

Kan landbrugeren pålægges bødestraf for overtrædelse af harmonireglerne, hvis der mangler afkrydsning for anvendelse af reglen om udbringning af husdyrgødning svarende til 2,3 DE/ha pr. planperioden i gødningsregnskabet?

Spørgsmålet har været behandlet i to retssager, hvori man nåede til forskellige resultater. SEGES har assisteret de involverede rådgivningsvirksomheder og landbrugernes forsvarere i begge sager.

I den ene sag fik en landbruger ved Retten i Herning nedsat bøden til under 1/10 af det oprindelige bødeforlæg, hvorimod Vestre Landsret i den anden sag ikke fandt grundlag for at nedsætte bøden udmålt af Retten i Sønderborg.

SEGES gennemgår de to sager i det følgende. I afsnit 1 og 2 gennemgås kort de relevante regler i husdyrgødningsbekendtgørelsen og "sanktionerne" for overtrædelse af reglerne. De konkrete sager gennemgås i afsnit 3 efterfulgt af SEGES' kommentarer hertil i afsnit 4. I afsnit 5 beskrives, om udfaldet af en straffesag kan have betydning for en sag om krydsoverensstemmelse. Der foretages opsummering i afsnit 6.

1. Harmonireglerne i husdyrgødningsbekendtgørelsen

Harmonireglerne i husdyrgødningsbekendtgørelsen^[i] har til formål at sikre en jævn fordeling af husdyrgødning og beskyttelse af vandmiljøet mod forurening fra nitrater, der stammer fra landbruget^[ii].

På en landbrugsbedrift med kvæg, får eller geder må der som udgangspunkt udbringes en husdyrgødningsmængde fra disse dyr på egen bedrift svarende til 1,7 dyreenheder (DE)/ha pr. planperiode (herefter hovedreglen)^[iii].

På en landbrugsbedrift, hvor mindst 2/3 af husdyrholdet er kvæg, må der imidlertid udbringes en husdyrgødningsmængde og en mængde afgasset vegetabilsk biomasse svarende til 2,3 DE/ha pr. planperiode (herefter undtagelsesreglen). Det er en forudsætning herfor, at betingelserne i husdyrgødningsbekendtgørelsens bilag 3 overholdes^[iv].

En af betingelserne for at kunne anvende denne undtagelsesbestemmelse er, at landbrugeren årligt indgiver ansøgning herom til de kompetente myndigheder^[v]. Denne betingelse er nærmere udmøntet i husdyrgødningsbekendtgørelsens bilag 3, nr. 8, hvorefter man skal ansøge om anvendelse af undtagelsen for hver planperiode, hvor undtagelsen ønskes anvendt, senest den dato, der er anført som ansøgningsfrist i den til enhver tid gældende bekendtgørelse om elektronisk Fællesskema og markkort, samt foretage en gødningsplanlægning i Fødevarerministeriets Tast Selv-service.

Oplysningen indsendes via Tast Selv-service sammen med skemaet "Gødningskvote og efterafgrøder" ved at krydse af i punkt "c" på siden "Beregning af gødningskvote"^[vi].

Før den 1. august 2012^[vii] skulle afkrydsning for anvendelsen af reglen ske i gødningsplanen og gødningsregnskabet^[viii].

2. Overtrædelse af harmonireglerne er strafsanktioneret og undergivet krydsoverensstemmelse

Overtrædelse af harmonireglerne kan straffes med bøde^[ix]. Straffen kan stige til fængsel i indtil 2 år under visse nærmere omstændigheder, hvis overtrædelsen er begået forsætligt eller ved grov uagtsomhed^[x].

Endvidere er harmonireglerne omfattet af krydsoverensstemmelse krav 1.22, der skal overholdes for at modtage hele den direkte arealstøtte ^[xi] ^[xii].

Ud fra formuleringen af husdyrgødningsbekendtgørelsen og bekendtgørelsens bilag 3 skal samtlige betingelser i bilag 3 overholdes for at kunne anvende undtagelsesreglen. Hvis det ved kontrolbesøg konstateres, at en af betingelserne ikke overholdes, vil kontrollanten vurdere overholdelse af harmonireglerne efter hovedreglen. Landbrugeren kan i den situation risikere at mangle harmoniareal. Det gælder, uanset om landbrugeren for eksempel måtte have miljøgodkendelse til at udbringe mere husdyrgødning end 1,7 DE/ha pr. planperiode.

Det rejser imidlertid spørgsmålet, om denne formelle overtrædelse (manglende afkrydsning for anvendelse af undtagelsesreglen) skal straffes på samme måde som en overtrædelse af reglerne, der fører til en egentlig overgødsning med risiko for forurening til følge. Spørgsmålet bliver principielt, hvis landbrugeren netop i henhold til en miljøgodkendelse har ret til at udbringe den mængde husdyrgødning, der rent faktisk er udbragt.

