du mener, at denne etableringsform i kombination med snegleangreb kan være årsagen til den manglende fremspiring af honningurt og den ujævne fremspiring af honningurt. I brev af 9. februar 2018 har vi svaret, at det forhold, at etableringsmetoden har vist sig ikke at være så effektiv som forventet, ikke kan anerkendes som en usædvanlig og uforudsigelig omstændighed, der kan karakteriseres som force majeure.

Vi har kun mulighed for at fravige støttebetingelserne i tilfælde af force majeure. Ved force majeure forstås helt ekstraordinære og uforudsigelige omstændigheder, som man ikke har kunnet gardere sig imod og som har forhindret overholdelse af støttebetingelserne.

Som det fremgår af forklaringen ovenfor, kan vi ikke anerkende omstændigheder omkring etablering af dine efterafrøder som force majeure.

Kravet om 5 procent miljøfokusområde (MFO)

Grundlaget for beregning af krav om udlægning af miljøfokusområde består af det samlede omdriftsareal på din bedrift, samt lavskov anmeldt som MFO, og udgør 182,93 ha. Det er et krav, at du skal udlægge

mindst 5 procent af dette areal som MFO. Det betyder, at du skal have mindst 9,15 ha MFO.

Vi har registreret, at du har udlagt 1,06 ha MFO. Forskellen udgør 8,09 ha. Du får en reduktion på 80,87 ha, fordi du mangler at opfylde kravet om MFO.

Sanktion på grønne krav

Du har en reduktion på 80,87 ha, som udgør 78,02 procent af det reducerede konstaterede areal på 66,75 ha, og derfor får du en sanktion. Afvigelsen er over 50 procent. Sanktionen er på 20 procent af det konstaterede areal på 184,52 ha og udgør 36,90 ha.

Vi nedsætter derfor det konstaterede areal til beregning af din grønne støtte til 66,75ha.

Din blanding af arter kan ikke godkendes

Vi har nedskrevet MFO-efterafgrøden på mark 1-0 med 24,44 ha og underkendt MFO-efterafgrøden på mark 11-0 med 1,49 ha.

Det har vi gjort, fordi efterafgrøderne ved kontrollen utilstrækkelig og ikke fremstod som en blanding, uden at der er tale om udsædsvanelig omstændigheder, der kan anerkendes som force majeure.

Anmeldte arealer bliver opgjort med 2 decimaler uden oprunding

Vi opgør arealet for alle anmeldte marker med 2 decimaler uden oprunding. Det sker for at undgå, at markblokkenes arealer bliver overskredet.

Du har ikke etableret MFO-efterafgrøder

Vi har underkendt MFO-efterafgrøden på mark 6-0 med 2,09 ha.

Det har vi gjort, fordi kontrolløren har vurderet, at marken ikke lever op til kravene om miljøfokusområder (MFO), da der ikke var etableret MFO-efterafgrøder."

Den 16. april 2018 sendte Bæredygtigt Landbrug på vegne af Peter Nikolaj Eliassen til Miljø- og Fødevareklagenævnet en klage over Landbrugsstyrelsens afgørelse om direkte arealstøtte for 2017. Af klagen fremgår bl.a.:

"Klage vedrørende afgørelse om direkte arealstøtte 2017, Landbrugsstyrelsens Journalnummer 18-0086588

...

Der er ingen reel mulighed for at "reparere" på opfyldelsen af de grønne krav, når først landmanden har sået sine MFO-efterafgrøder. Når Landbrugsstyrelsen alligevel vælger at fokusere på fremspirings-tidspunktet, så er der reelt tale om, at landmanden underlægges et slags objektivt ansvar, fordi det ikke er hans handlinger, der vurderes, men alene resultatet eller i dette tilfælde – mangel på samme. I virkeligheden synes det det værre, fordi fremspiringen ikke ansvarsmæssigt kan henføres til landmanden, men derimod er "*an act of god*".

