



HØJESTERETS DOM

afsagt fredag den 25. april 2025

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

A
(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, A, 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 A, 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 A 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 A sine bemærkninger til styrelsens afslag vedrørende force majeure på grund af snegleangreb. Af brevet fremgår:

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

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 (X 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 rettidigt, 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 Mer-

rild 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 As 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 Mollerup 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-an-

modning 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), markblok462305-92

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 efterafgrøderne 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-efterafgrøder.

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 efterafgrøderne 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 efterafgrøder 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 A 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 fremspiringstidspunktet, 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, hvoraf 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-spredere 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-efterafgrødeblanding 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 X-by. 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 Y-by 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 X-område. 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 forgrønning, 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 [efteraafgrøder] 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 forenklingmæssige 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. Konstateres 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

A 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 X-område, 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 støttens sættelse 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 A 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 A ikke har godtgjort, at han er uden skyld i den manglende fremvækst af efterafgrøder.

A 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 A 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

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

A 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 A 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 A 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 A 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 A bevarer landbrugsstøtten for markerne 1-0, 6-0 og 11-0, jf. artikel 4, stk. 1, i 640-forordningen.

Hvis A 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 A bevarer landbrugsstøtten 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 A 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.