

HØJESTERETS DOM

afsagt tirsdag den 4. juni 2019

Sag 190/2018

(2. afdeling)

Anklagemyndigheden

mod

T

(advokat Uffe Baller, beskikket)

I tidligere instanser er afsagt dom af Retten i Randers den 30. november 2015 og af Vestre Landsrets 5. afdeling den 18. april 2018.

I pådømmelsen har deltaget fem dommere: Lene Pagter Kristensen, Vibeke Rønne, Jens Peter Christensen, Jens Kruse Mikkelsen og Anne Louise Bormann.

Påstande

Dommen er anket af T.

Han har vedrørende forhold 1, 2, 4 og 5 påstået frifindelse, subsidiært strafbortfald, mere subsidiært strafnedsættelse, og har vedrørende forhold 3 påstået strafbortfald.

Anklagemyndigheden har påstået stadfæstelse.

Anbringender

T har om straffelovens § 3 anført navnlig, at de gældende regler om landmænds anvendelse af gødning, som er lempeligere end på gerningstidspunktet, skal anvendes, jf. straffelovens § 3, stk. 1, 1. pkt. Der gælder en formodning for, at straffelovens § 3, stk. 1, 1. pkt., og ikke bestemmelsens 2. pkt., finder anvendelse. Bestemmelsens 1. pkt. vedrører politiske betragtninger, herunder samfundsmæssige overvejelser, mens 2. pkt. vedrører regelændringer

baseret på tekniske eller midlertidige forhold, som ikke er båret af samfundsmæssige og politiske betragtninger.

I den foreliggende sag er reglerne permanent lempet, og dette beror ikke på tekniske forhold, men derimod på et ønske om at fremme den danske fødevareproduktion. Fødevare- og landbrugspakken var således baseret på politiske og samfundsmæssige betragtninger om at forbedre produktionsforholdene for landbrugserhvervet til gavn for samfundet som helhed.

Det fremgår af lovforslaget, hvor reglerne blev lempet, at det var Miljø- og Fødevareministeriets vurdering, at lempelserne var omfattet af undtagelsen i straffelovens § 3, stk. 1, 2. pkt. Ministeriet har dermed klart lagt til grund, at straffelovens § 3 er anvendelig, og spørgsmålet er derfor udelukkende, om hovedreglen eller undtagelsen finder anvendelse.

Dertil kommer, at straffelovens § 3, stk. 1, 2. pkt., sandsynligvis ikke er i overensstemmelse med international ret, herunder EU-Charterets artikel 49. Anvendelsesområdet for undtagelsesbestemmelsen i 2. pkt. er i hvert fald særdeles snævert. Dette støttes også af, at EU-Charterets artikel 49 ikke indeholder en undtagelse svarende til straffelovens § 3, stk. 1, 2. pkt. EU-Charteret fastslår, at den lempeligere lovgivning skal anvendes, medmindre der foreligger forbrydelser mod menneskeheden. Domstolene er derfor menneskeretligt forpligtet til at anvende den lempeligere lovgivning på afgørelsestidspunktet. Dette er også fastslået af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i dom af 17. september 2009 i sagen Scoppola mod Italien (sag nr. 10249/03), hvor domstolen foretog en udvidende fortolkning af artikel 7 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Denne forpligtelse til at anvende den lempeligere lovgivning med tilbagevirkende kraft angår både sanktionens størrelse og den strafbare handling. Dette indebærer, at straffelovens § 3, stk. 1, 1. pkt., finder anvendelse i nærværende sag.

Landsretten har foretaget en udvidende fortolkning af undtagelsesbestemmelsen i straffelovens § 3, stk. 1, 2. pkt., og landsrettens dom strider derfor dels mod formodningsreglen i dansk ret om, at § 3, stk. 1, 1. pkt., finder anvendelse, dels mod de internationale forpligtelser, som Danmark har påtaget sig.

Tiltalen angår tilsidesættelse af gødningsnormer, som udstedes i henhold til nitratdirektivet, og derfor kan anvendelsen af straffelovens § 3 betragtes som en fortolkning af lempelser i

ationale regler, som implementerer nitratdirektivets regler om normudstedelse. Højesteret har derfor mulighed for at forelægge spørgsmål for EU-Domstolen om, hvorvidt princippet om anvendelse af domstidspunktets lempeligere ret gælder for forholdet.

Vedrørende den EU-retlige regulering på miljøområdet har han anført navnlig, at det følger af nitratdirektivet (Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget), at medlemsstaterne skal udarbejde handlingsprogrammer med henblik på gennemførelse af direktivets målsætninger, og at sådanne handlingsprogrammer skal udarbejdes for en 4-årig periode.

Den foreliggende sag er tidsmæssigt omfattet af den 4-årige nitrathandlingsplan, som var gældende for perioden 2008-2011. Den 4-årige handlingsplan for 2008-2011 er undergivet de krav, som følger af SMV-direktivet (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001). Nitrathandlingsplanen blev imidlertid ikke underkastet en miljøvurdering ved planens tilblivelse og vedtagelse, og dette skete først i forbindelse med handlingsplanen for perioden 2012-2015. Denne vurdering er uden retsgyldighed i forhold til handlingsplanen for perioden 2008-2011.

Det følger af EU-Domstolens dom af 28. februar 2012 i sag C-41/11 (Inter-Environnement Wallonie), at en nitrathandlingsplan, som er vedtaget uden iagttagelse af direktivets miljøvurderingspligt, straks skal annulleres, og tilsidesættelse af miljøvurderingspligten er således en ugyldighedsgrund. De betingelser, som nævnes i dommen, hvorefter annullationsvirkningen kan undlades, er ikke opfyldt i den foreliggende sag.

Han skal derfor allerede af disse grunde frifindes i forhold 2, 4 og 5.

Der gælder i medfør af habitatdirektivet (Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter) også en pligt til at konsekvensvurdere de nitrathandlingsplaner, som medlemsstaterne har udarbejdet i medfør af nitratdirektivet. Der er imidlertid ikke på noget tidspunkt iværksat en sådan konsekvensvurdering af hverken planen (gødningsnormerne) eller det konkrete projekt (gødskningstilladelsen).

De betragtninger, som landsretten i den foreliggende sag har anført for ikke at tillægge den manglende konsekvensvurdering betydning, er senere blevet underkendt i EU-Domstolens dom af 7. november 2018 i de forenede sager C-293/17 (Coöperatie Mobilisation) og C-294/17 (Stichting Werkgroep).

En væsentlig tilblivelsesmangel i form af tilsidesættelse af konsekvensvurderingspligten efter habitatdirektivet må antages at indebære krav om omgående annullation og dermed ugyldighed på samme måde, som det er tilfældet med hensyn til SMV-direktivet, jf. EU-Domstolens dom i sag C-41/11.

Da de EU-retlige regler er tilsidesat, er det nationale retsgrundlag derfor ugyldigt, og der foreligger dermed ikke en gyldig straffehjemmel, jf. straffelovens § 1 eller princippet heri. Han skal på denne baggrund frifindes i forhold 1, 2, 4 og 5.

Såfremt Højesteret måtte overveje at suspendere annullationsvirkningen eller måtte finde, at EU-Domstolens dom af 7. november 2018 i de forenede sager C-293/17 og C-294/17 ikke i tilstrækkelig grad har afklaret retsstillingen i relation til gødningsanvendelse og krav om konsekvensvurdering, kan forelæggelse for EU-Domstolen være nødvendig.

Om straffastsættelsen har han anført navnlig, at hans økonomiske forhold, herunder at han er meddelt gældssanering, taler for strafbortfald.

Anklagemyndigheden har om straffelovens § 3 anført navnlig, at bestemmelsen ikke finder anvendelse i denne sag. Reglerne i gødningsanvendelsesloven må ses i en sammenhæng, og formålet med loven har gennem hele perioden været det samme. Hverken straffenormen eller forbudsnormen er forskellig fra den lov, der var gældende på gerningstidspunkterne i den foreliggende sag. Forbudsnormen i gødningsanvendelseslovens § 5 har været uændret i hele perioden, og indholdet af straffenormen i gødningsanvendelseslovens § 29 har også været uændret. Det har i hele perioden været – og er fortsat – ulovligt at gødske ud over de kvoter, der er gældende for den enkelte planperiode. Det forhold, at de underliggende mere tekniske regler om udregningen af gødningskvoterne for det enkelte år flere gange er blevet ændret, indebærer ikke, at straffelovens § 3 finder anvendelse. Det er forudsat i loven, dels at der skal fastsættes gødningskvoter for hver afgrøde og for hver planperiode, dels at kvoten for hver

enkelt landmand kan variere fra planperiode til planperiode afhængig af sammensætningen af afgrøder, jordbonitet mv. Der er således tale om en regulering, der på forhånd er tidsbegrænset, og denne tidsbegrænsning betyder ikke, at de forhold, der er omfattet af den tidsbegrænsede regulering, ophører med at være strafbare efter udløbet af den periode, som reguleringen omfatter. Bekendtgørelserne vedrørende de planperioder, der er omfattet af denne sag, er da heller ikke ophævet.

Såfremt straffelovens § 3 finder anvendelse, er forholdet omfattet af straffelovens § 3, stk. 1, 2. pkt. Selv om der er sket ændringer i reglerne om beregningen af kvælstofnormerne for de enkelte afgrøder, som har ført til højere kvoter end dem, der var gældende på gernings-tidspunkterne, er det overordnede formål med lovgivningen uændret. Det fremgår således fortsat af lovens formålsbestemmelse, at loven har til formål at begrænse jordbrugets udvaskning af kvælstoffer. Det fremgår endvidere af forarbejderne til ændringen af gødningsanvendelsesloven i 2016, at reguleringen fortsat skal sikre, at Danmark kan leve op til de EU-retlige forpligtelser på natur- og miljøområdet, og at den udfasning af reduktionen af kvælstofnormerne, der lægges op til med lovforslaget, forudsætter, at det på fagligt og juridisk grundlag er vurderet, at den øgede tilførsel af kvælstof kan holdes inden for Danmarks EU-retlige forpligtelser i forhold til natur, overfladevand, grundvand og klima. De seneste års lovændringer er udtryk for, at der er ændret lidt på sammensætningen af de virkemidler, som er til rådighed med henblik på at begrænse jordbrugets udvaskning af kvælstoffer, og at man samtidig er gået fra en generel regulering til en mere målrettet regulering. Derimod er der ikke ændret ved formålet og den EU-retlige regulering. Der er derfor ikke tale om, at man har ændret ved opfattelsen af strafværdigheden af en overtrædelse af de konkret fastsatte gødningskvoter for tidligere planperioder.

Det er ikke i strid med artikel 49 i EU-Charteret at straffe efter straffelovens § 3, stk. 1, 2. pkt., for en handling, der var kriminaliseret på gerningstidspunktet. Artikel 49 omhandler efter ordlyden spørgsmålet om forbud mod at give straffebestemmelser tilbagevirkende kraft samt spørgsmålet om anvendelse af en mildere straf, hvis der fastsættes en sådan i loven, efter at lovovertrædelsen er begået. Artikel 7 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention omfatter efter ordlyden ikke den foreliggende situation. De handlinger, som T begik i de pågældende planperioder, var strafbare, og sanktionen for overtrædelse af regelsættet er ikke skærpet i mellemtiden. Der er således ikke tale om lovgivning med tilbagevirkende kraft.

Menneskerettighedsdomstolen har med dom af 17. september 2009 i sagen Scoppola mod Italien (sag nr. 10249/03) udvidet beskyttelsesniveauet efter konventionens artikel 7 for så vidt angår sanktionsspørgsmålet, således at der skal udmåles en mildere sanktion, hvis der på domstidspunktet er fastsat en mildere straf i loven, men der er med dommen ikke taget stilling til selve strafbarheden. Artikel 49 i EU-Charteret og Menneskerettighedskonventionens artikel 7 sikrer derfor alene, at selve straffen udmåles i medfør af en eventuelt mildere straffebestemmelse i loven.

Vedrørende den EU-retlige regulering på miljøområdet har anklagemyndigheden anført navnlig, at en eventuel manglende overholdelse af visse processuelle regler i SMV-direktivet og habitatdirektivet er uden betydning i denne sag, der vedrører strafansvaret for overtrædelse af gødningsanvendelseslovens § 5. Det kan ikke antages, at en mulig manglende miljøvurdering efter reglerne i SMV-direktivet af den handlingsplan for 2008-2011, der er udarbejdet i henhold til reglerne i nitratdirektivet, kan føre til, at gødningsanvendelsesloven må anses for ugyldig. Konsekvensen af det modsatte synspunkt ville være, at den betydelige overgødskning, som T er dømt for, og som klart er i strid med intentionerne i nitratdirektivet, ikke kan straffes. Dette kan ikke antages at have været hensigten med SMV-direktivet, der har til formål at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau og bidrage til integration af miljøhensyn under udarbejdelse af planer og programmer med henblik på at fremme en bæredygtig udvikling. Det kan heller ikke antages, at en eventuel manglende konsekvensvurdering efter habitatdirektivet kan føre til ugyldighed og dermed til straffrihed for en overgødskning, som klart er i strid med intentionerne i habitatdirektivet, hverken for så vidt angår gødningsanvendelsesloven eller de konkrete kvoter, som har været gældende for ham i de enkelte planperioder.

Der er endvidere ikke grundlag for at antage, at den handlingsplan, som Danmark i henhold til nitratdirektivet har udarbejdet for perioden 2008-2011, skulle have været undergivet en konsekvensvurdering efter habitatdirektivet. Reguleringen i gødningsanvendelsesloven var frem til 2016 baseret på en generel regulering med fastsættelse af landsdækkende kvælstofnormer og krav til omfanget af efterafgrøder, og på gerningstidspunkterne var der derfor tale om en generel regulering, som må antages at være omfattet af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, og ikke artikel 6, stk. 3, som efter ordlyden ikke ses at angå generel regulering af almindelig arealanvendelse.

Om strafudmålingen har anklagemyndigheden anført navnlig, at der ved den konkrete udmåling bør tages udgangspunkt i den bødeberegning, som er foretaget på grundlag af tilkendegivelserne i forarbejderne, men således at der på grund af den lange sagsbehandlingstid bør ske en nedsættelse af bøden som fastsat af landsretten. Der er ikke grundlag for yderligere nedsættelse eller strafbortfald.