Forordningen har imidlertid allerede taget stilling, hvorvidt landmanden ifaldet et objektivt ansvar eller er ansvarlig for "*an act of god*". I artikel 77, stk. 2, litra d i den nugældende forordning 1306/2013 fremgår det:

"2. Der pålægges ingen administrativ sanktion[...]

d) hvis den berørte person over for den kompetente myndighed kan godtgøre, at han eller hun ikke er skyld i den manglende opfyldelse af de i stk. 1 omhandlede forpligtelser, eller hvis den kompetente myndighed på anden måde finder det godtgjort, at den berørte person ikke er skyld heri[...]"
(min fremhævelse)"

Der er for Højesteret udarbejdet en skønserklæring af 27. august 2024 af Elly Møller Hansen fra Institut for Agroøkologi på Aarhus Universitet, hvorefter fremgår bl.a.:

"Spørgsmål 1:

Skønsmanden bedes oplyse, om det i 2017 var sædvanligt og anerkendt at undersøge MFO-efterafgrøder i en hovedafgrøde, herunder ved såning med bredspreder.

Svar på spørgsmål 1:

...

Konklusion på spørgsmål 1

At undersøge MFO-efterafgrøder i en hovedafgrøde i 2017 vurderes at være en anerkendt metode til etablering af efterafgrøder. Det er vanskeligt at fastslå, om en praksis med undersøgning af MFO-efterafgrøder i en hovedafgrøde kan betegnes som sædvanlig i 2017. Det vurderes dog, at det har været en relativ almindelig praksis, og at denne praksis er blevet gradvis mere sædvanlig siden 2017. Bredspredningen foretaget med sprøjtebom påmonteret fire el-spredebrede til spredning på 24 meters bredde vurderes at være en anerkendt metode til spredning af efterafgrøder før høst.

Spørgsmål 2:

Såfremt det forudsættes, at der på en mark er udsået en MFO-efterafgrødeblandning bestående af olieræddike og honningurt den 10. august 2017, at marken den 18. september 2017 fremstod som afbilledet i bilag E og F, og at marken den 22. oktober 2017 fremstod som afbilledet i bilag 10, bedes skønsmanden oplyse, om plantevæksten på marken kan antages at have optaget overskydende kvælstof fra jorden i den omtalte periode.

Svar på spørgsmål 2:

...

Konklusion på spørgsmål 2:

På baggrund af det foreliggende grundlag er skønsmandens vurdering, at plantevæksten på marken kan antages at have optaget overskydende kvælstof fra jorden i den omtalte periode og dermed virket efter hensigten mht. udvaskningsreducerende effekt.

Spørgsmål 3:

Skønsmanden bedes oplyse, om der i 2017 var særlige forhold, herunder nedbørsforhold, der påvirkede etableringen af MFO-efterafgrøder.

Svar på spørgsmål 3:

Den 1. september 2017 beskrev Brandt (2017) sommeren 2017 (månedene maj - august) under overskriften "Sommeren gik i vasken". Af Brandts artikel fremgår "Med 267 millimeter regn faldt der i sommeren 2017 hele 42 procent mere regn end normalt (188 millimeter). Dermed bliver sommeren 2017 den 11. vådeste siden 1874 og den vådeste siden 2011. Alle tre sommermåneder var mere våde end normalt. Den mest regnfulde blev august, der med 95 millimeter akkurat overgik de 94 millimeter, juni bød på. Sommerens mest nedbørrige døgn fik vi den 3. august, hvor der på landsplan faldt 19,3 millimeter, og hele 11 steder i landet blev der registreret skybrud med 15 millimeter regn eller derover på blot en halv time."

Skønsmanden har ikke oplysninger om målte nedbørsmængder fra 2017 på den aktuelle lokalitet ved Bedsted. I Aarhus Universitets klimadatabase, der administreres i samarbejde med Danmarks Meteorologiske Institut, findes 40 x 40 km grid-data for nedbørsmængder i det aktuelle område fra og med 2014. Som det fremgår af Tabel 1 faldt der ifølge disse grid-data i august 2017 105 mm nedbør, hvilket er mindre end i den ligeledes våde sommer 2014, men 20-30 mm mere end i august 2015 og 2016. For både 2014 og 2017 vurderes, at nedbørsforholdene i august

med stor sandsynlighed har påvirket etableringen af de MFO-efterafgrøder, der har været planlagt til såning efter høst af en kornafgrøde.