Problemstillingen har været behandlet i to retssager, som gennemgås i det følgende.

3. Retspraksis

3.1. Dom af 2. juni 2015 afsagt af Retten i Herning (ikke offentliggjort dom)

3.1.1. De faktiske omstændigheder

Sagen vedrørte planperioden 2011/2012 (1. august 2011 – 31. juli 2012). Landbrugeren fik miljøgodkendelse til udbringning af husdyrgødning svarende til 2,13 DE/ha. Dette indebar, at undtagelsesreglen skulle anvendes for første gang i planperioden 2011/2012.

Der var imidlertid hverken i gødningsplanen eller i gødningsregnskabet for planperioden 2011/2012 sat kryds for, at landbrugeren ville anvende reglen. Der var heller ikke i gødningsregnskabet for den foregående planperiode 2010/2011 sat kryds for, at undtagelsesreglen skulle anvendes den kommende planperiode. Dette blev opdaget ved NaturErhvervstyrelsens kontrolbesøg, hvorefter landbrugeren blev politianmeldt for overtrædelse af harmonireglerne, idet landbrugeren vurderet efter hovedreglen manglede et harmoniareal på 65,25 ha. I politianmeldelsen indstillede NaturErhvervstyrelsen til en bøde på kr. 58.500,00 opgjort som besparelsen ved at undlade at sikre sig det fornødne antal aftaler om afsætning af husdyrgødning eller forpagtningsaftaler. Efter fast praksis indstiller NaturErhvervstyrelsen i sådanne sager til, at besvarelsen fastsættes til kr. 900/manglende harmoniareal i ha.

Gødningsplan og gødningsregnskab var udarbejdet af landbrugerenes planteavlserådsgiver.

3.1.2. Forklaringer for byretten

Under sagen forklarede planteavlserådsgiveren, at der fejlagtigt ikke var sat kryds for anvendelse af reglen. Endvidere forklarede planteavlserådsgiveren, at det fremgik af nøgletalsoplysningerne i gødningsplanen samt af gødningsregnskabet for planperioden for 2011/2012, at der blev udbragt husdyrgødning svarende til 2,12 DE/ha. Planteavlserådsgiveren havde ligeledes udsendt en forside til gødningsplanen til landbrugeren, hvoraf betingelserne for anvendelse af undtagelsesreglen fremgik, samt at gødningsplanen var disponeret efter udbringning af husdyrgødning svarende til 2,12 DE/ha. Denne forside var ikke sendt til NaturErhvervstyrelsen.

Landbrugeren forklarede, at denne ikke havde tjekket, om der var sat kryds i gødningsplanen og gødningsregnskabet, da planteavlserådsgiveren var antaget til udarbejdelse heraf.

3.1.3. Byrettens dom

Retten lagde først og fremmest til grund, at der var udbragt en husdyrgødningsmængde på 559,28 DE/ha, jf. gødningsregnskabets oplysninger, og at harmoniarealet var 263,74 ha. Dette svarede til, at der var udbragt 2,12 DE/ha.

Endvidere lagde retten til grund, at tiltalte ifølge miljøgodkendelsen måtte udbringe 2,13 DE/ha. Der var altså faktisk udbragt mindre gødning, end man havde godkendelse til.

Herefter udtalte retten, at et eventuelt strafansvar efter husdyrgødningsbekendtgørelsen påhvilede tiltalte som driftsansvarlig, selvom gødningsplanen og gødningsregnskabet var udfærdiget af en landbrugsrådgiver.

Det blev lagt til grund, at der på grund af en fejl ikke var sket afkrydsning i rubrik 403[xiii] i gødningsregnskabet for 2011/2012 eller på anden måde i gødningsregnskabet angivet, at bedriften i den afsluttede planperiode havde forpligtet sig til at overholde betingelserne for anvendelse af undtagelsesreglen. Selvom det beroede på en fejl, fandt dommeren, at der var udvist en sådan uagtsomhed, at tiltalte ved at udbringe den anførte husdyrgødningsmængde herefter har overtrådt bestemmelsen om udbringning af husdyrgødning svarende til 1,7 DE/ha.

Dommeren hæftede sig ved, at det i nøgletalsoversigten i gødningsplanen for planperioden 2011/2012 var angivet, at der for den omhandlede planperiode blev udbragt 2,13 DE/ha, og det stod ligeledes nærmere beskrevet i den gødningsplan med følgeskrivelse, der forefandt på ejendommen. Det stod desuden i gødningsregnskabet for 2011/2012, der blev indberettet den 21. december 2012, at der var udbragt 2,12 DE/ha.