Retsgrundlag

Regler om gødningsanvendelse

Lov nr. 472 af 1. juli 1998 om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække (gødningsanvendelsesloven), som trådte i kraft den 1. august 1998, indeholdt bl.a. følgende bestemmelser:

”§ 5. I planperioden må registreringspligtige eller registrerede virksomheders forbrug af kvælstof til gødningsformål, jf. §§ 10-14, ikke overstige virksomhedens kvote for kvælstof, jf. §§ 6-9.

§ 6. For planperioden skal virksomhedens samlede kvote for kvælstof beregnes som summen af kvoterne for de enkelte marker i virksomheden. For hver enkelt mark beregnes kvoten på grundlag af markens størrelse, afgrøde, forfrugten og afgrødens kvælstofnorm i det pågældende klimaområde og jordbonitet.

Stk. 2. Virksomhedens samlede kvote for kvælstof skal korrigeres efter kvælstofprognosen for planperioden.

Stk. 3. Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri fastsætter kvælstofnormer for afgrøderne ved standardudbytte for klimaområder, jordboniteter og særlige vandingsbehov, planperiodens kvælstofprognose og regler om, hvorledes markens størrelse og afgrøde fastsættes.

Stk. 4. For virksomheder, der driver gartneri, planteskoler, dyrkning af frugt og bær eller skovbrug, kan ministeren fastsætte afgrødernes kvælstofnormer, samt regler om beregning af virksomhedens samlede kvote for kvælstof.

...

§ 29. Med bøde straffes den, der overtræder § 2, stk. 2 og 3, § 5, § 18, stk. 1, § 21, stk. 1-5, § 22, stk. 1 og 2, § 23, stk. 1 og 3, § 24 og § 27, medmindre højere straf er forskyldt efter den øvrige lovgivning.

Stk. 2. Ved fastsættelsen af bøder for overtrædelse af § 5 udmåles en skærpet bøde med udgangspunkt i overtrædelsens omfang målt i kg kvælstof og i kg kvælstof pr. ha.

...”

Af de almindelige bemærkninger til lovforslaget fremgår bl.a. (Folketingstidende 1997-98, 2. samling, tillæg A, lovforslag nr. L 58, s. 1525-1526):

”I. Lovforslagets indhold

Formålet med lovforslaget er at begrænse udvaskningen af kvælstof fra jordbrugsarealer.

...

Der etableres således en sammenhæng imellem afgiftssystemet og gødningsplanreguleringen, hvorefter alene virksomheder, der er registreret i gødningsplanssystemet kan erhverve afgiftsfri gødning. Disse virksomheder er underlagt krav om at skulle gødske efter de sænkede normer og skal hvert år udfylde et gødningsregnskab. Med henblik på kontrol vil salget af afgiftsfri gødning blive indrapporteret til tilsynsmyndigheden (Plantedirektoratet) fra gødningsforhandlerne.

...

Det er hensigten med lovforslaget at skabe grundlaget for en tilpasning af de hidtidige regler om jordbrugets anvendelse af gødning, som blev gennemført som et resultat af Handlingsplanen for en bæredygtig udvikling i landbruget. Reglerne er nu indeholdt i bekendtgørelse nr. 624 af 15. juli 1997. Tilpasningen omfatter de ovennævnte stramninger. Endvidere tilvejebringes grundlag for et forhøjet bødeniveau. Endelig søges hjemmel til at afslutte sager om overtrædelse af loven ved administrative bødeforelæg.

Det er hensigten, at jordbrugere også fremover skal gennemføre en mark- og gødningsplanlægning forud for tilførsel af gødning. Ved planperiodens begyndelse skal der således udarbejdes en markplan, hvoraf det fremgår, hvilke afgrøder virksomheden planlægger at dyrke i den pågældende planperiode, herunder udlæg af efterafgrøder. Endvidere skal der udarbejdes en gødningsplan, hvori kvoten for kvælstof på virksomhedens arealer opgøres. Virksomhedens samlede kvote for kvælstof fastlægger den maksimale mængde kvælstof, der må tilføres på virksomhedens marker.

På grundlag af en ajourført mark- og gødningsplan skal virksomheder efter afslutningen af planperioden udarbejde et gødningsregnskab, der viser virksomhedens forbrug af kvælstof i forhold til virksomhedens samlede kvote for kvælstof. Gødningsregnskabet sammenholdt med virksomhedens mark- og gødningsplan udgør grundlaget for tilsynsmyndighedens kontrol af, om reglerne er overholdt.”

Gødningsanvendelseslovens § 5 er ikke senere ændret, men blev, da gødningsanvendelsesloven blev erstattet af lov nr. 338 af 2. april 2019 om jordbrugets anvendelse af gødning og om næringsstofreducerende tiltag, uændret videreført ved denne lovs § 12.

Gødningsanvendelsesloven blev ændret bl.a. ved lov nr. 437 af 9. juni 2004. § 6, stk. 3, fik ved lovændringen følgende ordlyd:

"Stk. 3. Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri fastsætter kvælstofnormer for afgrøderne ved standardudbytte for klimaområder, jordboniteter og særlige vandingsbehov samt planperiodens kvælstofprognose og kan ved fastsættelsen tage hensyn til udbyttetigninger, der gennem forsøgsresultater kan dokumenteres at ville kunne realiseres uden restriktionerne i kvælstoftilførslen. Ministeren fastsætter regler om, hvorledes markens størrelse og afgrøde fastsættes. Ministeren kan ved kvælstofnormerne fastsætte forskellige normer for forskellige regioner i landet. Ministeren kan endvidere fastsætte regler for tildeling af en kvælstofnorm til hvede til brødfremstilling, herunder fastsætte en øvre grænse for det areal, som kan tildeles denne norm."

Af de almindelige bemærkninger til lovforslaget fremgår bl.a. (Folketingstidende 2003-2004, tillæg A, lovforslag nr. L 239, s. 8440):

"2. Lovforslagets baggrund

Den 2. april 2004 indgik regeringen en aftale om Vandmiljøplan III 2005-2015 med Dansk Folkeparti og Kristendemokraterne. Formålet med aftalen er at fortsætte den positive udvikling, der er sat i gang af de foregående initiativer på vandmiljøområdet – Vandmiljøplanen fra 1987, Handlingsplanen for en bæredygtig udvikling i landbruget fra 1991 og Vandmiljøplan II fra 1998. Aftalen om Vandmiljøplan III indeholder tiltag rettet mod en halvering af landbrugets fosforoverskud, etablering af 50.000 ha dyrkningsfrie randzoner til reduktion af fosforudledningen, reduktion af kvælstofudvaskningen med minimum 13 pct. og skærpede krav om reduktion af ammoniakfordampning og lugtgener af hensyn til sårbare naturtyper og nabobeboelser. Hertil kommer en styrkelse af økologisk jordbrugsproduktion og afsætning af økologiske produkter, samt en betydelig forskningsindsats bl.a. med henblik på reduktion af næringsstoffab og lugtemission.

Udover de i nærværende lovforslag omhandlede ændringer indebærer aftalen om Vandmiljøplan III, at udnyttelseskravene til kvælstof i minkgylle øges fra 65 til 70 pct. Samtidig forudsættes en gradvis stigning af udnyttelsesgraden for øvrige typer af husdyrgødning i takt med, at den tekniske udvikling og driftsmæssige viden kan begrunde dette. Herved sikres det, at den seneste viden om effektiv gødningsanvendelse og gødningstilgængelighed kommer miljøet til gode. Disse reguleringer vil ske administrativt i medfør af den eksisterende lovgivning."

Gødningsanvendelsesloven er senere ændret bl.a. ved lov nr. 186 af 2. marts 2016, hvor bestemmelsen i § 6, stk. 3, fik følgende ordlyd:

"Stk. 3. Ministeren fastsætter afgrødernes kvælstofnormer."

Af de almindelige bemærkninger til lovforslaget og af bemærkningerne til ikrafttrædelsesbestemmelsen i § 2 fremgår bl.a. (Folketingstidende 2015-16, tillæg A, lovforslag nr. L 68):

"1. Indledning

Lovforslaget fremsættes med henblik på tilpasning af miljø- og fødevareministerens bemyndigelse til at fastsætte afgrødernes kvælstofnormer i lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække (herefter gødskningsloven). Hensigten er, at ministeren i forbindelse med udmøntningen af bemyndigelsen ved bekendtgørelse kan påbegynde udfasningen af reduktionen af afgrødernes kvælstofnormer i det omfang, det på fagligt og juridisk grundlag er vurderet, at tilførsel af den ekstra mængde kvælstof holdes inden for Danmarks EU-retlige forpligtelser på natur- og miljøområdet, herunder særligt Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget (herefter nitratdirektivet)

...

2. Lovforslagets baggrund

Kvælstofnormsystemet har siden den af Folketinget i 1991 vedtagne handlingsplan for en bæredygtig udvikling i landbruget været en væsentlig del af den danske kvælstofindsats.

Med aftalen om Vandmiljøplan II af 17. februar 1998 (herefter VMP II) blev der foretaget en skærpelse af foranstaltningerne med henblik på kvælstofreduktion via en nedsættelse af kvælstofnormerne med 10 pct. i forhold til det økonomiske optimum, jf. lov nr. 472 af 1. juli 1998 om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække. Loven tilsigtede at bidrage til realiseringen af den nationale målsætning om reduktion af markbidraget med 100.000 ton kvælstof og blev som sådan anvendt over for EU-Kommissionen med henblik på at demonstrere, at Danmark opfylder nitratdirektivet. Til indstilling af de økonomisk optimale kvælstofnormer nedsatte det daværende Fødevareministerium i 1999 et udvalg vedr. kvælstofnormer, - prognoser og kvælstof i husdyrgødning (herefter Normudvalget).

Som opfølgning på midtvejsevalueringen af VMP II i 2000 blev bemyndigelsen i lovens § 6, stk. 3, udvidet, så der blev åbnet for muligheden for at fastsætte regionaliserede kvælstofnormer med henblik på at kunne tage hensyn til proteinværdi i forbindelse med normfastsættelsen i specifikke områder, hvor dette havde særlig betydning ved fastlæggelsen af det driftsøkonomiske optimum, jf. lov nr. 455 af 7. juni 2001.

Som led i vandmiljøplan III (herefter VMP III) blev der foretaget en teknisk justering af normfastsættelsessystemet. Kvælstofnormerne blev fortsat som hovedregel fastsat uden hensyn til proteinværdi, men således at normreduktionen maksimalt kunne fastsættes til 10 pct. under det driftsøkonomiske optimum, som besluttet ved VMP II. Dog kunne den samlede kvælstofkvote ikke overstige kvoten fra planperioden 2003/2004 reguleret for effekten af afgrødeforskydninger, jf. lov nr. 437 af 9. juni 2004.

For at leve op til Danmarks forpligtelser i henhold til vandrammedirektivet, og som opfølgning på midtvejsevalueringen af VMP III foretaget i 2008, blev der foretaget endnu en teknisk justering af normfastsættelsessystemet, så der skete en neutralisering af kvælstofeffekten ved udtagning af arealer fra landbrugsmæssig drift til f.eks. byudvikling, natur m.v., jf. lov nr. 1528 af 27. december 2009.

Lovforslaget er en del af den fødevare- og landbrugspakke, som er indeholdt i regeringsgrundlaget "Sammen for fremtiden" fra juni 2015.

Af regeringsgrundlaget ”Sammen for fremtiden” fremgår, at natur og miljø skal gives videre til de kommende generationer i god stand, men at det er en forudsætning herfor, at der skabes vækst, job og velfærd. Herudover skal de miljøpolitiske mål opnås på den samfundsøkonomisk mest effektive måde, således at der opnås mest miljø for pengene. ...

3.2. Miljø- og Fødevareministeriets overvejelser

Danmark har en stærk fødevare- og landbrugssektor, som skaber arbejdspladser og eksport. Fødevareerhvervet er vækstmotor i dele af Danmark, der er ramt af mangel på arbejdspladser og muligheder for udvikling. Sektoren er under stigende pres fra den globale konkurrence.

Formålet med lovforslaget er at skabe bemyndigelse til at påbegynde udfasningen af reduktionen af afgrødernes kvælstofnormer i forhold til det økonomiske optimum med henblik på at forøge råvaregrundlaget, således at fødevare- og landbrugssektoren gøres endnu bedre rustet til at øge eksporten, skabe mere vækst og beskæftigelse i samspil med natur og miljø.

Reducerede kvælstofnormer indgår i opfyldelsen af målsætningerne i en række af natur- og miljødirektiverne, særligt nitratdirektivet og vandrammedirektivet. Udfasning af reduktionen af afgrødernes kvælstofnormer i forhold til det økonomiske optimum forudsætter derfor, at det er vurderet, at tilførsel af den ekstra mængde kvælstof holdes inden for Danmarks EU-retlige forpligtelser i forhold til natur, overfladevand, grundvand og klima.

Grundlaget for den danske vandmiljøindsats er under revision. Regeringen vil, i forbindelse med fremlæggelsen af en landbrugs- og fødevarepakke, foreslå en samlet håndtering af kvælstofreguleringen. Det er Miljø- og Fødevareministeriets vurdering i relation til en merudledning af kvælstof til kystvande, som følge af en udfasning af normreduktionen, at forpligtelsen til at forebygge forringelse ikke umiddelbart kan antages at være til hinder for at øge udledningen af kvælstof under forudsætning af, at ingen af de marine kvalitetselementer herved ændrer tilstandsklasse i nedadgående retning. Dette gælder dog ikke for vandområder, hvor et eller flere kvalitetselementer allerede befinder sig i nederste tilstandsklasse. Merudledningen vil skulle ses i sammenhæng med andre initiativer, der påvirker udledningen af kvælstof, herunder baseline 2021. Det bemærkes, at det tværministerielle kvælstofudvalg under Finansministeriets ledelse, der blev nedsat af den forrige regering som opfølgning på udkastet til vandområdeplaner, der blev sendt i høring i 2014, har fået til opgave at foretage en samlet vurdering af, om beregningen af indsatsbehovet skal revurderes. Udvalget ser derudover på de usikkerheder, der er forbundet med opgørelse af indsatsbehovet og effekterne af forskellige virkemidler.