Tabel 1. Griddata (40 km x 40 km) fra nedbør (mm) fra Aarhus Universitets klimadatabase/DMI for området ved Bedsted, Thy, i august 2014 - 2017.

2014	2015	2016	2017
152.9	80.2	73.2	104.7

Konklusion på spørgsmål 3:

Skønsmanden kan oplyse, at der i 2017 faldt store nedbørsmængder i august både på landsplan og på den aktuelle lokalitet i Thy. Dette har sandsynligvis påvirket etableringen af MFO-efterafgrøder.”

Supplerende retsgrundlag

EU-regler

Af 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 landbrugspolitik fremgår foruden det, der er gengivet i landsrettens dom, bl.a.:

”EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR –

...

ud fra følgende betragtninger:

...

(37) Et af målene for den nye fælles landbrugspolitik er at forbedre de miljømæssige resultater gennem en obligatorisk, forgrønnelseskomponent af de direkte betalinger, som vil støtte landbrugsmetoder, der er til gavn for klimaet og miljøet, og finde anvendelse i hele EU. Med henblik herpå bør medlemsstaterne anvende en del af deres nationale lofter over direkte betalinger til at bevilge en årlig betaling i tillæg til grundbetalingen, der kan tage højde for intern konvergens i medlemsstaten eller regionen, til obligatoriske driftsmetoder, som landbrugere skal benytte, og som først og fremmest har fokus på klima- og miljøpolitiske mål. Disse metoder bør være enkle, generelle, årlige aktioner, der ikke er underlagt kontrakter, og som går ud over krydsoverensstemmelse og er forbundet med landbruget, som f.eks. afgrødediversificering, bevarelsen af permanente græsarealer, herunder traditionelle frugtplanter, hvor der dyrkes spredte frugttræer på græsarealer, og etablering af

miljømæssige fokusområder. For i højere omfang at nå foranstaltningens mål og skabe mulighed for en effektiv administration og kontrol med forgrønnelse, bør sådanne driftsmetoder finde anvendelse på hele bedriftens støtteberettigede areal. Disse metoders obligatoriske beskaffenhed bør også omfatte landbrugere, hvis bedrifter helt eller delvis er beliggende i "Natura 2000"-områder, der er omfattet af Rådets direktiv 92/43/EØF (1) og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF (2) eller i områder, der er omfattet af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF (3), så længe disse driftsmetoder er forenelige med disse direktivers mål.

...

(44) Der bør etableres miljømæssige fokusområder, navnlig for at beskytte og forbedre især biodiversiteten på landbrug. Det miljømæssige fokusområde bør derfor bestå af arealer, der har direkte indvirkning på biodiversitet, f.eks. braklagte arealer, landskabstræk, terrasser, bræmmer, skovklædte arealer og skovlandbrugsarealer, eller som har indirekte indvirkning på biodiversitet gennem en nedsat anvendelse af rå- og hjælpestoffer på landbruget, såsom områder dækket af mellemafgrøder [efterafrøder] eller plantedække om vinteren. De forpligtelser, der er fastsat med hensyn til foranstaltningen vedrørende det miljømæssige fokusområde, bør anvendes på en måde, hvor det undgås at pålægge mindre landbrug uforholdsmæssigt store byrder, i forhold til den øgede miljøbeskyttelse. Der bør fastsættes undtagelser for landbrug, der allerede opfylder målene for miljømæssige fokusområder ved i betydeligt omfang at være dækket af græsarealer eller brakjord. Der bør også fastsættes undtagelser i medlemsstater, der i overvejende grad er skovklædte, for landbrugere, der udøver en landbrugsaktivitet i områder med naturbetingede begrænsninger i visse fortrinsvis skovklædte arealer, hvor der er en betydelig risiko for nedlæggelse af landbrug. Medlemsstaterne og bedrifterne bør desuden gives mulighed for på regionalt eller kollektivt plan at gennemføre denne forpligtelse for at erhverve sig tilstødende miljømæssige fokusområder, der er til større gavn for miljøet. Af forenklingsmæssige hensyn bør medlemsstaterne have mulighed for at standardisere opmålingen af miljømæssige fokusområder."