Dernæst konkluderede dommeren følgende:

"Efter bevisførelsen lægges det til grund, at de øvrige betingelser i det dagældende bilag 2, er opfyldt, og at tiltalte således havde haft ret til at anvende undtagelsesbestemmelsen, såfremt der på rette måde var sat kryds. Det lægges således til grund, at der ikke er udbragt mere husdyrgødning på de omhandlede arealer, end tiltalte ville have haft ret til efter undtagelsesbestemmelsen. Efter disse omstændigheder og under hensyn til formålet med harmonireglerne og de hensyn, der ellers begrunder udmålingen af bøderne i sådanne sager, finder retten, at overtrædelsen her har en sådan karakter af tilsidesættelse af en ordensforskrift, at bøden kan fastsættes til 5.000 kr."

Byrettens dom blev angiveligt ikke anket af procesøkonomiske grunde.

3.2. Vestre Landsrets dom af 10. september 2015 (stadfæstelse af dom af 13. november 2014 afsagt af Retten i Sønderborg) (ikke offentliggjort dom)

3.2.1. De faktiske omstændigheder

Denne sag vedrørte overtrædelse af harmonireglerne i planperioden 2010/2011 (1. august 2010 – 31. juli 2011).

Landbrugeren havde miljøgodkendelse til at udbringe 2,07 DE/ha og skulle benytte undtagelsesreglen for første gang i planperioden 2010/2011.

Ved NaturErhvervstyrelsens kontrolbesøg i efteråret 2012 blev det opdaget, at det ikke var anført i gødningsregnskabet eller gødningsplanen, at undtagelsesreglen skulle anvendes. Opgørelsen af harmoniarealet blev derfor opgjort efter hovedreglen. Dette resulterede i, at der manglede et harmoniareal på 19,56 ha, idet der var udbragt 2,03 DE/ha. NaturErhvervstyrelsen politianmeldte landbrugeren og indstillede til en bøde på kr. 17.500,00. Beregningen af bødens størrelse var sket på samme måde som i sagen omtalt i afsnit 3.1.

Gødningsplan og gødningsregnskab var også i denne sag udarbejdet af landbrugerenes planteavlserådsgiver.

3.2.2. Forklaringer for byretten

Landbrugeren forklarede, at der var udbragt den mængde husdyrgødning, der var beregnet af planteavlserådsgiveren. Det blev desuden forklaret, at landbrugeren havde underskrevet gødningsregnskabet.

Planteavlserådsgiveren forklarede, at denne i rådsgiverens IT-program manuelt havde udfyldt, at der måtte udbringes 2,07 DE/ha. IT-programmet generede automatisk oplysningerne til gødningsregnskabet. Der blev imidlertid ikke overført et kryds i ja-feltet i rubrik 403 og 405, hvori oplysningen om anvendelse af undtagelsesreglen for henholdsvis indeværende og kommende år skulle gives.

NaturErhvervstyrelsens medarbejder forklarede, at der var indsendt et fornyet gødningsregnskab efter kontrollen, men uddokumenterede ændringer foretaget efter kontrol kunne ikke godkendes. Det blev ligeledes forklaret, at undtagelsesreglen er en dansk særregel. Derfor er styrelsen meget påpasselig med at kontrollere, om betingelserne er til stede for at benytte bestemmelsen. Endelig blev det forklaret, at det ikke er alt, der kan kontrolleres efterfølgende – for eksempel kan det ikke kontrolleres, om der er blevet pløjet inden den 1. marts [xiv]. NaturErhvervstyrelsen kontrollerede ikke, om betingelserne for anvendelse af reglen var opfyldt, når der ikke var sat kryds. NaturErhvervstyrelsens medarbejder kunne ikke sige, om der konkret var udbragt mere gødning, end miljøet kunne tåle.

Planteavlserådsgiveren forklarede, at der heller ikke var sat kryds i gødningsplanen på grund af samme "edb-fejl", som gjorde sig gældende ved gødningsregnskabet, men man kunne på nøgletalsoversigten se, at der maksimalt måtte udbringes 2,07 DE/ha, og at der i øvrigt i gødningsplanen var taget højde for alle betingelserne for at anvende reglen.

3.2.3. Byrettens dom

Byretten idømte landbrugeren en bøde på kr. 17.500,00 med følgende begrundelse:

"Tiltalte har erkendt, at der er spredt den i tiltalen angivne gødningsmængde på ejendommens arealer, og at der derfor mangler et areal på 19,56 ha, såfremt der anvendes et harmoniareal på 1,7 DE/ha.

Tiltalte har ikke i gødningsregnskabet for planperioden 2010/2011 afkrydset, at det særlige harmoniareal på 2,3 DE/ha er anvendt, og at betingelserne for dette er opfyldt. Det er heller ikke angivet i andre dokumenter forud for myndighedernes kontrol på ejendommen.