Sideløbende med udfasningen af de reducerede kvælstofnormer, under de nævnte hensyn, og tilvejebringelse af det faglige grundlag, udarbejder regeringen en handlingsplan for, hvornår og hvordan målrettede tiltag og regulering kan gennemføres med henblik på at sikre forbedringer i vandmiljøets tilstand frem mod 2021. I handlingsplanen vil der endvidere indgå principper for, hvordan belastningen begrænses til det niveau, der er besluttet i vandområdeplanerne uanset, om normerne fastsættes efter et økonomisk op-

timum, som kan variere fra år til år. Der vil blive udarbejdet forslag til den konkrete gennemførelse af handlingsplanen for målrettede tiltag og regulering.

3.3. Den foreslåede ordning

Med den foreslåede ændring i lovforslagets § 1, nr. 1, nyaffattes miljø- og fødevareministerens bemyndigelse til at fastsætte afgrødernes kvælstofnormer.

Principperne for normfastsættelsen videreføres, således at der tages udgangspunkt i en økonomisk optimal kvælstoftildeling, som indstilles af Normudvalget. Ved fastlæggelsen af de gennemsnitlige økonomiske optimale kvælstofnormer vil kvælstofprognosen for den pågældende planperiode og udbyttetigninger, der gennem forsøgsresultater kan dokumenteres at ville kunne realiseres uden restriktioner i kvælstoftilførslen, som hidtil indgå.

Det er ikke hensigten, at der inden for rammerne af den foreslåede bemyndigelse foretages en yderligere reduktion af afgrødernes kvælstofnormer i forhold til det driftsøkonomiske optimum, end den beregnede normreduktion, der blev fastsat pr. 1. august 2015, som denne er beskrevet ovenfor under afsnit 3.1.

Det er Miljø- og Fødevareministeriets vurdering, at det ligger inden for rammerne af den foreslåede bemyndigelse, at miljø- og fødevareministeren kan påbegynde udfasningen af reduktionen af afgrødernes kvælstofnormer. Det er en forudsætning for udfasning af reduktionen af kvælstofnormerne inden for rammerne af bemyndigelsen, at det på fagligt og juridisk grundlag er vurderet, at tilførsel af den ekstra mængde kvælstof holdes inden for Danmarks EU-retlige forpligtelser i forhold til natur, overfladevand, grundvand og klima.

Det er endvidere Miljø- og Fødevareministeriets vurdering, at en udfasning af reduktionen af afgrødernes kvælstofnormer i forhold til det økonomiske optimum ligger inden lovens formål som angivet i lovens § 1, idet fastsættelse af kvælstofnormer indebærer en regulering af jordbrugets anvendelse af gødning med henblik på at begrænse udvaskningen af kvælstof.

Det er hensigten, at kvælstofnormerne fortsat fastsættes årligt ved bekendtgørelsen med virkning for en konkret planperiode, og at der fastsættes en kvælstofnorm for hver enkelt afgrødekategori ved standardudbytte for klimaområder, jordbonitet og særlige vandingens behov. Planperioden er fastsat i lovens § 4 og omfatter perioden 1. august til 31. juli.

Udmøntningen af bemyndigelsen ved bekendtgørelse forudsættes at ske på grundlag af en politisk aftale om den fremtidige natur- og miljøindsats på landbrugsområdet, herunder udfasningen af de reducerede kvælstofnormer, således at det sikres, at Danmark fortsat kan leve op til de EU-retlige og internationale forpligtelser på natur- og miljøområdet.

Miljø- og fødevareministerens bemyndigelse til at fastsætte forskellige normer for forskellige regioner i landet på baggrund af forskel i udbyttens niveauer har ikke været udnyttet og foreslås derfor ikke videreført. Der vil således ikke være muligt inden for rammerne af den foreslåede bemyndigelse at fastsætte forskellige normer i forskellige regioner i landet med henblik på at kunne tage hensyn til proteinværdi i forbindelse med

normfastsættelsen i specifikke områder, hvor dette havde særlig betydning ved fastlæggelsen af det driftsøkonomiske optimum.

...

5. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.

Forslaget indebærer ikke i sig selv økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v. Udmøntningen af bemyndigelsen i lovforslagets § 1, nr. 1, til ved bekendtgørelse at iværksætte udfasningen af de reducerede kvælstofnormer, vil indebære en økonomisk gevinst for erhvervslivet. Københavns Universitet har i 2013 opgjort de erhvervsøkonomiske konsekvenser ved reducerede kvælstofnormer til 331-848 mio. kr. årligt. Med de senere års stigende kornpriser kan det ikke udelukkes, at omkostningerne for erhvervet er større end hidtil antaget.

...

Til § 2

...

Overtrædelse af reglerne om det maksimale brug af kvælstofholdig gødning, jf. lovens § 5, er straffelagt i lovens § 29, stk. 1.

Det er Miljø- og Fødevarerministeriets vurdering, at håndhævelsen af overtrædelser af reglerne for det maksimale brug af kvælstofholdig gødning (overgødskning) i tidligere planperioder ikke bliver påvirket af ændringen af reglerne, jf. U 1998.736 V. I den pågældende sag var der, efter overtrædelsen var begået, sket ændring af normtallene for kvælstofindhold i husdyrgødning. Af Vestre Landsrets dom fremgår, at efter det for landsretten oplyste om baggrunden for ændringerne i regelsættet måtte antages, at ændringerne skyldtes ydre, straffskylden uvedkommende forhold. Det fremgår endvidere, at da straffen således er anvendt som led i en af ydre forhold bestemt og fortsat praktiseret reguleringsteknik, tiltrædes det, at behovet og forbruget af kvælstof i tildales bedrift er opgjort efter de regler, der var gældende i planåret 1994/95, og at straffen er fastsat i forhold hertil, jf. straffelovens § 3, stk. 1, 2. pkt.

Den omfordeling af kvælstofreduktionsindsatsen, der sker ved udfasningen af reduktionen af kvælstofnormerne forudsætter, at det på et fagligt grundlag vurderes, at natur, overfladevand, grundvand og klima ikke forringes ved tilførsel af den forøgende mængde kvælstof. Der er med andre ord ikke tale om, at regelændringerne skyldes en ændret opfattelse af forholdets strafværdighed, men skyldes ydre, straffskylden uvedkommende forhold, jf. straffelovens § 3, stk. 1, 2. pkt.

Som følge af ovenstående vil NaturErhvervstyrelsen, også efter lovforslagets fremsættelse og vedtagelse, kontrollere og anmelde overtrædelser af reglerne på det grundlag, der var gældende i den pågældende planperiode.

Den endelige afgørelse af spørgsmålet om, hvorvidt en overtrædelse skal bedømmes på baggrund af reglerne for den pågældende planperiode, hvori brugen af den kvælstofholdig gødning har fundet sted, eller efter den ændrede regulering fastsat i medfør af den ændrede bemyndigelse i lovforslagets § 1, stk. 1, henhører under domstolene.”

Ved lov nr. 338 af 2. april 2019, som trådte i kraft den 5. april 2019, blev gødningsanvendelsesloven ophævet og erstattet af en ny lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om næringsstofreducerende tiltag. Loven indeholder som nævnt i § 12 en bestemmelse, der svarer til gødningsanvendelseslovens § 5. Af lovens § 58, stk. 3, fremgår, at den ikke finder anvendelse på forhold, der vedrører planperioden 2018/2019 og tidligere planperioder. For sådanne forhold finder de hidtil gældende regler anvendelse.

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og EU-Charteret

Artikel 7 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har følgende ordlyd:

”Stk. 1. Ingen kan kendes skyldig i et strafbart forhold på grund af en handling eller undladelse, der ikke udgjorde en forbrydelse efter national eller international ret på det tidspunkt, da den blev begået. Der kan heller ikke pålægges en strengere straf end den, der var anvendelig på det tidspunkt, da lovovertrædelsen blev begået.

Stk. 2. Denne artikel er ikke til hinder for, at en person domfældes og straffes for en handling eller undladelse, der på det tidspunkt, da den blev begået, var en forbrydelse ifølge de af civiliserede nationer anerkendte almindelige retsprincipper.”

Artikel 49 i EU’s charter om grundlæggende rettigheder har følgende ordlyd:

”1. Ingen kan kendes skyldig i et strafbart forhold på grund af en handling eller undladelse, som ikke udgjorde en forbrydelse efter national ret eller international ret på det tidspunkt, da den blev begået. Der kan heller ikke pålægges en strengere straf end den, der var anvendelig på det tidspunkt, da lovovertrædelsen blev begået. Hvis der, efter at en lovovertrædelse er begået, i loven fastsættes en mildere straf, skal denne anvendes.

2. Denne artikel er ikke til hinder for, at en person domfældes og straffes for en handling eller undladelse, som på det tidspunkt, da den blev begået, var en forbrydelse ifølge de almindelige principper, der er anerkendt af alle nationer.

3. Straffens omfang skal stå i rimeligt forhold til overtrædelsen.”

Nitratdirektivet, habitatdirektivet og SMV-direktivet

Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget (nitratdirektivet), indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

”Artikel 1

Dette direktiv har til formål:

- at nedbringe vandforurening forårsaget eller fremkaldt af nitrater, der stammer fra landbruget, og
- at forebygge yderligere forurening af denne art.

...

Artikel 5

1. Med henblik på gennemførelse af de i artikel 1 omhandlede målsætninger udarbejder medlemsstaterne inden to år efter den oprindelige udpegelse som omhandlet i artikel 3, stk. 2, eller inden et år efter enhver senere udpegelse som omhandlet i artikel 3, stk. 4, handlingsprogrammer for de udpegede sårbare zoner.

2. Et handlingsprogram kan vedrøre alle sårbare zoner på en medlemsstats område, eller der kan, hvis medlemsstaten finder det hensigtsmæssigt, udarbejdes forskellige programmer for forskellige sårbare zoner eller dele af zoner.

3. I handlingsprogrammerne skal der tages hensyn til:

a) de foreliggende videnskabelige og tekniske data, hovedsagelig om kvælstoftilførsler fra henholdsvis landbrugsvirksomhed og andre kilder b) miljøbetingelserne i de relevante områder i den pågældende medlemsstat.

4. Handlingsprogrammerne skal gennemføres inden fire år efter deres udarbejdelse og skal bestå af følgende bindende foranstaltninger:

a) foranstaltningerne i bilag III b) de foranstaltninger, som medlemsstaterne har foreskrevet i den eller de kodekser for godt landmandskab, der er overflødiggjort af foranstaltningerne i bilag III.

5. Medlemsstaterne træffer inden for rammerne af handlingsprogrammerne desuden de supplerende foranstaltninger eller skærpede foranstaltninger, som de anser for nødvendige, hvis det allerede fra starten eller på baggrund af de erfaringer, der indhøstes i forbindelse med handlingsprogrammernes gennemførelse, viser sig, at foranstaltningerne i stk. 4 ikke er tilstrækkelige til at nå de mål, der er fastsat i artikel 1. Ved udvælgelsen af disse foranstaltninger tager medlemsstaterne hensyn til, om de er effektive og rentable i forhold til andre mulige forebyggende foranstaltninger.

6. Medlemsstaterne udarbejder og gennemfører passende overvågningsprogrammer med henblik på at vurdere effektiviteten af de handlingsprogrammer, der er udarbejdet i medfør af denne artikel.

De medlemsstater, som lader artikel 5 gælde for hele deres nationale område, skal overvåge nitratindholdet i vand (overfladevand og grundvand) på udvalgte målesteder, som gør det muligt at fastslå omfanget af nitratforureningen i vandet hidrørende fra landbrugsvirksomhed.

7. Medlemsstaterne skal mindst hvert fjerde år foretage en ny gennemgang af og om fornødent revidere deres handlingsprogrammer, herunder eventuelle supplerende foranstaltninger, der er truffet i henhold til stk. 5. De underretter Kommissionen om ændringer i handlingsprogrammerne.”

Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (habitatdirektivet) indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

”Artikel 2

1. Formålet med dette direktiv er at bidrage til at sikre den biologiske diversitet ved at bevare naturtyperne samt de vilde dyr og planter inden for det af medlemsstaternes områder i Europa, hvor Traktaten finder anvendelse.

2. De foranstaltninger, der træffes efter dette direktiv, tager sigte på at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for naturtyper samt vilde dyre- og plantearter af fællesskabsbetydning.

3. De foranstaltninger, der træffes efter dette direktiv, tager hensyn til de økonomiske, sociale og kulturelle behov og til regionale og lokale særpræg.

Bevaring af naturtyper og af levesteder for arter

...

Artikel 6

1. For de særlige bevaringsområder iværksætter medlemsstaterne de nødvendige bevaringsforanstaltninger, hvilket i givet fald kan indebære hensigtsmæssige forvaltningsplaner, som er specifikke for lokaliteterne eller integreret i andre udviklingsplaner, samt de relevante retsakter, administrative bestemmelser eller aftaler, der opfylder de økologiske behov for naturtyperne i bilag I og de arter i bilag II, der findes på lokaliteterne.

2. Medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne i de særlige bevaringsområder samt forstyrrelser af de arter, for hvilke områderne er udpeget, for så vidt disse forstyrrelser har betydelige konsekvenser for dette direktivs målsætninger.

3. Alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne. På baggrund af konklusionerne af vurderingen af virkningerne på lokaliteten, og med forbehold af stk. 4, giver de kompetente nationale myndigheder først deres tilslutning til en plan eller et projekt, når de har sikret sig, at den/det ikke skader lokalitetens integritet, og når de - hvis det anses for nødvendigt - har hørt offentligheden.

4. Hvis en plan eller et projekt, på trods af at virkningerne på lokaliteten vurderes negativt, alligevel skal gennemføres af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art, fordi der ikke findes nogen alternativ løsning, træffer medlemsstaten alle nødvendige kompensationsforanstaltninger for at sikre, at den globale sammenhæng i Natura 2000 beskyttes. Medlemsstaten underretter Kommissionen om, hvilke kompensationsforanstaltninger der træffes.

Hvis der er tale om en lokalitet med en prioriteret naturtype og/eller en prioriteret art, kan der alene henvises til hensynet til menneskers sundhed og den offentlige sikkerhed eller væsentlige gavnlige virkninger på miljøet, eller, efter udtalelse fra Kommissionen, andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser.”

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet (direktivet om strategisk miljøvurdering eller SMV-direktivet) indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

”Artikel 1

Formål

Formålet med dette direktiv er at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau og at bidrage til integrationen af miljøhensyn under udarbejdelsen og vedtagelsen af planer og programmer med henblik på at fremme bæredygtig udvikling ved sikring af, at der i overensstemmelse med dette direktiv gennemføres en miljøvurdering af bestemte planer og programmer, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet.