Af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 af 17. december 2013 om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugs-politik fremgår bl.a.:

"Artikel 63

Uretmæssigt udbetalte beløb og administrative sanktioner

1. Konstatere det, at en støttemodtager ikke opfylder kriterierne for støtteberettigelse, forpligtelserne eller andre forpligtelser vedrørende betingelserne for tildeling af støtte som fastsat i sektorlovgivningen for landbrug, tilbagetrækkes støtten helt eller delvis, og i givet fald de tilsvarende betalingsrettigheder som omhandlet i artikel 21 i forordning (EU) nr. 1307/2013 tildeles ikke eller trækkes tilbage, når det er relevant.

2. Hvor det er fastsat i sektorlovgivningen for landbrug, pålægger medlemsstaterne også administrative sanktioner i overensstemmelse med reglerne i artikel 64 og 77. Dette berører ikke bestemmelserne i artikel 91-101 i afsnit VI.

...

Artikel 77

Anvendelse af administrative sanktioner

1. For så vidt angår de i artikel 63, stk. 2, omhandlede administrative sanktioner finder denne artikel anvendelse i tilfælde af manglende opfyldelse af kriterierne for støtteberettigelse, forpligtelser eller andre forpligtelser, der følger af anvendelsen af de i artikel 67, stk. 2, omhandlede regler for støtte.

2. Der pålægges ingen administrativ sanktion,

a) hvis den manglende opfyldelse skyldes force majeure

b) hvis den manglende opfyldelse skyldes åbenlyse fejl, jf. artikel 59, stk. 6

c) hvis den manglende opfyldelse skyldes en fejl begået af den kompetente myndighed eller en anden myndighed, og hvis fejlen ikke med rimelighed kunne være blevet opdaget af den af den administrative sanktion berørte person

d) hvis den berørte person over for den kompetente myndighed kan godtgøre, at han eller hun ikke er skyld i den manglende opfyldelse af de i stk. 1 omhandlede forpligtelser, eller hvis den kompetente myndighed på anden måde finder det godtgjort, at den berørte person ikke er skyld heri

e) hvis den manglende opfyldelse er af mindre betydning, herunder hvor den giver sig til udtryk i form af en tærskel, som Kommissionen har fastsat i overensstemmelse med stk. 7, litra b)

f) i andre tilfælde, hvor pålæggelse af en sanktion ikke er hensigtsmæssig, hvilket Kommissionen skal definere i overensstemmelse med stk. 7, litra b)."

Anbringender

Peter Nikolaj Eliassen har anført navnlig, at han ikke kan holdes ansvarlig for såmetoden, da det ved skønserklæringen er dokumenteret, at der blev anvendt en anerkendt såmetode i august 2017 til etablering af efterafgrøder på hans marker.

Han kan heller ikke holdes ansvarlig for, om efterafgrøderne fremspirede, voksede, tilbageholdte kvælstof, bidrog til biodiversiteten eller blev spist af snegle, idet disse forhold afhang af uforudsigelige eksterne faktorer. Desuden er det ved skønserklæringen dokumenteret, at der i august 2017 faldt store nedbørsmængder både på landsplan og på hans ejendom i Thy, der sandsynligvis påvirkede etablering af efterafgrøderne, og som ligeledes var uden for hans kontrol.

Miljø- og Fødevareklagenævnet havde som led i sagens behandling pligt til at inddrage alle relevante og faktuelle omstændigheder, herunder vejrforholdene, uanset om betingelserne for at indgive en force majeure-ansøgning formelt var opfyldt. Klagenævnet kunne derfor ikke se bort fra dette forhold.

Klagenævnet har i afgørelsen anvendt trappemodellen. Den mangler legitimitet og kunne dermed ikke danne grundlag for en bindende afgørelse om støttenedsættelse eller sanktioner over for ham. Det skyldes bl.a., at den alene har intern karakter og aldrig har været genstand for offentlig høring.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har anført navnlig, at det følger af artikel 46, stk. 2, litra i, i forordning nr. 1307/2013 og artikel 45, stk. 9, i den delegerede forordning nr. 639/2014, at der skal være sket fremspiring af to slags efterafgrøder. Der er tale om en resultatforpligtelse for landbrugeren.