Uanset om tiltalte har en miljøgodkendelse til at anvende et harmoniareal på 2,07 DE/ha, opfylder tiltalte ikke betingelserne for at sprede denne mængde gødning, da det ikke er angivet i bedriftens mark- og gødningsplan, at reglen anvendes, ligesom det ikke i gødningsregnskabet for den afsluttede planperiode er angivet, at bedriften har forpligtet sig til at overholde bestemmelserne i den dagældende husdyrgødningsbekendtgørelses § 27, stk. 3. Da disse angivelser ifølge bekendtgørelsens bilag 2, punkt 8 er en betingelse for at anvende undtagelsesbestemmelsen i den dagældende bekendtgørelses § 27, stk. 3, har tiltalte alene kunne sprede op til 1,7 DE/ha i overensstemmelse med hovedreglen i § 27, stk. 2, og tiltalte er derfor skyldig i den rejste tiltale."

Dommen blev anket til Vestre Landsret.

3.2.4. Vestre Landsrets dom

Under domsforhandlingen forklarede NaturErhvervstyrelsens medarbejder supplerende, at der hvert år skal ske indberetning til EU om undtagelsesbestemmelsens anvendelse. Det er derfor nødvendigt, at reglerne håndhæves. Endvidere blev det forklaret, at det ikke er muligt efterfølgende at kontrollere, om de materielle betingelser for at anvende undtagelsesreglen har været opfyldt. Medarbejderen måtte dog på forsvarerens anmodning bekræfte, at de fleste betingelser blev kontrolleret "på skrivebordsniveau". Når gødningsregnskabet udfyldes elektronisk, skal man fjerne "N" ved at sætte et flueben, hvis man vil angive, at undtagelsen ønskes anvendt. Der blev kun udtaget en mindre del af de husdyrbrug, der brugte bestemmelsen, til kontrol hvert år.

Vestre Landsret stadfæstede byrettens dom, idet de tre dommere var enige i byrettens resultat og begrundelse herfor.

Det blev ligeledes tiltrådt, at bøden skulle fastsættes til kr. 17.500,00, idet Vestre Landsret tilføjede følgende:

"idet der ikke var grundlag for at fastsætte en lavere bøde end beregnet efter de sædvanligt anvendte principper".

Der blev ikke angivet nogen nærmere begrundelse herfor.

Det blev forsøgt at få Procesbevillingsnævnets tilladelse til at indbringe sagen for Højesteret, men der blev meddelt afslag på ansøgning herom i december 2015. Afslaget gives i henhold til reglerne uden begrundelse.

4. SEGES' kommentarer til de to domme

Strafferetligt er der to grundlæggende krav, der skal være opfyldt, for at ifalde strafansvar:

- 1) Der skal være foretaget en strafbar handling – eller formuleret juridisk: der skal være realiseret et ved lov beskrevet gerningsindhold.
- 2) Der skal være den fornødne tilregnelser i form af forsæt eller uagtsomhed. Uagtsomhed er som udgangspunkt tilstrækkeligt ved overtrædelse af regler i særlovgivningen som husdyrgødningsbekendtgørelsen, jf. straffelovens § 19.

4.1. Er der begået en strafbar handling?

På dette punkt er begge sager identiske. Der er udbragt mere husdyrgødning, end det der svarer til 1,7 DE/ha pr. planperiode. Opgørelsen af harmoniarealet kan ikke foretages efter undtagelsesreglen, fordi der mangler formel afkrydsning for anvendelse heraf i gødningsplanen eller gødningsregnskabet. Den kendsgerning, at det af nøgletalsoversigten i gødningsplanen fremgår, at der udbringes mere end 1,7 DE/ha, er ikke tilstrækkeligt til at kunne anvende undtagelsesreglen.

Det er værd at bemærke, at både gødningsplan og gødningsregnskab for den pågældende planperiode samt gødningsregnskabet for den foregående planperiode indgår i vurderingen i begge sager. Det var i begge sager første gang, at undtagelsesreglen skulle anvendes. Der var dermed af gode grunde ikke angivet i gødningsregnskabet for den foregående planperiode, at reglen skulle anvendes i den kommende planperiode. Der var som nævnt heller ikke angivelse heraf i gødningsplanen, at reglen skulle anvendes i indeværende planperiode.

Det kan ikke udelukkes, at sagerne kunne have været undgået, hvis det for eksempel fremgik af enten gødningsplanen for den pågældende planperiode eller gødningsregnskabet for den foregående planperiode, at undtagelsesreglen skulle anvendes i den kommende planperiode.

4.2. Bedømmelsen af uagtsomhed

Begge sager er bedømt efter bestemmelsen om bødestraf i husdyrgødningsbekendtgørelsen, hvorefter simpel uagtsomhed er tilstrækkelig, jf. *"den, der overtræder"*. Byretsdommeren i sagen omtalt i punkt 3.1. nævner udtrykkeligt, at landbrugeren har udvist *"en sådan uagtsomhed"* ved at udbringe den udbragte mængde husdyrgødning, selvom det beroede på en fejl fra rådgiverens side, at der ikke var sat kryds for anvendelse af undtagelsesreglen.