Artikel 2

Definitioner

I dette direktiv forstås ved:

- a) "planer og programmer": planer og programmer, herunder sådanne der medfinansieres af Det Europæiske Fællesskab, samt ændringer deri
 - som udarbejdes og/eller vedtages af en national, regional eller lokal myndighed, eller som udarbejdes af en myndighed med henblik på vedtagelse af parlament eller regering via en lovgivningsprocedure, og
 - som kræves ifølge love og administrative bestemmelser
- b) "miljøvurdering": udarbejdelse af en miljørapport, gennemførelse af høringer, hensyntagen til miljørapporten og til resultaterne af høringerne ved beslutningstagning samt underretning om afgørelsen i overensstemmelse med artikel 4-9
- c) "miljørapport": den del af dokumentationen vedrørende planen eller programmet, som indeholder de oplysninger, der kræves i artikel 5 og i bilag I
- d) "offentligheden": en eller flere fysiske eller juridiske personer og, i overensstemmelse med national lovgivning eller praksis, foreninger, organisationer eller grupper heraf.

Artikel 3

Anvendelsesområde

1. Der skal for de i stk. 2-4 omhandlede planer og programmer, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet, gennemføres en miljøvurdering, som skal være i overensstemmelse med dette direktivs artikel 4-9.

2. Med forbehold af stk. 3 gennemføres der en miljøvurdering for alle planer og programmer:

- a) som udarbejdes inden for landbrug, skovbrug, fiskeri, energi, industri, transport, affaldshåndtering, vandforvaltning, telekommunikation, turisme, fysisk planlægning og arealanvendelse, og som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omhandlet i bilag I og II til direktiv 85/337/EØF, eller
- b) for hvilke det på grund af den sandsynlige indvirkning på lokaliteter er besluttet, at der kræves en vurdering i medfør af artikel 6 eller 7 i direktiv 92/43/EØF.

3. For planer og programmer som omhandlet i stk. 2, der fastlægger anvendelsen af mindre områder på lokalt plan eller angiver mindre ændringer i de pågældende planer og programmer, skal der kun gennemføres en miljøvurdering, hvis medlemsstaten fastslår, at de kan få væsentlig indvirkning på miljøet.

4. Medlemsstaterne afgør, om planer og programmer, som ikke falder ind under stk. 2, men som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter, kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet.

5. Medlemsstaterne afgør, om de planer eller programmer, som er omhandlet i stk. 3 og 4, kan få væsentlig indvirkning på miljøet, enten ved at undersøge hvert enkelt tilfælde eller ved at opstille typer af planer og programmer eller ved at kombinere de to metoder. I den forbindelse tager medlemsstaterne i alle tilfælde hensyn til de relevante kriterier, der er nævnt i bilag II, med henblik på at sikre, at planer og programmer, der kan få væsentlig indvirkning på miljøet, er omfattet af dette direktiv.

6. Ved undersøgelsen af det enkelte tilfælde og ved opstillingen af typer af planer og programmer, jf. stk. 5, høres de i artikel 6, stk. 3, omhandlede myndigheder.

7. Medlemsstaterne sørger for, at resultatet i henhold til stk. 5, herunder grundene til, at der ikke kræves en miljøvurdering i henhold til artikel 4-9, gøres offentligt tilgængelige.

8. Følgende planer og programmer er ikke omfattet af dette direktiv:

- planer og programmer, som alene tjener et nationalt forsvarsformål og et civilt beredskabsformål
- finansielle og budgetmæssige planer og programmer.”

Højesterets begrundelse og resultat

Sagens baggrund og problemstilling

T er i sagens forhold 1, 2, 4 og 5 fundet skyldig i overtrædelse af gødningsanvendelseslovens § 5 ved i sin landbrugsvirksomhed i planperioderne 2006/2007, 2007/2008, 2008/2009 og 2009/2010 at have gennemført gødskning med tilførsel af mere kvælstof end virksomhedens tilladte kvote for de pågældende planperioder. T er endvidere i sagens forhold 3 fundet skyldig i at have købt og anvendt et ikke godkendt plantebeskyttelsesmiddel.

Hovedspørgsmålene i denne sag er, om straffelovens § 3, stk. 1, 1. pkt., finder anvendelse på Ts overtrædelser af gødningsanvendelsesloven og endvidere, om han skal frifindes i disse forhold som følge af manglende national overholdelse af procedurereglerne i habitatdirektivet (Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter) og SMV-direktivet (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planers og programmeters indvirkning på miljøet).

Straffelovens § 3

Der er enighed om, at T lovligt kunne have gennemført gødskning med den mængde kvælstof, som han tilførte i planperioderne 2006/2007, 2008/2009 og 2009/2010, hvis hans virksomheds kvælstofkvote dengang havde været fastsat efter de ændrede regler om fastsættelse af kvælstofkvoter, som blev gennemført ved lov nr. 186 af 2. marts 2016. For så vidt angår planperioden 2007/2008 ville den gødskning, han dengang gennemførte, også indebære en overskridelse, hvis kvoten havde været fastsat efter de nugældende regler, men overskridelsen ville have været mindre.

Det er i forarbejderne til lov nr. 186 af 2. marts 2016 forudsat, at overtrædelser af kvælstofkvoter for planperioder, der ligger forud for denne lovændring, fortsat kan straffes, medmindre straffelovens § 3 er til hinder herfor.

Spørgsmålet er således, om straffelovens § 3 indebærer, at T alene kan straffes i det omfang, hans gødskning i de pågældende år oversteg den kvote, som ville være blevet fastsat efter de nugældende regler.

Straffelovens § 3 regulerer tilfælde, hvor straffelovgivningen ved en handlings pådømmelse er forskellig fra straffelovgivningen, da handlingen blev begået.

Den bestemmelse, som T har overtrådt, er gødningsanvendelseslovens § 5 (nu § 12 i lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om næringsstofreducerende tiltag), hvorefter en virksomheds forbrug af kvælstof til gødningsformål i en planperiode ikke må overstige virksomhedens kvote for kvælstof. Denne bestemmelse er ikke ændret. Det er således også efter de nugældende regler strafbart for en virksomhed at overskride den årligt fastsatte kvælstofkvote. Kriterierne for fastsættelsen af bødestrafen for sådanne overtrædelser er heller ikke ændret.

Fastsættelse af virksomhedernes kvælstofkvoter sker efter regler i bekendtgørelser, som alene finder anvendelse for den pågældende planperiode, der som udgangspunkt løber fra den 1. august til den 31. juli året efter.

De kvælstofkvoter, som T har overskredet i de enkelte planperioder, finder således alene anvendelse for gødsning foretaget inden for den pågældende planperiode. Bekendtgørelserne for de planperioder, som denne sag omhandler, er ikke ophævet, og kvoterne gælder således stadig for gødsning gennemført i de pågældende perioder.

Under disse omstændigheder finder Højesteret, at den nugældende straffelovgivning ikke er forskellig fra den, som var gældende, da T begik de strafbare forhold, og straffelovens § 3 finder derfor ikke anvendelse. Lovovertrædelserne skal således bedømmes efter den lovgivning, som var gældende, da han begik handlingerne, og som stadig er gældende for de planperioder, sagen angår. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 7 og Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder artikel 49 er derfor heller ikke til hinder for, at han straffes for de overtrædelser af gødningsanvendelsesloven, han er fundet skyldig i.

Forholdet til SMV-direktivet og habitatdirektivet

T har gjort gældende, at den danske nitrathandlingsplan for årene 2008-2011 og de danske regler for tildeling af kvælstofkvoter skulle have været undergivet miljøvurdering efter SMV-direktivet og konsekvensvurdering efter habitatdirektivet. Han har gjort gældende, at denne tilsidesættelse af kravene om miljø- og konsekvensvurdering indebærer, at reglerne i gødningsanvendelsesloven og de tilhørende bekendtgørelser om fastsættelse af kvælstofkvoter er ugyldige, og at han som følge heraf ikke kan straffes for at overskride sin kvælstofkvote.

T er dømt for at udlede mere kvælstof end tilladt efter gødningsanvendelsesloven. Reglerne i gødningsanvendelsesloven om begrænsninger af landbrugets udledning af kvælstof har til formål at opfylde Danmarks forpligtelser ifølge nitratdirektivet (Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater), som er et minimumsdirektiv. SMV-direktivets regler om miljøvurdering og habitatdirektivets regler om vurdering af miljømæssige konsekvenser har til formål at sikre beskyttelsen af miljøet, herunder de særligt bevaringsværdige områder, som er omfattet af habitatdirektivet. En miljø- eller konsekvensvurdering efter disse direktiver ville derfor ikke kunne medføre en pligt for myndighederne til at fastsætte lempeligere regler for landbrugets udledning af kvælstof, således at T fik ret til større kvælstofkvoter.

Højesteret finder på den anførte baggrund, at en eventuel tilsidesættelse af procedurereglerne i SMV-direktivet og habitatdirektivet ikke kan føre til, at T ikke kan straffes. Der er herefter ikke anledning til at tage stilling til, om de nævnte procedureregler er tilsidesat.

Straffastsættelsen

Der er ved bødefastsættelsen taget hensyn til den lange sagsbehandlingstid, og Højesteret finder ikke grundlag for yderligere nedsættelse eller strafbortfald. Ts økonomiske forhold kan ikke føre til et andet resultat.

Konklusion

Højesteret stadfæster dommen.

Thi kendes for ret:

Landsrettens dom stadfæstes.

T skal betale sagens omkostninger for Højesteret.

D O M

afsagt den 18. april 2018 af Vestre Landsrets 5. afdeling (dommerne Hanne Aagaard, Helle Korsgaard Lund-Andersen og Kristina Skovbo Hauerslev (kst.) i ankesag

V.L. S-2467-15

Anklagemyndigheden

mod

T

født den ... 1961

(advokat Uffe Baller, Aarhus)

Retten i Randers har den 30. november 2015 afsagt dom i 1. instans (rettens nr. 1-1227/2015).

Påstande

Tiltalte, T, har påstået frifindelse, subsidiært formildelse.

Anklagemyndigheden har påstået formildelse.

Tiltalte og anklagemyndigheden er enige om, at byrettens bevisresultat kan lægges til grund, men tiltalte har påstået frifindelse under henvisning til, at de regler, som han er tiltalt for at have overtrådt, er ugyldige, og under henvisning til, at forholdene i hvert fald er omfattet af straffelovens § 3, stk. 1, artikel 49 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og artikel 15 i den Internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder.

Tiltalte har vedrørende sin formildelsespåstand blandt andet anført, at der ved bødestraffens fastsættelse skal tages hensyn til, at han den 28. februar 2014 er meddelt gældssanering, ligesom straffen skal nedsættes som følge af den lange sagsbehandlingstid.

Anklagemyndigheden tilsluttet sig, at bøden skal nedsættes som følge af den lange sagsbehandlingstid.

Anklagemyndigheden har for landsretten berigtiget tiltalen i forhold 1, 2, 4 og 5, således, at ”nr. 500 af 12. maj 2013” ændres til ”nr. 433 af 3. maj 2017”. I forhold 3 ændres ”nr. 1232 af 5. november 2015” til ”nr. 1647 af 17. december 2017”, og i forhold 1 ændres ”175.653 kg” til ”175.652 kg”.

Supplerende oplysninger

Landbrugsstyrelsen har den 3. april 2018 udarbejdet en ny bødeberegning på grundlag af byrettens bevisresultat, hvorefter det indstilles, at tiltalte for forhold 1, 2, 4 og 5 straffes med en bøde på i alt 1.730.500 kr. Overtrædelsen i forhold 4 er ikke indgået med noget beløb i bødeberegningen, idet overtrædelsen er af så beskeden karakter, at den normalt vil blive sanktioneret med en indskærpelse. Det er endvidere indstillet, at forhold 3 straffes med en bøde på 175.000 kr.

Tiltalte har ikke talmæssigt bestridt Landbrugsstyrelsens beregninger.

Det fremgår af en retsbog for Skifteretten i Randers, at tiltalte ved kendelse af 28. februar 2014 er meddelt gældssanering.

Tiltalte er tidligere straffet blandt andet ved bødevedtagelse af 14. december 2009 med en bøde på 140.000 kr. for overtrædelse af bekendtgørelse om kemiske stoffer og produkter, ved dom af 24. juni 2010 med en bøde på 10.000 kr. for overtrædelse af husdyrbekendtgørelsen og ved bødevedtagelse af 22. oktober 2014 med en bøde på 3.000 kr. for overtrædelse af færdselsloven.

Landsrettens begrundelse og resultat

Skyldsspørgsmålet

Straffelovens § 3 mv.

Ved den nærmere fastlæggelse af kvoterne for kvælstof for de planperioder, der er omhandlet i forhold 1, 2, 4 og 5, finder de bekendtgørelser om jordbrugets anvendelse af gødning, som regulerer de pågældende perioder, fortsat anvendelse. Der er heller ikke lovteknisk sket ophævelse af bekendtgørelserne.

Den omstændighed, at kvoterne og de tekniske principper for og beregningerne af kvoterne er ændret, fører herefter ikke til, at forholdene er omfattet af straffelovens § 3, stk. 1, jf. tilsvarende Vestre Landsrets dom af 7. september 2016 gengivet i TfK 2016, side 1377, og Vestre Landsrets dom af 21. december 2017 gengivet i UfR 2018, side 1349.

Artikel 49 i Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder, artikel 7 i den Europæiske Menneskerettighedskonvention og artikel 15 i den Internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder finder af de anførte grunde heller ikke anvendelse.

Gødningsanvendelseslovens § 5's gyldighed

Ved kendelse af 12. juni 2017 bestemte landsretten, at tiltaltes anmodning om, at sagen skulle udsættes med henblik på, at der skulle ske præjudiciel forelæggelse for EU-domstolen, ikke blev taget til følge.