Skønserklæringen bør ikke tillægges betydning, da den er behæftet med stor usikkerhed, og de billeder, der er medtaget i erklæringen, er taget af Peter Nikolaj Eliassen uden angivelse af tidspunktet for, hvornår de er taget.

Der er ikke grundlag for at anvende artikel 77, stk. 2, litra d, i forordning 1306/2013 om undtagelse fra en administrativ sanktion, idet Peter Nikolaj Elias-

sen ikke har godtgjort, at han er uden skyld i den manglende fremvækst af efterafgrøder.

Peter Nikolaj Eliassen har ikke løftet bevisbyrden for, at den manglende etablering af efterafgrøder skyldes snegleangreb eller etableringsmetode, og disse forhold kan allerede derfor ikke anses for at udgøre force majeure. Højesteret kan ikke prøve, om nedbørsforholdene i sommeren 2017 udgjorde force majeure, da det spørgsmål ikke var omfattet af klagenævnets prøvelse. Klagenævnet skulle heller ikke inddrage spørgsmålet af egen drift. Desuden har Peter Nikolaj Eliassen ikke overholdt tidsfristen efter artikel 4, stk. 2, i den delegerede forordning nr. 640/2014 for at meddele og dokumentere force majeure.

Klagenævnets afgørelse om, at efterafgrøderne på markerne 1-0, 6-0 og 11-0 ikke opfyldte kravene til miljøfokusområder, er begrundet i samme forhold som styrelsens afgørelse. Klagenævnet har således i sin afgørelse ikke anvendt den såkaldte trappemodel, der er beskrevet i vejledning om direkte arealstøtte for 2017.

Højesterets begrundelse og resultat

Sagens baggrund og problemstillinger

Peter Nikolaj Eliassen havde på sit landbrug i august 2017 fået en maskinstation til at tilså nogle marker med efterafgrøder med henblik på at udlægge mindst 5 % af agerjorden (omdriftsarealet) som miljøfokusområder.

Fra den 18. til den 22. september 2017 kontrollerede Landbrugsstyrelsen Peter Nikolaj Eliassens marker og traf den 16. februar 2018 afgørelse om, at efterafgrøderne på markerne 1-0, 6-0 og 11-0 ikke opfyldte kravene til miljøfokusområder. Styrelsen begrundede dette med, at efterafgrøderne på markerne 1-0 og 11-0 fremstod utilstrækkelige og ikke fremstod som en blanding af forskellige afgrøder, og at efterafgrøderne på mark 6-0 ikke var etableret. Som følge heraf blev hans landbrugsstøtte under ordningen "grøn støtte" nedsat, og han blev pålagt en administrativ sanktion i form af en yderligere nedsættelse af støttebeløbet. Styrelsen fandt, at der ikke forelå force majeure på grund af påberåbte forhold om snegleangreb og etableringsmetode.

Den 7. september 2021 stadfæstede Miljø- og Fødevareklagenævnet styrelsens afgørelse.

Sagen angår gyldigheden af klagenævnets afgørelse, og spørgsmålet er i første række, om afgørelsen er ugyldig allerede som følge af, at EU-reglerne må forstås på den måde, at de alene indeholder et krav om, at efterafgrøder skal være udsået.

Er det ikke tilfældet, angår sagen i anden række, om klagenævnet ved afgørelsen har anvendt kriterier, der ikke er i overensstemmelse med EU-reglerne.

Hvis der ikke er grundlag for at tilsidesætte klagenævnets afgørelse som ugyldig, skal der tages stilling til, om Peter Nikolaj Eliassen bevarer retten til landbrugsstøtte som følge af, at der forelå force majeure efter EU-reglerne, og om han med rette er pålagt en administrativ sanktion.