Der kan herudaf udledes to ting:

- 1) Der skal ikke meget til, før en selvstændigt erhvervsdrivende har handlet uagtsomt ved overtrædelse af miljøretlige regler, jf. miljøbeskyttelseslovens § 110, stk. 5 (se forinden i afsnit 4.3.).
- 2) Det er ikke ansvarsfritagende for landbrugeren i de to sager, at årsagen til den manglende mulighed for anvendelse af reglen skyldes en rådgiverfejl. Det skal dog bemærkes, at SEGES konkret har kendskab til en anden utrykt byretsdom, hvor fejl i gødningsregnskabet begået af rådgiveren ikke kunne bebrejdes landbrugeren.

4.3. Strafudmålingen

Hvis betingelserne for at ifalde straf er opfyldt, er det dommerens opgave at udmåle straffen – i de to omtalte sager vil det sige at fastsætte bødens størrelse.

Inden SEGES' kommentarer til strafudmålingen i de to sager knyttes nogle bemærkninger til principperne for straffens udmåling.

Husdyrgødningsbekendtgørelsens harmoniregler er udstedt med hjemmel i miljøbeskyttelsesloven. Følgende fremgår af miljøbeskyttelseslovens § 110, stk. 5, som også gælder for regler udstedt i medfør af miljøbeskyttelsesloven:

"Ved udmåling af bødestraf skal der lægges vægt på de hensyn, der er nævnt i § 1. Det er en skærpende omstændighed, hvis overtrædelsen er begået i forbindelse med udøvelse af erhverv."

Denne bestemmelse blev indsat i miljøbeskyttelsesloven ved lov nr. 173 af 12. marts 2008. Det fremgår af lovbemærkningerne^[xv], at lovgiver med ændringen tilsigter en generel skærpelse af bødeniveauet i de mindre alvorlige sager om overtrædelse af loven eller regler udstedt i medfør heraf. Bødeniveauet ved overtrædelser af miljøbeskyttelseslovens § 110, stk. 1, eller regler udstedt i medfør af stk. 3 (som husdyrgødningsbekendtgørelsens strafbestemmelser) bør i førstegangstilfælde i almindelighed være på minimum kr. 5.000. Lovforslaget ændrer ikke ved, at det fortsat er domstolene, der i sidste instans afgør, hvilken bøde der skal udmåles for den konkrete overtrædelse af miljøbeskyttelsesloven. Afgørelsen beror på domstolenes vurdering af sagens omstændigheder. Det betyder, at der både kan være grundlag for at give en højere eller lavere bøde end det af myndighederne og anklagemyndigheden foreslåede bødeniveau, alt afhængig af, om der i sagen foreligger skærpende eller formildende omstændigheder.

Om sanktionsfastsættelse fremgår følgende af selve lovforslagets afsnit 3.2:

*”Udmålingskriterierne ved fastsættelse af sanktioner for overtrædelse af miljøbeskyttelsesloven følger normalt af straffelovens 10. kapitel. Heraf fremgår, at der skal tages hensyn til overtrædelsens grovhed, personens forhold m.v. Det skal endvidere ved strafudmålingen altid – også, hvor der foretages konfiskation – tillægges vægt, om overtrædelsen er sket med økonomisk vinding eller besparelse for øje, uanset om den økonomiske fordel er opnået eller alene tilsigtet. På miljøbeskyttelsesområdet skal det ved udmåling af sanktionen **særligt** (min fremhævelse) tillægges vægt, om der ved overtrædelsen er sket skade på miljøet eller er fremkaldt fare herfor. Ved bødefastsættelsen har mængde og farligheden af det ulovligt udledte forurenende stof, evt. suppleret med oplysninger om udgiften ved rensning efter udledning, tillige betydning.”*

Det fremgår ligeledes af lovforslagets afsnit 6, at bødefastsættelsen fortsat beror på en konkret vurdering. Det betyder på den ene side, at der kan være grundlag for at udmåle bøder, der er højere – og efter omstændighederne væsentligt højere – end dem, der følger af de nævnte udgangspunkter. Det vil således eksempelvis være en skærpende omstændighed, hvis overtrædelsen har medført skade på miljøet, hvis der er givet indskærpelser forud for overtrædelsen, hvis der er tale om gentagelsestilfælde og hvis der har været fare for omgivelserne. Det samme gælder, hvor det i den konkrete sag kan lægges til grund, at der er opnået eller tilsigtet en økonomisk vinding. Det anførte betyder på den anden side, at der efter omstændighederne også kan være grundlag for at udmåle lavere bøder end de anførte. Det kan f.eks. være ved bagatelagte overtrædelser af miljøbeskyttelsesloven og i tilfælde, hvor gerningsmanden har genoprettet eller søgt at genoprette den skade, han har forvoldt.

Som anført i afsnit 3.1. indstiller NaturErhvervstyrelsen efter fast praksis til et bødeniveau på kr. 900/manglende harmoniareal i ha udgørende besparelsen ved at undlade at sikre sig det fornødne antal aftaler om afsætning af husdyrgødning eller forpagtningsaftaler.