Det hedder i kendelsen blandt andet:

”Landsrettens begrundelse og resultat:

Tiltalen i straffesagens forhold 1, 2, 4 og 5 vedrører overtrædelse af § 5 i gødningsanvendelsesloven (på tidspunktet for tiltalerejsningen lovbekendtgørelse nr. 500 af 12. maj 2013 om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække; på gerningstidspunkterne lovbekendtgørelse nr. 757 af 29. juni 2006 med senere ændringer) ved at have gennemført gødskning med gødningsmængder, der oversteg de beregnede kvoter for planperioderne 2006/2007, 2007/2008, 2008/2009 og 2009/2010. Grundlaget for gødningskvoterne findes i de politiske aftaler om reduktion af nitratudledningen, Vandmiljøplan I-III samt aftalerne om Grøn Vækst.

Det fremgår af 11. betragtning til Nitratdirektivet, at de handlingsplaner, som medlemsstaterne skal udarbejde, bør omfatte foranstaltninger til at begrænse

anvendelsen af enhver form for kvælstofholdig kunstgødning på landbrugsjord og især bør indeholde specifikke begrænsninger for anvendelse af husdyrgødning. Følgende fremgår endvidere af direktivets artikel 5, stk. 4-7 om handlingsplanerne:

”...

4. Handlingsprogrammerne skal gennemføres inden fire år efter deres udarbejdelse og skal bestå af følgende bindene foranstaltninger:

a) foranstaltninger i bilag III

b) de foranstaltninger, som medlemsstaterne har foreskrevet i den eller de kodekser for godt landmandskab, der er overflødiggjort af foranstaltningerne i bilag III.

5. Medlemsstaterne træffer inden for rammerne af handlingsprogrammerne desuden de supplerende foranstaltninger eller skærpede foranstaltninger, som de anser for nødvendige, hvis det allerede fra starten eller på grund af de erfaringer, der indhøstes i forbindelse med handlingsprogrammernes gennemførelse, viser sig, at foranstaltningerne i stk. 4 ikke er tilstrækkelige til at nå de mål, der er fastsat i artikel 1. Ved udvælgelsen af disse foranstaltninger tager medlemsstaterne hensyn til, om de er effektive og rentable i forhold til andre mulige forbyggende foranstaltninger.

6. Medlemsstaterne udarbejder og gennemfører passende overvågningsprogrammer med henblik på at vurdere effektiviteten af de handlingsprogrammer, der er udarbejdet i medfør af denne artikel.

De medlemsstater, som lader artikel 5 gælde for hele deres nationale område, skal overvåge nitratinholdet i vand (overfladevand og grundvand) på udvalgte målesteder, som gør det muligt at fastslå omfanget af nitratforureningen i vandet hidrørende fra landbrugsvirksomhed.

7. Medlemsstaterne skal mindst hvert fjerde år foretage en ny gennemgang af og om fornødent revidere deres handlingsprogrammer, herunder eventuelle supplerende foranstaltninger, der er truffet i henhold til stk. 5. De underretter Kommissionen om ændringer i handlingsprogrammerne.

...”

Af bilag III til direktivet fremgår bl.a.

”...

1. Foranstaltninger skal omfatte regler vedrørende:

...

3) en begrænsning af tilførsel af gødning til jorden, der er i overensstemmelse med godt landsmandskab, og som tager hensyn til de særlige forhold i de pågældende sårbare zoner, især:

a) jordbundsforholdene, jordtypen og arealets hældning

b) klimatiske forhold, nedbør og kunstvanding

c) jordens anvendelse og dyrkningsmetoder, herunder vekseldrift og skal bygge på ligevægt mellem:

i) afgrødens forventede kvælstofbehov, og

ii) Kvælstoftilførslen til afgrøden fra jorden og fra gødskning svarende til:

- mængden af kvælstof i jorden på det tidspunkt, hvor afgrødens behov herfor stiger væsentligt (resterende mængder sidst på vinteren)
- kvælstoftilførslen via nettomineralisering af jordens reserver af organisk kvælstof
- tilførsel af kvælstofforbindelser fra husdyrgødning
- tilførsel af kvælstofforbindelser fra kunstgødning og anden gødning.

2. Disse foranstaltninger skal sikre, at den mængde husdyrgødning, som tilføres jorden hvert år, herunder fra dyrene selv, ikke overstiger en vis mængde pr. hektar for hver bedrift eller hvert husdyrbrug.

Den fastsatte mængde pr. hektar skal være den mængde husdyrgødning, som indeholder 170 kg N. Dog kan medlemsstaterne:

- a) under det første fireårige handlingsprogram tillade en mængde husdyrgødning, som indeholder op til 210 kg N
- b) under og efter det første firårige handlingsprogram fastsætte andre mængder end dem, der er fastsat ovenfor. Disse mængder skal fastsættes således, at de ikke hindrer opfyldelsen af de formål, der er angivet i artikel 1, og der skal ligge objektive kriterier til grund for dem, f. eks:
 - lang vækstsæson
 - afgrøder, der optager meget kvælstof
 - højt nedbørsoverskud i den sårbare zone
 - jordbund med usædvanlig høj denitrifikationsevne.

Hvis en medlemsstat tillader andre mængder i henhold til andet afsnit, litra b), underretter den Kommissionen, som undersøger begrundelsen herfor efter forskriftsproceduren i artikel 9, stk. 2.

3. Medlemsstaterne kan beregne de i punkt 2 nævnte mængder på grundlag af antallet af dyr.

4. Medlemsstaterne meddeler Kommissionen, hvorledes de anvender bestemmelserne i punkt 2. På baggrund af de modtagne oplysninger kan Kommissionen, såfremt den finder det nødvendigt, forelægge Rådet passende forslag i overensstemmelse med artikel 11.

...”

Den 31. januar 1987 havde Danmark gennemført Handlingsplan mod forureningen af det danske vandmiljø med næringssalte (Vandmiljøplan I). Af denne plan fremgik, at målet med planen var at nedbringe udledninger af kvælstof med 50 %. Dette skulle blandt andet ske gennem systematisk gødningsplanlægning i alle landbrugsbedrifter med årlige planer for den enkelte bedrifts gødningssammensætning og gødningsdisponering.

EU-Kommissionen fremsendte den 14. november 1997 en åbningsskrivelse til Danmark, hvoraf fremgik, at Kommissionen ikke mente, at Danmark havde opfyldt sine forpligtelser i henhold til nitratdirektivet. I åbningsskrivelsen hed det bl.a.:

...”

2) Supplerende foranstaltninger i henhold til direktivets artikel 5, stk. 5.

De danske myndigheder beskriver i ovennævnte brev af 29. januar 1997 forskellige foranstaltninger, der er truffet og målsætninger, der er fastlagt

inden for rammerne af gennemførelsen af direktivet. Desuden henvises der til den danske rapport i henhold til artikel 10.

Der er imidlertid ikke nogen tilstrækkelig forklaring på, hvordan disse foranstaltninger og målsætninger vil kunne medføre, at målsætningerne i artikel 1 opfyldes. Kommissionen er således ikke i besiddelse af oplysninger, som tillader den at konkludere, at handlingsprogrammet gennemfører målsætningerne om at nedbringe vandforurening forårsaget eller fremkaldt af nitrater, der stammer fra landbruget og at forebygge yderligere forurening af denne art. Kommissionen finder det tværtimod usandsynligt, at målsætningerne vil blive opfyldt af følgende grunde:

...

c) Kommissionen finder, at på trods af den danske målsætning om 50 mg nitrat pr. liter i grundvand og væsentlige eksisterende og foreslåede foranstaltninger til at opnå dette, er der stor tvivl om, hvorvidt det vil blive nået, især inden for direktivets tidsfrist. Det er klart, at fremskridtene hen imod dette niveau ikke er gået så hurtigt som planlagt. Oprindeligt var det hensigten at nå nedskæringen i 1995. Den planlagte formindskelse svarede til 133 000 t N. Ved udgangen af 1995 var der kun sket en reduktion på 20-30 000 t. Målsætningen er nu blevet udsat til 2000. På baggrund af de tidligere målsætninger og den nuværende reduktion er Kommissionen derfor ikke overbevist om, at direktivets målsætninger vil blive opfyldt, især med hensyn til forebyggelse af forurening.

...

Afslutningsvis finder Kommissionen, at det er klart, at foranstaltningerne, herunder det danske handlingsprogram, ikke vil være tilstrækkelige til at nå de målsætninger, der er fastlagt i artikel 1, og det er derfor nødvendigt at gennemføre supplerende foranstaltninger som anført i artikel 5, stk. 5. Så vidt Kommissionen er orienteret, har de danske myndigheder ikke truffet sådanne foranstaltninger, og Kommissionen er under alle omstændigheder ikke blevet orienteret om sådanne af de pågældende myndigheder.

..."

Den 17. februar 1998 blev aftalen om Vandmiljøplan II indgået. Af denne fremgik bl.a., at målet med aftalen var at virkeliggøre den begrænsning af markbidraget med 100.000 tons kvælstof, som var et afgørende led i Danmarks implementering af Nitratdirektivet. Udgangspunktet for aftalen var et skøn om, at de hidtidige tiltag ville føre til en begrænsning på ca. 63.000 tons kvælstof, hvorfor yderligere tiltag, der kunne føre til reduktion med ca. 37.000 tons var nødvendige. Disse tiltag fremgik af et bilag til aftalen. Det fremgik videre, at N-normen (normen for kvælstoftilførsel) nedsattes med 10 %.

I et brev af 5. marts 1998 til EU-Kommissionen orienterede Danmark om de vedtagne tiltag, og understregede heri, at det var helt centralt i Vandmiljøplan II, at normerne for kvælstoftilførsel sænkedes med 10 % fra august 1998 ved en ændring af reglerne herom. Derved ville landmanden komme under det økonomisk optimale niveau for gødskning af afgrøderne. Efter et møde mellem

Danmark og Kommissionen og yderligere svar på Kommissionens spørgsmål, lukkede Kommissionen åbningsskrivelsessagen.

Den 2. april 2004 blev aftalen om Vandmiljøplan III indgået med virkning for perioden 2005-2015 med evalueringer i henholdsvis 2008 og 2011. Af denne aftale fremgik bl.a.:

...”

”Kvælstofudvaskningen fra landbruget reduceres med som minimum 13 % i 2015 i forhold til 2003.

...

Reduktion af kvælstofudvaskningen er væsentligt i forhold til både nationale og internationale mål. Tilstanden i Kattegat, Østersøen og en række fjorde vurderes med bekymring i en rapport fra FN's miljøorgan. Udledninger af kvælstof fra land som følge af overgødskning i landbruget angives at være en væsentlig årsag. Med denne VMP III aftale sker der yderligere et bidrag til en lavere kvælstofudledning og et bedre vandmiljø.

Danmark skal fremsende et fireårigt handlingsprogram for implementering af Nitratdirektivet fra 2004-2008. Parterne er enige i, at aftalen om VMP III samt de opnåede resultater i VMP II indgår i de følgende 4-årige handlingsprogrammer, og at Danmark fortsat vil have implementeret Nitratdirektivet korrekt.

...

Der foretages en teknisk justering af normfastsættelsessystemet, så normerne fortsat som hovedregel fastlægges under hensyntagen til proteinværdi, men således at normreduktionen maksimalt kan fastsættes til 10 % under det driftsøkonomiske optimum, som besluttet i VMP II, dog således at den samlede kvælstofkvote ikke kan overstige kvoten fra 2003/2004 reguleret for effekten af afgrødeforskydninger.

...”

Af EU-Kommissionens beslutning af 8. august 2008, hvor Kommissionen tillod Danmarks undtagelse vedrørende mulighed for anvendelse af husdyrgødning i mængder, der overstiger den mængde, der indeholder 170 kg kvælstof pr. ha., fremgår bl.a., at Danmark i overensstemmelse med Nitratdirektivet har iværksat et handlingsprogram for perioden 2008-2011, og at foranstaltningerne heri ”udgør en integrerende del af den tredje vandmiljøplan”.

Den 16. juni 2009 blev aftalen om Grøn Vækst indgået, og den 9. april 2010 blev aftalen om Grøn Vækst 2.0 indgået. Disse aftaler indeholdt ikke nogen ændring af kvælstofnormen, der således fortsat var bestemt som ved Vandmiljøplan III, nemlig som 10 % under det driftsøkonomiske optimum, dog således at den samlede kvote ikke kunne overstige kvoten for 2003/2004 reguleret for effekten af afgrødeforskydninger. Den fastsættelse af kvælstofnormen, der var aftalt ved Vandmiljøplan III, var dermed gældende frem til aftalen om Fødevarer- og landbrugspakken, der blev indgået den 22. december 2015.

Vedrørende SMV-direktivet:

Vandmiljøplan III og de ændringer i gødningsanvendelsesloven, denne plan førte til, var vedtaget forud for ikrafttrædelsen den 21. juli 2004 af Miljøvurderingsloven, der implementerede SMV-direktivet i dansk ret og således allerede af den grund ikke undergivet et krav om strategisk miljøvurdering. De senere ændringer, der skete i handlingsplanen for 2008-2011, herunder de ændringer, som var indeholdt i Aftale om Grøn Vækst og Aftale om Grøn Vækst 2.0 om nye, navnlig dyrkningsrelaterede tiltag, og de ændringer, som blev indført i gødningsanvendelsesloven ved lov nr. 1528 af 27. december 2009, var af teknisk art og ikke ændringer, der kunne bevirke krav om en strategisk miljøvurdering i medfør af SMV-direktivet. Landsretten finder derfor ikke, at der er en sådan tvivl om fortolkningen af EU-retten i forhold til kravet om miljøvurdering af de danske nitrathandlingsplaner, at der på dette punkt er grundlag for præjudiciel forelæggelse i straffesagen.

Vedrørende Habitatdirektivet:

Det fremgår af Habitatdirektivets artikel 2, stk. 2, at direktivets formål overordnet er at sikre eller genoprette gunstig bevaringsstatus for de arter og naturtyper, som er omfattet af direktivet. Af direktivets Artikel 6, stk. 1-3, fremgår:

...”

1. For de særlige bevaringsområder iværksætter medlemsstaterne de nødvendige bevaringsforanstaltninger, hvilket i givet fald kan indebære hensigtsmæssige forvaltningsplaner, som er specifikke for lokaliteterne eller integreret i andre udviklingsplaner, samt de relevante retsakter, administrative bestemmelser eller aftaler, der opfylder de økologiske behov for naturtyperne i bilag I og de arter i bilag II, der findes på lokaliteterne.

2. Medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne i de særlige bevaringsområder samt forstyrrelser af de arter, for hvilke områderne er udpeget, for så vidt disse forstyrrelser har betydelige konsekvenser for dette direktivs målsætninger.

3. Alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne.

...”

Det følger af ordlyden af Habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, at bestemmelsen ikke finder anvendelse på generel regulering af almindelig arealanvendelse, herunder den fastsættelse af generelle gødningsnormer, som er sket ved de vedtagne nitrathandlingsplaner og gødningsanvendelseslovens regler frem til

planåret 2009/2010. Regulering af denne art er i stedet omfattet af direktivets artikel 6, stk. 2, der ikke stiller krav om konsekvensvurdering. Det forhold, at EU-Kommissionen i pilotbrevet til Danmark har givet udtryk for, at indholdet af Fødevarer- og landbrugspakken fra december 2015, der ifølge Miljø- og Fødevarerministeriets juridiske vurdering af de ændringer af gødningsnormerne, der følger heraf, medfører et grundlæggende paradigmeskifte til målrettet regulering, kan ikke føre til en anden vurdering.

Der er derfor heller ikke i forhold til spørgsmålet om anvendelse af Habitatdirektivet en sådan tvivl om fortolkningen af EU-retten, at der er grundlag for præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen.

Tiltaltes anmodning om, at sagen udsættes med henblik på, at der sker præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen af spørgsmålet om de danske gødskningsreglers forenelighed med EU-retten, tages herefter ikke til følge.”

Den 14. marts 2018 besluttede landsretten, at der ikke var grundlag for at tage tiltaltes anmodning om genoptagelse af spørgsmålet om sagens forelæggelse for EU-domstolen til følge. Landsretten finder fortsat ikke grundlag for at forelægge sagen for EU-domstolen.

Som anført i ovennævnte kendelse, har der ikke for de omhandlede planperioder været krav om, at der skulle foretages en strategisk miljøvurdering i medfør af SMV-direktivet, ligesom habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, ikke finder anvendelse på generel regulering af almindelig arealanvendelse, idet regulering af denne art i stedet er omfattet af direktivets artikel 6, stk. 2, der ikke stiller krav om konsekvensvurdering. Det, der er anført under hovedforhandlingen, kan ikke føre til et andet resultat.

Der er derfor ikke grundlag for at fastslå, at de bestemmelser, som det i overensstemmelse med byrettens bevisresultat kan lægges til grund, at tiltalte har overtrådt, er ugyldige, hvorfor det tiltrædes, at tiltalte er fundet skyldig som sket.

Straffastsættelsen

Efter overtrædelsernes karakter og omfang, herunder at overtrædelsen i forhold 4 er af så beskeden karakter, at den isoleret set ville kunne afgøres med en advarsel og dermed ikke skal indgå i bødefastsættelsen, udgør bøden i overensstemmelse med anklagemyndighedens påstand som udgangspunkt 1.905.000 kr. Sagsbehandlingstiden har imidlertid i så væsentligt omfang oversteget det rimelige, at tiltalte bør kompenseres herfor. Kompensationen ydes på

den måde, at bøden nedsættes med 5.000 kr. og halvdelen af det resterende beløb, hvorefter bøden fastsættes til 950.000 kr. Endvidere kompenseres tiltalte ved, at statskassen skal betale sagens omkostninger for begge retter.

Bøden, der er en tillægsstraf, jf. straffelovens § 89, fastsættes i medfør af lovbekendtgørelse nr. 433 af 3. maj 2017 om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække § 29, jf. § 5 (daværende lovbekendtgørelse nr. 757 af 29. juli 2006 med senere ændringer) og Europaparlamentet og Rådets forordning (EF) nr. 1107/2009 af 21. oktober 2009 om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler artikel 28, stk. 1, jf. bekendtgørelse nr. 1647 af 17. december 2017 om bekæmpelsesmidler § 63, stk. 1, nr. 24, jf. stk. 2 (dagældende lovbekendtgørelse nr. 21 af 16. januar 1996 om kemiske stoffer og produkter § 59, stk. 1, nr. 2, jf. § 33, stk. 1, med senere ændring i lov nr. 256 af 12. april 2000 om ændring af lov om kemiske stoffer og produkter).

Det tiltrædes, at forvandlingsstraffen er fastsat som sket.

Der er ikke under denne straffesag anledning til at tage stilling til betydningen af, at tiltalte ved kendelse af 28. februar 2014 er meddelt gældssanering.

Sagens omkostninger for begge retter skal betales af statskassen.

Med de anførte ændringer stadfæster landsretten dommen.

T h i k e n d e s f o r r e t:

Byrettens dom stadfæstes med den ændring, at straffen nedsættes til en bøde på 950.000 kr.

Statskassen skal betale sagens omkostninger for begge retter.

Hanne Aagaard

Helle Korsgaard Lund-Andersen

Kristina Skovbo Hauerslev

(kst.)

DOM

afsagt den 30. november 2015

Rettens nr. 1-1227/2015

Politiets nr. 4200-84990-00024-11

Anklagemyndigheden

mod

T

cpr-nummer ...61-...

Tiltalen og påstandene

T er tiltalt med påstand om bødestraf for overtrædelse af

1.

lovbekendtgørelse nr. 500 af 12. maj 2013 om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække § 29, jf. § 5 (daværende lovbekendtgørelse nr. 757 af 29. juli 2006 med senere ændringer) ved i planperioden 2006/2007, der løb fra 1. august 2006 til 31. juli 2007, eventuelt forlænget til 30. september 2007, i forbindelse med driften af landbrug registreret i CVR under nummer ... beliggende X-vej, Randers NØ, at have gennemført gødskning med 232.337 kg kvælstof, hvorved den beregnede kvote på 175.653 kg kvælstof blev oversteget med 56.684 kg.

2.

lovbekendtgørelse nr. 500 af 12. maj 2013 om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække § 29, jf. § 5 (daværende lovbekendtgørelse nr. 757 af 29. juli 2006 med senere ændringer) ved i planperioden 2007/2008, der løb fra 1. august 2007 til 31. juli 2008, eventuelt forlænget til 30. september 2008, i forbindelse med driften af landbrug registreret i CVR under nummer ... beliggende X-vej, Randers NØ, at have gennemført gødskning med 285.353 kg kvælstof, hvorved den beregnede kvote på 174.101 kg kvælstof blev oversteget med 111.252 kg.

3.

bekendtgørelse nr. 151 af 18. februar 2014 om bekæmpelsesmidler § 63, stk. 1, nr. 8, og stk. 2, jf. § 23 (dagældende bekendtgørelse nr. 242 af 18. marts 2011 § 67, stk. 1, nr. 1, og stk. 2, jf. § 46, stk. 1) og Europa-Parlamentets og Rådets Forordning (EF) nr. 1109/2009 af 21. oktober 2009 om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler artikel 28, stk. 1, jf. bekendtgørelse nr. 151 af 18. februar 2014 om bekæmpelsesmidler § 63, stk. 1, nr. 24, og stk. 2, (dagældende lovbekendtgørelse nr. 1755 af 22. december 2006 om kemiske stoffer og produkter § 59, stk. 1, nr. 3, jf. stk. 2, jf. § 33, stk. 1) ved ulovligt at have besiddet følgende plantebeskyttelsesmiddel: 1600 l Arelon Top indeholdende aktivstoffet isoproturon, der ifølge faktura nr. 0597 af 30. september 2006 var købt af ØØ (køb 1 – 2006) samt ved i tiden efter købet at have anvendt det ikke godkendte plantebeskyttelsesmiddel i virksomheden, alt hvorved der opstod fare for skade på miljøet.

4.

lovbekendtgørelse nr. 500 af 12. maj 2013 om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække § 29, jf. § 5 (daværende lovbekendtgørelse nr. 757 af 29. juli 2006 med senere ændringer) ved i planperioden 2008/2009, der løb fra 1. august 2008 til 31. juli 2009,

eventuelt forlænget til 30. september 2009, i forbindelse med driften af landbrug registreret i CVR under nummer ... beliggende X-vej, Randers NØ, at have gennemført gødskning med 237.805 kg kvælstof, hvorved den beregnede kvote på 168.588 kg kvælstof blev oversteget med 69.217 kg.

5.

lovbekendtgørelse nr. 500 af 12. maj 2013 om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække § 29, jf. § 5 (daværende lovbekendtgørelse nr. 757 af 29. juli 2006 med senere ændringer) ved i planperioden 2009/2010, der løb fra 1. august 2009 til 31. juli 2010, eventuelt forlænget til 30. september 2010, i forbindelse med driften af landbrug registreret i CVR under nummer ... beliggende X-vej, Randers NØ, at have gennemført gødskning med 199.503 kg kvælstof, hvorved den beregnede kvote på 184.776 kg kvælstof blev oversteget med 14.727 kg.

Anklagemyndigheden har under hovedforhandlingen i relation til forhold 3 påstået domfældelse for overtrædelse af Europa-Parlamentet og Rådets forordning (EF) nr. 1107/2009 af 21. oktober 2009 om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler artikel 28, stk. 1, jf. bekendtgørelse nr. 1232 af 5. november 2015 om bekæmpelsesmidler § 63, stk. 1, nr. 24, jf. stk. 2 (dagældende lovbekendtgørelse nr. 21 af 16. januar 1996 om kemiske stoffer og produkter § 59, stk. 1, nr. 2, jf. § 33, stk. 1, med senere ændring i lov nr. 256 af 12. april 2000 om ændring af lov om kemiske stoffer og produkter) ved i tiden efter købet at have anvendt 1.560 liter af det ikke godkendte plantebeskyttelsesmiddel Arelon Top indeholdende aktivstoffet isoproturan i virksomheden under CVR-nr. ..., hviket middel ifølge faktura nr. 0597 af 30. september 2006 var købt af ØØ (køb 1-2006), alt hvorved der opstod fare for skade på miljøet.

Anklagemyndigheden har i øvrigt påstået frifindelse i forhold 3.

Anklagemyndigheden har påstået bøden fastsat til 3.950.000 kr.

Tiltalte har nægtet sig skyldig. Han har delvist støttet sin påstand på regelgrundlagets ugyldighed.

Sagens oplysninger

Anklageskrift er modtaget den 31. marts 2015.

Tiltalte T har forklaret, at han drev landbrugsvirksomheden fra april 1983 og til den 5. december 2011, hvor han blev erklæret konkurs. Det skete på egen begæring. Han modtog ikke nogle breve efter det tidspunkt. Han har senere fået gældssanering. Han havde planteavl og maskinstation. Derudover havde han husdyr i en kortvarig periode. Han stod for 3.000 - 4000 ha jord. I perioden fra 2006 til 2010 købte han sine varer hos mange udbydere, herunder Y ved C. Det var gødning, korn og kemiske varer. Han købte ikke noget af Ø. Det var primært ham, der tog sig af indkøb, men der var også nogle gange ansatte indover købene.

Han har forklaret, at han ikke har købt den omhandlede gødning. Han har købt gødning fra C, men også hos andre f.eks. DLG. Gødningen kunne godt komme direkte fra Tyskland både når han købte hos C og hos DLG. Det er længe siden, og han har svært ved at huske sine indkøb. Han har ikke nogen bilag at støtte sig til. De blev taget i forbindelse med konkursen. Han fik både løs gødning og gødning i bigbags. Det var enten hans navn eller ... Maskinstation, der

blev brugt ved indkøb. Varerne blev som udgangspunkt leveret på landbrugsvirksomheden X-vej, Randers, men nogle gange også på steder, hvor han udførte sit arbejde i maskinstationen. Han handlede også selv med gødning i de år. Det kunne både være gødning, han selv havde købt, eller gødning som kunderne havde købt, og som han så købte og videresolgte. Der blev altid udstedt fakturaer, og han havde tilladelse til at handle med gødning. Det var forskelligt, hvem der tog imod gødningen, når den ankom til landbrugsvirksomheden. Man skulle normalt ikke kvittere overfor vognmanden for modtagelsen.

Han har videre forklaret, at afgrøderne ikke har godt af de mængder kvælstof, der er omfattet af taltalen. Hvis han brugte de mængder, ville det skade afgrøden, så der ikke blev det samme udbytte. Overgødskning medfører, at afgrøden lægger sig ned, og at den enten producerer mindre eller slet ikke rejser sig igen. Han ville aldrig gødske med så store mængder. Gødningssæsonen er fra 1. marts til 1. maj, dog kan man ved visse typer afgrøder, f.eks. brødhvede godt gødske lidt i juni.

Han har forklaret om forhold 3, at han på et tidspunkt har brugt Arelon Top. Det tager ukrudt mest på hvede, men også på rug og byg. Han har nok købt det hos enten DLG eller C. Han kan ikke huske, om han brugte Arelon Top i 2006. Et køb på 1.600 liter i september 2006 siger ham ikke noget. En sådan mængde svarer vel til 10-20 procent af den mængde, han brugte til at sprøjte på både egne og andres marker. Der går ca. 1,5 liter Arelon Top pr. ha.

Han har forklaret om forhold 4, at han ejede Z A/S. Der var både lastbilsdrift og landbrugsvirksomhed i selskabet. Det stod i begyndelsen i hans navn, men blev på et tidspunkt overdraget til hans kone. Han kan ikke huske hvornår. Forholdet siger ham ikke noget. Han kan ikke umiddelbart huske, at han skulle have været hørt noget fra Plantedirektoratet. Det var planteavlskonulenten , der stod for indberetning af gødningsregnskaber. Der må være sket en fejl i indberetningen om et salg til Z. Han ved ikke, hvordan der også er opstået et spørgsmål om slam, men det blev åbenbart heller ikke indberettet fra kommunen.

Han har videre forklaret, at C handlede med foderkorn. Når han selv købte foderkorn, var det fordi, han købte og solgte meget korn også til de, han passede jord for. Han handlede meget med korn. Han tørrede og opbevarede også korn for kunder. Det var priserne, der bestemte, hvor han købte korn. Han købte også korn hjem til lager, når det var billigt. Han købte også kvælstofindeholdig gødning af C, og det blev der udstedt fakturaer på. Han kan ikke sige præcist hvornår. Han brugte ikke gødning efter 1. juni. Planterne er stoppet med at gro på det tidspunkt af året og optager derfor ikke mere kvælstof. Han har aldrig haft græs til kvægbrug. Hvis han havde købt noget gødning, skulle det have ligget på lager. Han har aldrig fået gødning på paller. Bigbags leveres ikke på paller.