Om EU-reglerne alene indeholder et krav om udsåning af efterafgrøder

Højesteret finder, at artikel 46, stk. 2, litra i, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1307/2013 af 17. december 2013 (1307-forordningen) og artikel 45, stk. 9, i Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 639/2014 af 11. marts 2014 (639-forordningen) efter deres ordlyd må forstås på den måde, at det er en betingelse for at godkende et areal som miljøfokusområde, at der er sket fremspiring og etablering af en blanding af efterafgrøder. Denne forståelse støttes også af bl.a. præambelbetragtning nr. 37 og nr. 44 i 1307-forordningen og præambelbetragtning nr. 56 i 639-forordningen.

Det følger af det anførte, at udsåning af efterafgrøder ikke er tilstrækkeligt til, at et areal kan godkendes som miljøfokusområde efter EU-reglerne.

Om klagenævnet har anvendt kriterier, der ikke er i overensstemmelse med EU-reglerne

Det fremgår af klagenævnets afgørelse af 7. september 2021, at klagenævnet ikke har fundet anledning til at tilsidesætte styrelsens vurdering, hvorefter Peter Nikolaj Eliassens marker 1-0, 6-0 og 11-0 ikke levede op til kravene om miljøfokusområder, og at klagenævnet har inddraget kontrollørens vurderinger ved kontrollen af markerne i september 2017, hvor det ikke kunne erkendes, at efterafgrøden bestod af en blanding af godkendte efterafgrødearter.

Klagenævnet har for Højesteret anført, at klagenævnets afgørelse om, at efterafgrøderne på markerne ikke opfyldte kravene til miljøfokusområder, er begrundet i samme forhold som styrelsens afgørelse, og at klagenævnet således ikke har anvendt den såkaldte trappemodell, der er beskrevet i vejledning om direkte arealstøtte for 2017.

Højesteret lægger herefter – uanset klagenævnets generelle bemærkninger i afgørelsen om trappemodellen – til grund, at klagenævnet ikke har anvendt kravet om plantedække, herunder som kravet er udmøntet i trappemodellens kriterier om dækningsgrad, ved vurderingen af, om Peter Nikolaj Eliassens marker kunne godkendes som miljøfokusområder. Højesteret finder derfor ikke anledning til at tage stilling til, om kravet om plantedække og trappemodellen er i overensstemmelse med EU-reglerne.

EU-reglerne må som nævnt forstås på den måde, at det er en betingelse for at godkende et areal som miljøfokusområde, at der er sket fremspiring og etablering af en blanding af efterafgrøder, og Højesteret finder ikke grundlag for at fastslå, at klagenævnet ved afgørelsen har anvendt kriterier, der ikke er i overensstemmelse med EU-reglerne.

Om retten til landbrugsstøtte er bevaret som følge af force majeure

Det fremgår af artikel 4, stk. 1, i Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 640/2014 af 11. marts 2014 (640-forordningen), at en støttemodtager, der ikke har kunnet opfylde kriterierne for støtteberettigelse, bevarer retten til støtte, hvis der foreligger force majeure eller usædvanlige omstændigheder. Som anført af landsretten følger det af EU-Domstolens praksis om force majeure i EU-landbrugsretlige sager, at der stilles strenge beviskrav til en landbruger, der påberåber sig force majeure.

Højesteret finder, at Peter Nikolaj Eliassen ikke har godtgjort, at de påberåbte forhold vedrørende snegleangreb og etableringsmetode udgør force majeure.

For så vidt angår nedbørsforholdene i sommeren 2017 fremgår det af sagen, at Peter Nikolaj Eliassen i sin henvendelse af 5. december 2017 uddybede anmodningen af 29. september 2017 om force majeure, og at han i den forbindelse bl.a. henviste til "[d]et ekstreme våde vejrforhold" og til den anvendte etableringsmetode. Styrelsen besvarede den 9. februar 2018 hans henvendelse af 5. december 2017 og bemærkede om metoden til etablering af efterafgrøderne, som han havde anvendt, at der ikke i den anledning forelå force majeure. I afgørelsen af 16. februar 2018 anerkendte styrelsen force majeure med hensyn til aktivitetskravet på dele af markerne 21-3, 18-0 og 21-0 og anførte bl.a., at "ekstraordinære og uforudsigelige begivenheder i form af usædvanlig meget nedbør er skyld i, at du ikke har kunnet opfylde aktivitetskravet på de nævnte marker".