Når det kommer til fastsættelsen af bøden adskiller de to sager sig fra hinanden. Som anført foroven skal strafudmålingen altid foretages ud fra en konkret vurdering. I sagen omtalt i afsnit 3.1. lægger dommeren vægt på følgende:

- Fejlens karakter: Betingelsen om afkrydsning for anvendelse af undtagelsesreglen har karakter af en ordensforskrift.
- De øvrige betingelser for anvendelse af undtagelsesreglen var opfyldt.
- Tiltalte havde haft ret til at anvende bestemmelsen, såfremt der var sat kryds. Dermed var der ikke udbragt mere husdyrgødning på de omhandlede arealer, end tiltalte ville have haft ret til efter undtagelsesreglen.
- Der er under disse omstændigheder ikke sket skade på miljøet (formålet med harmonireglerne er netop forebyggelse af nitratforurening fra landbruget). Dette virker i tråd med de ovenfor anførte lovbemærkninger til ændringen af miljøbeskyttelsesloven i 2008.
- De hensyn, der ellers begrundes udmålingen af bøder i sådanne sager.

Det er vigtigt at notere, at dommeren anfører, at bøden ”undtagelsesvist” kan fastsættes til kr. 5.000,00, som i øvrigt er det minimumsniveau, der er anført i lovbemærkningerne for førstegangsovertrædelser af regler udstedt i medfør af miljøbeskyttelsesloven. Herved har dommeren efter SEGES’ opfattelse netop signaleret, at det sædvanlige bødeniveau på kr. 900 pr. manglende hektar harmoniareal ikke skal anvendes i den konkrete situation, fordi landbrugeren under disse anførte omstændigheder netop havde det harmoniareal til rådighed, som var påkrævet for at kunne anvende undtagelsesreglen.

I den anden sag anlægger byretten og Vestre Landsret samme vurdering som myndighederne ved strafudmålingen – Der er grundlag for bødestraf, fordi reglerne er overtrådt. Det er ikke nærmere begrundet i landsrettens dom, hvorfor de tre dommere ikke fandt, at der var tale om formildende omstændigheder, der kunne begrunde en fravigelse af det sædvanlige bødeniveau. Mulige begrundelser herfor kunne være følgende:

- Muligvis har Vestre Landsret ment, at det ikke er en formildende omstændighed, at der alene er tale om overtrædelse af en formel forskrift, som ikke har medført skade på miljøet.
- Anklagemyndigheden gjorde gældende, at det var uvist, om de øvrige betingelser for at anvende undtagelsesreglen havde været opfyldt. Rent bevismæssigt kan det dog undre, hvis anklagemyndighedens synspunkter på det punkt skulle være tillagt betydning, når NaturErhvervstyrelsens medarbejder netop måtte erkende, at betingelserne bortset fra forbuddet om pløjning inden den 1. marts kunne kontrolleres ”på skrivebordsniveau”.
- Endvidere gjorde anklageren gældende, at det ikke kunne fastslås, om der var sket skade på miljøet. I sagen var der miljøgodkendelse til at udbringe den udbragte mængde husdyrgødning, og der kan netop ikke meddeles godkendelse, hvis der sker væsentlige påvirkninger på miljøet[xvi]. Dermed forekommer det vanskeligt at hævde, at der var risiko for skade på miljøet, medmindre det efter landsrettens vurdering ikke kunne udelukkes, at der var sket udbringning af husdyrgødning i strid med miljøgodkendelsen. Sidstnævnte forekommer dog usandsynligt, da det ikke var et synspunkt, der var fremme i sagen.
- Undtagelsesreglen er som nævnt en undtagelsesregel til nitratdirektivet, hvor betingelserne udtrykkeligt er angivet i retsgrundlaget. Det forekommer mere nærliggende, at dette skulle være baggrunden for landsrettens – og for så vidt også byrettens - vurdering i forbindelse med strafudmålingen. Den manglende afkrydsning fratager myndighederne muligheden for at kunne indrapportere fyldestgørende om anvendelsen af undtagelsesreglen til EU-Kommissionen.
- Hertil kommer naturligvis, at bøden på kr. 17.500,00 i forvejen var af ”beskeden” størrelse. Det kan ikke udelukkes, at dette også er indgået i vurderingen. Råderummet for at nedsætte bøder, der i forvejen er af beskeden størrelse, er muligvis noget mindre.

5. Har udfaldet af straffesagen betydning for krydsoverensstemmelse?

Det fremgik indtil 2014 af vejledningen om krydsoverensstemmelse, at NaturErhvervstyrelsen i samarbejde med kontrolmyndigheden vil vurdere, om der er grundlag for at fastholde den oprindelige indberetning, eller om politiets/rettens afgørelse skal medføre en ændring i det indberettede kontrolresultat^[xvii].