G har forklaret, at han er ansat i NaturErhvervstyrelsen, hvor han er fagligt ansvarlig for arbejdet med kontrol af jordbrugets gødningsregnskaber. Han er uddannet agronom. Jordbrugere skal indberette handel med gødning. Der sker også indberetning fra de danske virksomheder, der sælger gødning til jordbrugere. Jordbrugere kan også importere gødning til eget forbrug. Det skal jordbrugeren også indberette. NaturErhvervstyrelsen får ikke indberetning fra det udenlandske selskab. Denne og mange andre tilsvarende sager startede ved, at Skat lavde ransagninger hos Ø og Y. På den måde fik NaturErhvervstyrelsen en lang række bilag, der viste, at der var handlet kvælstofindeholdig gødning, der ikke var indberettet, men derimod handlet uden om systemet med registrering af kvælstof. De mængder gødning, der er omfattet af sagen, blev således ikke indberettet.

Han har i tilknytning til en gennemgang af sagens bilag forklaret om forhold 1, at det er NaturErhvervstyrelsens opfattelse, at bilagene viser, at der blev gennemført otte leverancer af kvælstofindeholdig gødning fra Ø ved E til tiltalte. Det foregik på den måde, at ATR Landhandel i Tyskland solgte kvælstofindeholdig gødning til Ø, der var en virksomhed i Tyskland, der var ejet af E. De to første leverancer vedrørte gødning i februar 2007. Gødningen blev herefter solgt videre til Es danske virksomhed ØØ, og der blev udstedt en faktura med angivelse af bl.a. varen i form af gødning, dato, pris og fakturanummer. Der blev imidlertid også udstedt en anden faktura til samme virksomhed og med samme dato, fakturanummer og pris, men med angivelse af at der primært var tale om ikke kvælstofindeholdige varer, herunder korn. Det fremgår af fakturaer fra speditiønsfirmaet R. Schwarz i Tyskland, at den samme mængde gødning blev leveret til tiltalte. Mængden fremgår også af det fragtbrev, chaufføren havde med ved leveringen. Gødningsmængderne fremgår endvidere af en faktura fra ØØ til Y, som udstedte en faktura på foderkorn til tiltalte. Det er et mønster i denne og tilsvarende sager, at fakturaen angiver foderkorn. Tiltalte foretog herefter to indbetalinger til Y på 119.337,20 kr. Han kan ikke forklare forskellene i beløbene på fakturaerne og indbetalingerne. Det er korrekt, at der i mange andre sager ikke er de store forskelle i disse beløb i sammenligning med dette forhold. Han har ikke undersøgt, om Y har solgt foderkorn til tiltalte. Det samme mønster gør sig gældende for tre leverancer i april 2007. Det støttes yderligere af et håndskrevet bilag, der angiver, at gødningen skulle leveres til tiltalte. Han har undersøgt, at der i det midtjyske område ikke dengang i gødningsregisteret var registreret andre jordbrugere med navnet T. Det samme mønster gør sig også gældende for en leverance i september 2006. KAS er kvælstofindeholdig gødning, mens Pk gødning er ikke kvælstofindeholdig gødning. I transportbilaget fra Cargo 2000 er også anført de 1.600 liter sprøjtemiddel, der er omfattet af tiltalens forhold 3. Han mener, at cll er en transportangivelse for paller, så der er leveret 25 paller, hvoraf 23 er KAS. 27/4 er ikke en datering, men en angivelse af at der er et kvælstofindhold på 27 %. Hver sæk gødning vejede ca. 1.000 kg. Han kan ikke forklare, hvorfor regningen til tiltalte er mindre end det beløb, der faktureres fra ØØ til Y. Det samme mønster gør sig yderligere gældende for to leverancer i november 2006. Han ved ikke, hvad ass makro dækker over, men det er ikke det samme som ssa. Både ass og ssa er kvælstofindeholdige gødningsstoffer. Kvælstofindholdet i ass er 26 %, mens det er 21% i ssa. Han mener, at bilaget kaldet november 2006 er udtryk for ØØs interne bogholderi. Der er ved tiltalerejsningen taget højde for, at planteavlskonsulenten i juli 2009 gjorde opmærksom på, at der var sket en fejl ved indberetningen af gødning for gødningsåret 2006/07.

Han har i tilknytning til en gennemgang af sagens bilag forklaret om forhold 2, at det er NaturErhvervstyrelsens opfattelse, at bilagene viser, at der på samme måde blev gennemført 14 leverancer af kvælstofindeholdig gødning fra Ø ved E til tiltalte. De første fire leverancer vedrørte gødning i oktober 2007. Det håndskrevne notat specificerer leverancerne fra ATR Landhandel. De næste to leverancer vedrører gødning i november 2007. Han har lagt til grund, at det er tiltalte, der er modtager af den samlede mængde, selvom der står Horsens - ... på transportbilaget fra PM Transport. Der er en håndskrevet tilføjelse på fakturaen om, at det er til tiltalte. De næste tre leverancer vedrører gødning i april 2008. Det håndskrevne bilag var en del af de bilag, der blev modtaget fra Skat. Bilaget nævner tre leverancer til Det er angivelsen af Randers og ..., der har givet anledning til tiltalen. Der er ikke overensstemmelse mellem fakturaen fra Ø til Y og fakturaen til tiltalte. Forskellen i beløbene på fakturaerne skyldes efter hans opfattelse, at tiltalte kun har aftaget det halve af den samlede leverance. Det er også det, der fremgår af det håndskrevne beløb. De næste fem leverancer vedrører gødning i juli 2008. Om man bruger kvælstofindeholdig gødning i juli afhænger af de afgrøder, man

har. Hvis man gødsker på det tidspunkt, er det typisk til græsafgrøder - altså til dyrefoder eller til brødhvede. Hvis man ikke har kvæg, gødsker man typisk i foråret. Når de ser på et gødningsregnskab, er det for hver planperiode for sig. Gødning, der ikke er redegjort for som enten indberettet eller videresolgt, anses som forbrugt, uanset hvornår det er købt i gødningsåret, og uanset om det ville være hensigtsmæssigt at bruge det på købstidspunktet. Hvis man dyrker brødhvede, får man lov til at bruge 20 % oveni den normale kvote. Det vil nok ikke være hensigtsmæssigt med en overgødskning på 2/3, men det er ikke en vurdering, de foretager ved vurderingen af et gødningsregnskab.

Han har forklaret om forhold 4, at der ikke er tale om gødning, der på den samme måde som i forhold 1 og 2 er holdt uden for gødningsregnskabet som såkaldt sort gødning. I forbindelse med NaturErhvervstyrelsens kontrol af et andet selskab, Z A/S, blev det opdaget, at gødning, der var indberettet som solgt fra tiltaltes virksomhed til Z, ikke var blevet leveret til Z. Det var en mængde på 145.652 kg gødning med et indhold på ca. 67.000 kg kvælstof. Det blev også konstateret, at der var en leverance af spildevandsslam med et indhold på 5.643 kg kvælstof, der ikke var blevet indberettet i gødningsregnskabet. Vesthimmerlands Kommune, der havde leveret spildevandsslammet til tiltalte, indberettede det heller ikke. Spildevandsslams tæller med 45 % i gødningsregnskabet. Tiltalte blev hørt om forholdet den 15. november 2011, men svarede ikke på høringsbrevet.

Han har forklaret om forhold 5, at NaturErhvervstyrelsen fik oplysninger om, at der var ni jordbrugere, der havde solgt mere kvælstof til tiltalte end den mængde, der var anført i tiltaltes gødningsregnskab. Derudover var der 9.421 kg gødning, der var trukket ud et sted i gødningsregnskabet, uden at det blev modsvaret af, at gødningen blev medtaget et andet sted i gødningsregnskabet. Endelig var der en difference på 1.188 kg kvælstof i forhold til købt og indberettet gødning. Tiltalte svarede ikke på høringsbrevet. Der er tale om forhold, der ikke ville have givet anledning til at indlede en straffesag, hvis det havde været de eneste konstaterede forhold.

han har forklaret om forhold 3, at han er akademisk medarbejder i NaturErhvervstyrelsen. Han arbejder med kontrol af brugen af plantebeskyttelsesmidler. Han er uddannet agronom. NaturErhvervstyrelsen fik en række bilag, der var beslaglagt fra E. De kunne se, at der var importeret pesticider fra Tyskland. Regningen fra ATR Landhandel til Ø viste bl.a., at der den 29. september 2006 blev købt 1.560 liter Arelon Top til 3,80 euro pr. liter. Ipu er det aktive stof i Arelon Top. Der blev den 30. september 2006 udstedt en faktura fra Ø til ØØ for en række plantebeskyttelsesmidler, herunder Arelon Top. Der blev samme dato udstedt en identisk faktura bortset fra, at det fremgik, at leverancen vedrørte korn. Det fremgår imidlertid af en transportfaktura fra Cargo 2000, at der leveres bl.a. to gange 800 liter Ipu til tiltalte. Der ser ud som om, at det kunne være leveret i 10 liters dunke, men det kan han ikke sige med sikkerhed. Fakturaen fra ØØ til Y, der angiver at dreje sig om salg af foderkorn, er medtaget i sagens bilag, da der netop sker omfakturering til korn med samme datering. Det er hans opfattelse, at prisforskellene på fakturaerne skyldes, at fakturaen til Y indeholdt flere forskellige plantebeskyttelsesmidler. Den vurdering er foretaget på baggrund af både denne sags bilag og de forklaringer, der er afgivet af E. Han ved ikke, om Y handlede med korn. Der har tidligere været et middel med tilsvarende navn Arelon i Danmark, men det blev delvist forbudt i 1996, hvorefter man ikke måtte bruge det i foråret, og helt forbudt i 1999. Det skyldtes, at det blev konstateret, at det kunne være kræftfremkaldende, og at man fandt rester af det i grundvandet. Det er generelt forbudt at anvende plantebeskyttelsesmidler fra udlandet i Danmark, medmindre de er godkendt til brug i Danmark.

E har forklaret, at han ejede Ø i Tyskland og ØØ i Danmark. Han etablerede en ordning, hvorefter han i Tyskland købte kvælstofindeholdig gødning til sin tyske virksomhed. Han købte typisk hos ATR Landhandel. Han solgte herefter gødningen videre til sin danske virksomhed og omfakturerede det herved til korn eller andre ikke kvælstofindeholdige varer. På den måde var der tale om såkaldt sort gødning, der kunne holdes ude af gødningsregnskaberne. Han havde sin egen kundekreds af landmænd. Derudover havde C sine kunder, som han så også kunne sælge kvælstofindeholdig gødning til. Det foregik typisk sådan, at C kontaktede ham og oplyste navn og adresse på en landmand, der skulle have leveret gødningen. Det blev også oplyst, hvilken gødning der skulle være tale om. Han fik så en speditør til at hente gødningen og levere den til den pågældende landmand. Han kender tiltaltes navn fra ture i det område, hvor tiltalte boede. Han var i området, når han handlede med sine egne kunder. Han har ikke selv handlet med tiltalte, men han har sørget for leverancer af gødning til tiltalte i det omfang, der foreligger fakturaer for fragt af gødning til tiltalte.

Han har i tilknytning til en gennemgang af sagens bilag forklaret om forhold 1, at de er udtryk for sådanne omfaktureringer af kvælstofindeholdig gødning til ikke kvælstofindeholdige varer. Det er ham, der har bestilt transporterne af gødningen. Det er tiltalte, der har modtaget gødningen, når modtageren står anført som "T Randers" på fakturaen fra fragtfirmaet. Det er hans håndskrift, der er på fragtfakturaen dateret den 7. marts 2007. Fakturaen til Y dateret den 25. februar 2007 er et internt bilag, han lavede for at sikre sig, at han fik sine penge. Bilaget er udtryk for det, der reelt blev handlet. Han fakturerede typisk C for flere leverancer ad gangen. Han fakturerede nok typisk et par gange om måneden. Han kan ikke konkret huske, hvordan han fakturerede C. Der er udarbejdet et bilag for faktureringen, men det er tilsyneladende ikke på sagen. Når det på fragtfakturaen dateret den 25. april 2007 er anført, at det er "T - ... v. Hobro" og "T Fårup", der er modtageren, er der tale om tiltalte. Han solgte ikke foderhvede til Y bortset fra et eller to læs i løbet af de år, hvor han havde noget at gøre med C. Det er ikke foderhvede, men kvælstofindeholdig gødning der er tale om. Fakturaen til Y dateret den 30. april 2007 er et internt bilag, han lavede for at sikre sig, at han fik sine penge. Når der på fragtfakturaen fra Cargo 2000 den 29. september 2006 er anført 25 colli, betyder det, at der blev afleveret 25 colli, der typisk hver vejede omkring 1.000 kg. Der blev leveret 23 colli kvælstofindeholdig gødning, mens resten var Ipu. Gødningen kom i sække på paller, og landmanden skulle så selv have en palleløfter til at få dem læsset af. Han kan ikke sige, hvordan beløbet på fakturaen er fremkommet. T er tiltalte. Det er ham, der har lavet det maskinskrevne notat, der er dateret november 2006. Han lavede det for at finde ud af, om der var noget på bundlinjen til ham. Han kan ikke sige, om det er leverancer til tiltalte, der er omtalt i notatet. Der er ikke tale om foderkorn, men om omfakturering af gødning. Fakturaerne passer meget godt med det maskinskrevne notat. De få tusinde kroners forskelle er udtryk for mindre reguleringer, han lavede for at få beløbene til at gå op. Han ved ikke, om C solgte kvælstofindeholdig gødning, men han mener ikke, at C havde tilladelse til at sælge det.