På denne baggrund finder Højesteret, at klagenævnet i sin afgørelse også burde have taget stilling til, om nedbørsforholdene i sommeren 2017 udgjorde force majeure i forhold til spørgsmålet om miljøfokusområder med den følge, at Peter Nikolaj Eliassen bevarede retten til landbrugsstøtte for markerne 1-0, 6-0 og 11-0.

Højesteret hjemviser derfor dette spørgsmål til klagenævnet.

Om klagenævnet har pålagt en administrativ sanktion med rette

Efter artikel 77, stk. 2, litra d, jf. stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 af 17. december 2013 (1306-forordningen) kan der ved manglende opfyldelse af kriterierne for støtteberettigelse ikke pålægges en ad-

ministrativ sanktion, hvis den berørte person godtgør, at den pågældende "ikke er skyld i" den manglende opfyldelse.

Peter Nikolaj Eliassen gjorde i sin klage af 16. april 2018 til klagenævnet gældende, at han var uden skyld i den manglende opfyldelse af kriterierne for støtteberettigelse på de omhandlede marker, og han henviste i den forbindelse til artikel 77, stk. 2, litra d.

På den baggrund finder Højesteret, at klagenævnet burde have taget stilling til, om det, som Peter Nikolaj Eliassen havde påberåbt sig om snegleangreb, etableringsmetode og usædvanlige nedbørsforhold, kunne føre til, at han ikke skulle pålægges en administrativ sanktion efter artikel 77, stk. 2, litra d.

Højesteret hjemviser herefter også dette spørgsmål til klagenævnet, således at klagenævnet – hvis klagenævnet finder, at Peter Nikolaj Eliassen ikke bevarede landbrugsstøtten som følge af force majeure på grund af usædvanlige nedbørsforhold, jf. ovenfor – skal tage stilling til, om den administrative sanktion ikke skal pålægges som følge af, at Peter Nikolaj Eliassen ikke er skyld i den manglende opfyldelse af kriterierne for støtteberettigelse på grund af de påberåbte forhold om snegleangreb, etableringsmetode og usædvanlige nedbørsforhold, jf. artikel 77, stk. 2, litra d.

Konklusion og sagsomkostninger

Højesteret hjemviser sagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet med henblik på, at klagenævnet tager stilling til, om nedbørsforholdene i sommeren 2017 udgjorde force majeure med den følge, at Peter Nikolaj Eliassen bevarer landbrugsstøtten for markerne 1-0, 6-0 og 11-0, jf. artikel 4, stk. 1, i 640-forordningen.

Hvis Peter Nikolaj Eliassen ikke bevarer landbrugsstøtten, skal klagenævnet tage stilling til, om den administrative sanktion ikke skal pålægges som følge af, at han ikke er skyld i den manglende opfyldelse af kriterierne for støtteberettigelse på grund af de påberåbte forhold om snegleangreb, etableringsmetode og usædvanlige nedbørsforhold, jf. artikel 77, stk. 2, litra d, i 1306-forordningen.

Højesteret finder, at ingen af parterne skal betale sagsomkostninger for landsret eller Højesteret til den anden part.

THI KENDES FOR RET:

Sagen hjemvises til Miljø- og Fødevareklagenævnet.

Klagenævnet skal tage stilling til, om nedbørsforholdene i sommeren 2017 udgjorde force majeure med den følge, at Peter Nikolaj Eliassen bevarer land-

brugsstøtten for markerne 1-0, 6-0 og 11-0, jf. artikel 4, stk. 1, i Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 640/2014 af 11. marts 2014.

Hvis Peter Nikolaj Eliassen ikke bevarer landbrugsstøtten, skal klagenævnet tage stilling til, om den administrative sanktion ikke skal pålægges som følge af, at han ikke er skyld i den manglende opfyldelse af kriterierne for støtteberettigelse på grund af de påberåbte forhold om snegleangreb, etableringsmetode og usædvanlige nedbørsforhold, jf. artikel 77, stk. 2, litra d, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 af 17. december 2013.

Ingen af parterne skal betale sagsomkostninger for landsret eller Højesteret til den anden part.