Desuden fremgik det af vejledningen fra 2014, at bedømmelsen altid skal bero på en konkret vurdering, og at der derfor kan være forhold, der taler for en afgivelse fra bedømmelseskemaet^[xviii]. Disse afsnit er ikke medtaget i vejledningen for 2015.

Hvis landbrugeren bliver frifundet for bødestraf, vil det tale for, at nedsættelsen af støtten på grund af krydsoverensstemmelse bortfalder. SEGES er bekendt med en konkret sag, hvori NaturErhvervstyrelsen efter frifindelse af en landmand for overtrædelse af gødskningsreglerne frafaldt nedsættelsen af enkeltbetalingsstøtten som følge af overtrædelse af krydsoverensstemmelsesreglerne.

I lyset af de omtalte formuleringer i vejledningen kunne man også forestille sig, at en nedsættelse af bøden ville medføre, at nedsættelsen af den direkte arealstøtte blev reduceret.

I sagen omtalt i punkt 3.1. fik landmanden nedsat sin enkeltbetalingsstøtte for 2014 af NaturErhvervstyrelsen med henvisning til overtrædelse af harmonireglerne. Denne afgørelse blev påklaget til Klagecenter for Fødevarer, Landbrug & Fiskeri. Byretsdommen blev sendt til Klagecenteret med anmodning om, at KO-nedsættelsen i lyset af dommerens bemærkninger også burde reduceres. Dette afviste Klagecenteret med følgende begrundelse:

"Klagecenteret finder, at politiets behandling af en straffesag vedrørende de samme faktiske forhold, som har resulteret i en administrativ sag om overtrædelse af reglerne om krydsoverensstemmelse, som udgangspunkt ikke har indflydelse på krydsoverensstemmelsessagen. Dette skyldes, at bedømmelsen om henholdsvis strafansvar og krydsoverensstemmelse ikke er den samme. Nedsættelsen af landbrugsstøtten er ikke en bøde eller strafferetlig sanktion, men en forvaltningsmæssig afgørelse, der træffes ud fra de specifikke regler om overtrædelse af krydsoverensstemmelseskrav.

Klagecenteret finder, at heller ikke de øvrige ting, I anfører, kan føre til, at sagen skal have et andet udfald" ^[xix].

SEGES vil i samarbejde med den pågældende rådgivningsvirksomhed indbringe sagen på vegne af landbrugeren for Folketingets Ombudsmand.

6. Opsummering

Retstilstanden bedømt på de to domme er, at det er en konkret vurdering i den enkelte sag.

På baggrund af Vestre Landsrets dom kan den formelle fejl i form af manglende afkrydsning for anvendelse af undtagelsesreglen straffes på samme måde som egentlige overtrædelser af harmonireglerne, og det kan være vanskeligt at komme igennem med synspunktet om formildende omstændigheder som grundlag for nedsættelse af bøder – selv ved formelle fejl, som ikke har medført skade på miljøet. Vestre Landsrets strenge praksis på dette særlige område skal formentlig forklares ud fra reglernes særlige karakter og baggrund samt lovgivers generelle ønske om skærpelse af bødeniveauet på netop miljøområdet.

Byrettens dom går i modsat retning.

Det er som nævnt altid konkrete vurderinger i de enkelte sager. Dette taler for, at man i tilfælde af en sag med påstand om bødestraf for overtrædelse af harmonireglerne nøje overvejer de konkrete omstændigheder og beviserne herfor. Er der beviser til støtte for en formel fejl, kan det ikke udelukkes, at bedømmelsen af denne er mildere, end ved en egentlig materiel overtrædelse af reglerne. I den forbindelse bør man henvise til de lovbemærkninger til ændringen af miljøbeskyttelsesloven i 2008, der er gennemgået i afsnit 4.3.

Henset til denne strenge praksis har planteavlslrådgiveren og ikke mindst landbrugeren al mulig grund til at være særlig opmærksom på, at formalia i gødningsregnskabet er i orden.

Det skal endvidere nævnes, at SEGES har kendskab til en tredje og helt ny byretsdom fra februar 2016 om undtagelsesreglen, hvori der manglede udtagning af et mindre antal jordprøver. Dermed var betingelserne for anvendelse af reglen heller ikke opfyldt, og der manglede harmoniareal. Sagen blev indbragt for byretten. Der var lagt op til en bøde på kr. 58.000, men bøden blev efter en konkret bedømmelse nedsat til kr. 10.000.

Som anført i afsnit 1 er reglerne i husdyrgødningsbekendtgørelsen ændret, så der skal ansøges om anvendelse af undtagelsesreglen i Fællesskemaet.

Det bemærkes, at det er gjort til et tjek i tjeklisten til Fællesskemaet, om ansøger anvender undtagelsesreglen.

På den baggrund skulle det meget gerne kunne undgås, at manglende ansøgning om anvendelse af undtagelsesreglen pr. planperiode forekommer i fremtiden.

- [i] Bekendtgørelse nr. 1318 af 26. november 2015 om erhvervsmæssigt dyrehold, husdyrgødning, ensilage m.v.
- [ii] Jf. artikel 1 i nitratdirektivet (Rådets direktiv 91/676/EØF om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget, som gælder særligt for Danmark).
- [iii] Jf. husdyrgødningsbekendtgørelsens § 31, stk. 2, som udmønter nitratdirektivets krav om, at den mængde husdyrgødning pr. hektar for hver bedrift eller hvert husdyrbrug, der tilføres jorden hvert år, ikke overstiger 170 kg N, jf. direktivets bilag III, punkt 2.
- [iv] Jf. husdyrgødningsbekendtgørelsens § 31, stk. 3. Denne bestemmelse udgør en undtagelse til nitratdirektivet, jf. Kommissionens beslutning af 5. april 2005 om anmodning om undtagelse i henhold til bilag III, punkt 2, litra b), og artikel 9 i Rådets direktiv 91/676/EØF om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget.
- [v] Jf. artikel 4, stk. 1, i Kommissionens beslutning af 5. april 2005.
- [vi] Jf. side 73 i vejledning om gødsknings- og harmoniregler for planperioden 1. august 2015 til 31. juli 2016.
- [vii] Jf. bekendtgørelse nr. 764 af 28. juni 2012 om erhvervsmæssigt dyrehold, husdyrgødning, ensilage m.v.
- [viii] Det skulle angives på bedriftens mark- og gødningsplan, at bedriften i indeværende planperiode udbragte en husdyrgødningsmængde svarende til 2,3 dyreenheder pr. ha pr. planperiode, jf. bekendtgørelsens § 27, stk. 3. Der skulle endvidere årligt indsendes et underskrevet gødningsregnskab for bedriften til Plantedirektoratet, hvor det blev angivet, at bedriften i den afsluttede planperiode forpligtede sig til at overholde bestemmelserne i bekendtgørelsens § 27, stk. 3, jf. bilag 2, nr. 8 i bekendtgørelse nr. 1695 af 19. december 2006 om husdyrbrug og dyrehold for mere end 3 dyreenheder, husdyrgødning, ensilage m.v.
- [ix] Jf. husdyrgødningsbekendtgørelsens § 41, stk. 1, nr. 1.
- [x] Jf. husdyrgødningsbekendtgørelsens § 41, stk. 2.
- [xi] Jf. Bilag 1, krav 1.22 til bekendtgørelse nr. 100 af 30. januar 2015 om krydsoverensstemmelse.
- [xii] Det er ikke i strid med menneskerettighedskonventionens forbud om dobbelt straf, at landbrugeren både bliver pålagt en bøde og samtidig nedsættelse af sin landbrugsstøtte, jf. U.2009.1036.H.
- [xiii] Teksten i punkt 403 og 405 i gødningsregnskabet var følgende: *"Har du anvendt det særlige harmonikrav på 2,3 DE/ha for kvægbrug i planperioden 2011/2012, herunder overholdt bestemmelserne i bilag 2 til husdyrbekendtgørelsen?"* og *"Ønsker du at anvende det særlige harmonikrav på 2,3 DE/ha for kvægbrug i planperioden 2012/2013."*
- [xiv] En af betingelserne er, at græsudlæg tidligst må nedpløjes eller nedvisnes den 1. marts. Se nu bilag 3 nr. 5 til den gældende husdyrgødningsbekendtgørelse.
- [xv] jf. L 4 Forslag til lov om ændring af lov om miljøbeskyttelse og forskellige andre love. (Strafskærpelse m.v.) Samling: 2007-08 (1. samling) skriftlig fremsættelse af lovforslag.
- [xvi] Jf. § 19 i lovbekendtgørelse nr. 868 af 3. juli 2015 af lov om miljøgodkendelse af husdyrbrug m.v. og kapitel 5 i bekendtgørelse nr. 44 af 11. januar 2016 om tilladelse og godkendelse af husdyrbrug.
- [xvii] Jf. afsnit 2.5. i vejledning om kontrol med krydsoverensstemmelse 2014.
- [xviii] Jf. afsnit 4.2. i vejledning om kontrol med krydsoverensstemmelse 2014.
- [xix] Jf. sag 30301 (afgørelse af 4. februar 2016) offentliggjort på Klagecentrets afgørelsesportal. Du kan læse nærmere herom i SEGES' nyhed om afgørelser fra januar 2016: https://www.landbrugsinfo.dk/Jura/Sider/Nyheder/om_afgoerelser_januar_2016.aspx



Sidst bekræftet: 24-05-2019 Oprettet: 29-02-2016 Revideret: 29-02-2016

Forfatter
Økonomi & Virksomhedsledelse



Juridisk Specialkonsulent
Henrik Gjerluf Thomsen
Skade & Ansvar
hgt@seges.dk

STØTTET AF

Promilleafgiftsfonden for landbrug
[Stort logo](#)