Han har i tilknytning til en gennemgang af sagens bilag forklaret om forhold 2, at de også er udtryk for sådanne omfaktureringer af kvælstofindeholdig gødning til ikke kvælstofindeholdige varer. Den håndskrevne tilføjelse på fakturaen den 30. november 2007 er en omregning fra euro til det beløb i kroner, de danske kunder skulle faktureres. Det er ham, der har lavet det håndskrevne bilag, der er dateret november 2007. Det er udtryk for gødningsomsætningen. Han brugte det også til at tjekke fakturaerne fra leverandøren af gødning. Han kan ikke sige, om angivelsen "Randers DK" som modtager på fakturaen for transporten er udtryk for, at det er tiltalte, der modtog varerne. Men når T står som modtager

på de to fragtbilag, er det tiltalte, der modtog gødningen. Han kan i relation til angivelsen på PM Transports fragtfaktura af "Horsens - ..." huske, at der var noget gødning, der blev sækket op på Horsens Havn enten ved skib eller lastbil. Det er ikke udtryk for, at noget at leverancen skulle leveres i Horsens, mens noget skulle leveres i Det kan både have været danske og tyske varer. Han brugte PM Transport som speditør de gange, hvor han på den måde havde varer i Horsens. Der er ikke tale om salg af foderhvede til C. Han har lavet den håndskrevne tilføjelse, der er udtryk for, hvad der blevet leveret til tiltalte. Udgifterne til spedition på fakturaen dateret den 30. april 2008 er medtaget for at få beløbet ved omfaktureringen til at stemme med den rigtige faktura. Når fakturaen til Y angiver Kali 49, kan der reelt godt have været tale om, at en del af varerne var Kali 49, men det har ikke været alle varerne. Det er ham, der har lavet det håndskrevne bilag med bl.a. tre leverancer til Det er en specifikation over de kunder, der fik leveret varer. Det kunne godt være gødningsleverancer, selvom det ikke fremgår tydeligt. Det er det mest sandsynlige. Når der står "...", er det udtryk for, at der er handlet med tiltalte. Han har bestilt transporten. Han kan ikke sige, hvem der modtog varen, når modtageren er angivet som "Randers". Det er ham, der har sendt telefaksen om fem læs kvælstofindeholdig gødning på 125.000 kg. Det var til tiltalte. Han kan ikke huske, hvordan forbindelsen var mellem Cargo Team og Nielsen & Sørensen. Han kan ikke sige, om det er de samme varer, der er tale om på henholdsvis telefaksen og fragtbrevet. De steder, hvor der ikke er tale om de helt samme mængder, tror han ikke, at der er tale om de samme varer.

Rettens begrundelse og afgørelse

Ad forhold 1 og 2

Det bemærkes indledningsvis, at det efter forklaringen fra E og sagens bilag og oplysninger om den afsluttede straffesag mod ham lægges til grund, at E stod for en ordning med import og salg af kvælstofindeholdig gødning på en måde, så gødningen ikke fremstod som sådan, og at der herved til et stort antal jordbrugere skete salg af gødning, der ikke blev registreret i gødningsregnskaberne, og som således kunne bruges udenom gødningskvoterne.

Det bemærkes videre, at det efter forklaringerne fra tiltalte og G og sagens bilag lægges til grund, at de mængder kvælstof, der er omfattet af tiltalen, ikke fremgik af tiltaltes gødningsregnskaber.

Det bemærkes indledningsvis i relation til bevisbedømmelsen, at der ikke i form af udskrift fra virksomhedsregister eller andet er fremlagt dokumentation for, at der i de pågældende år ikke var andre landmænd end tiltalte, der hed T i eller i nærheden af Randers, men G har forklaret, at han har undersøgt, at det ikke er tilfældet. Der foreligger ikke tilsvarende oplysninger i forhold til betegnelsen "T" som modtager. På den baggrund og sammenholdt med Es forklaring og sammenhængen mellem fakturaer og betalinger finder retten det bevist, at tiltalte modtog gødningen ikke alene i de situationer, hvor hans fuldstændige adresse er anført som leveringssted, men også i de situationer, hvor T er angivet som modtager, og E har forklaret, at det var tiltalte, der modtog gødningen.

Sagens forhold 1 drejer sig om otte gødningsleverancer i september 2006, november 2006, februar 2007 og april 2007.

Retten bemærker herefter, at tiltalte er skyldig i overtrædelse af bestemmelserne i det omfang, anklagemyndigheden kan føre bevis for, at tiltalte modtog de omhandlede gødningsleverancer. Tiltalte, der har afvist at have modtaget gødningen, har således heller

ikke afgivet nogen forklaring om, at gødningen skulle være videresolgt i stedet for at være blevet brugt i gødningsåret.

Retten finder det på den anførte baggrund ikke bevist, at tiltalte modtog leverancerne i november 2006 og februar 2007.

Det fremgår af et fragtbrev fra Cargo 2000 udstedt til Ø, at der den 29. september 2006 blev leveret 25 colli primært kvælstofindeholdig gødning til T, Randers. E har forklaret, at 23 colli var gødning, mens de resterende to kolli var de 2 x 800 liter IPU, der er anført på fakturaen. Han har videre forklaret, at modtageren var tiltalte. Retten finder det på den anførte baggrund og sammenholdt med omfaktureringsbilagene mellem Ø og ØØ bevist, at tiltalte modtog denne gødningsleverance, og at der i hvert fald var tale om 23.180 kg gødning, som er den mindste af de fire mængder gødning, Ø købte af ATR Landhandel denne dag.

Det fremgår af et fragtbrev fra Cargo 2000 udstedt til ØØ, at der den 25. april 2007 blev leveret 26.180 kg kvælstofindeholdig gødning. Modtageren er anført på to forskellige måder som henholdsvis T ... ved Hobro og T Fårup. E har forklaret, at modtageren var tiltalte. Retten finder det på den anførte baggrund og sammenholdt med omfaktureringsbilagene mellem Ø og ØØ bevist, at tiltalte modtog denne gødningsleverance, mens det ikke findes bevist, at han modtog yderligere to leverancer samme måned.

Retten finder det således i forhold 1 bevist, at han modtog i alt 49.360 kg kvælstofindeholdig gødning, mens det ikke findes bevist, at han modtog yderligere 185.520 kg kvælstofindeholdig gødning.

Sagens forhold 2 drejer sig om 14 gødningsleverancer i oktober 2007, november 2007, april 2008 og juli 2008.

Det fremgår af et fragtbrev fra Cargo Team Transport, at der den 17. oktober 2007 blev leveret 28.640 kg kvælstofindeholdig gødning til tiltalte, hvis navn og adresse var anført som modtager. Det fremgår videre, at afsenderen var Ø. Retten finder det på den baggrund - sammenholdt med fakturaen fra ATR Landhandel til Ø, hvori er anført en handel med en tilsvarende mængde gødning den 17. oktober 2007, og omfaktureringsbilagene mellem Ø og ØØ - bevist, at tiltalte modtog denne mængde gødning.

Det fremgår af et fragtbrev med Spedition R. Schwarz som afsender, at der den 17. oktober 2007 efter instruktion fra Ø blev leveret et læs kvælstofindeholdig gødning til tiltalte, hvis navn og adresse var anført som modtager. Det fremgår videre, at der den 16. oktober 2007 blev leveret kvælstofindeholdig gødning på 25,32 ton, og at der den 17. oktober 2007 efter aftale med Ø blev leveret henholdsvis 26,90 og 26,28 ton kvælstofindeholdig gødning til Randers, og at disse tre leverancer svarer til de mængder gødning, der fremgår af fakturaen fra ATR Landhandel til Ø. Retten finder det på den baggrund sammenholdt med omfaktureringsbilagene mellem Ø og ØØ bevist, at tiltalte modtog den ene af disse mængder gødning og således i hvert fald 25.320 kg gødning, mens det ikke findes bevist, at han modtog de to andre leverancer.

Det fremgår af et fragtbrev fra PM Transport til ØØ, at der den 22. november 2007 blev leveret 51,120 ton gødning til Det fremgår videre af en håndskrevet notat fra E og hans forklaring i retten, at denne mængde dækker over 26.520 kg og 24.600 kg til T, der er tiltalte. Retten finder det på den baggrund - sammenholdt med fakturaen fra ATR Landhandel til Ø,

hvori er anført en handel med en tilsvarende mængde gødning den 22. november 2007, og omfaktureringsbilagene mellem Ø og ØØ - bevist, at tiltalte modtog denne mængde gødning.

Det fremgår af to regninger fra spedition R. Schwarz den 8. og 9. april 2008, at der den 3. april 2008 blev leveret henholdsvis 25,22 ton, 24,96 ton og 25,40 ton kvælstofindeholdig gødning til Randers. Det fremgår videre af et håndskrevet notat, at disse mængder er til "...". E har forklaret, at han har lavet notatet, og at det var tiltalte, der modtog leverancerne. Retten finder det på den baggrund - sammenholdt med fakturaen fra ATR Landhandel til Ø, hvori er anført en handel med gødning den samme dag, og omfaktureringsbilagene mellem Ø og ØØ - bevist, at tiltalte modtog disse mængder gødning.

Det fremgår af en telefax den 30. juni 2008 fra ØØ til Cargo Team, at der med losning den 1. juli skulle leveres 5 læs kvælstofindeholdig gødning på i alt ca. 125.000 kg til tiltalte. Det fremgår tilsvarende af et udateret fragtbreve og fire fragtbreve fra henholdsvis den 1. og 2. juli 2008, at der leveres 25.100 kg, 24.220 kg, 24.320 kg, 24.100 kg og 24.560 kg kvælstofindeholdig gødning til tiltaltes adresse. Retten finder det på den baggrund - sammenholdt med fakturaen fra ATR Landhandel til Ø, hvori er anført en handel med en tilsvarende mængde gødning den 1. og 2. juli 2008, og omfaktureringsbilagene mellem Ø og ØØ - bevist, at tiltalte modtog denne mængde gødning.

Retten finder det således i forhold 2 bevist, at tiltalte modtog 302.960 kg kvælstofindeholdig gødning, mens det ikke findes bevist, at han modtog yderligere 53.200 kg kvælstofindeholdig gødning.

Det bemærkes særligt om leverancerne den 1. og 2. juli 2008, at tiltalte, der har afvist at have modtaget gødningen, således heller ikke har afgivet nogen forklaring om, at gødningen skulle være videresolgt i stedet for at være blevet brugt i gødningsåret. Retten finder ikke, at tiltalte ved blot at påberåbe sig, at det er uhensigtsmæssigt at gødske i juli, skulle kunne undgå at ifalde et strafansvar i forholdet.

Retten finder det under sådanne omstændigheder således uden betydning for spørgsmålet om overtrædelse af bestemmelserne i gødningsanvendelsesloven, på hvilket tidspunkt af året købet blev foretaget.

Der vereserer ved Vestre Landsret en civil retssag, som Landsforeningen for Bæredygtigt Landbrug som mandatar for en række enkeltpersoner har anlagt mod dels Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri dels NaturErhvervstyrelsen. Der er i den sag nedlagt påstand om, at de gødningsnormer, som ministeriet har udstedt i medfør af gødningsanvendelsesloven, er helt eller delvist ulovlige. Vestre Landsret har den 26. juni 2015 afsagt kendelse om ikke at tillægge søgsmålet opsættende virkning.

Tiltalte har under denne straffesag støttet sin påstand om frifindelse bl.a. på, at handlinger foretaget i 2008 og 2009 ikke kan straffes, da det danske regelsæt, der har dannet grundlag for tiltalen for disse år, er ugyldig som følge af manglende miljøvurdering efter SMV-direktivet.

Retten bemærker herom indledningsvis, at Vestre Landsret i en tilsvarende straffesag den 13. februar 2015 har afsagt kendelse om ikke at udsætte sagen på en præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen. Vestre Landsret anførte herved, at der ikke er en sådan rimelig tvivl om fortolkningen af EU-retten, at der er grundlag for til brug for afgørelsen i straffesagen at forelægge præjudicielle spørgsmål for EU-Domstolen.

Retten finder ikke, at EU-Domstolens dom af 10. september 2015 (Sag C-473/14), som tiltalte har påberåbt sig som grundlaget for ugyldighed, giver retten - som byret - grundlag for hverken at beslutte præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen eller at erklære reglerne for ugyldige i forhold til tiltalte.

På den baggrund er tiltalte skyldig i det bekrævede omfang, mens han i øvrigt frifindes.

Ad forhold 3:

Det fremgår af et fragtbrev fra Cargo 2000 udstedt til Ø, at der den 29. september 2006 blev leveret 25 colli primært kvælstofindeholdig gødning til T, Randers. E har forklaret, at 23 colli var gødning, mens de resterende to colli var den 2 x 800 liter IPU, der er anført på fakturaen. Han har videre forklaret, at modtageren var tiltalte. Retten finder det på den anførte baggrund - sammenholdt med fakturaen fra ATR Landhandel til Ø, hvori er anført en handel med en tilsvarende mængde Arelon Top - IPU og omfaktureringsbilagene mellem Ø og ØØ - bevist, at tiltalte modtog denne leverance. Tiltalte, der har afvist at have modtaget plantebeskyttelsesmidlet, har ikke afgivet nogen forklaring om, at gødningen skulle være videresolgt i stedet for at være blevet brugt i gødningsåret.

Tiltalte er derfor skyldig.

Ad forhold 4:

Bevisførelsen i dette forhold består i en mail af 25. september 2011 fra tiltaltes ægtefælle F, hvori hun som tegningsberettiget i Z A/S oplyser, at 145.650 kg urea 46 i henhold til en faktura aldrig er modtaget.

Retten finder ikke, at dette i sig selv giver grundlag for at finde tiltalte skyldig i at have gennemført en overgødsning svarende til kvælstofindeholdet i denne mængde urea 46.

Bevisførelsen består i øvrigt i en deklaration om Vesthimmerlands Kommunes levering af slam i september 2008 med et kvælstofindhold på 5.643 kg. Deklarationen er underskrevet af tiltalte, og retten lægger til grund, at det er modtaget.

Tiltalte er derfor skyldig i dette omfang.

Ad forhold 5:

Retten lægger til grund, at den overskridelse af gødningskvoten, der er omfattet af denne del af tiltalen, er baseret på tiltaltes gødningsregnskab og indberetninger til NaturErhvervstyrelsen om salg af gødning til tiltalte.

Tiltalte har ikke kunnet give nogen forklaring om forholdet og det er herefter bevist, at han i hvert fald har handlet uagtsomt i relation til den angivne overskridelse af kvoten.

Retten finder derfor tiltalte skyldig.

Det fremgår af gødningsanvendelseslovens § 29, at overtrædelse af bestemmelsen i lovens § 5 straffes med en skærpet bøde med udgangspunkt i overtrædelsens omfang mål i kg kvælstof og i kg kvælstof pr. ha.

Retten finder ikke, at sagens omstændigheder giver grundlag for at nedsætte bøden med henvisning til den tid, der er gået, siden forholdene blev begået.

Tiltalte er i forhold 1 frifundet i relation til 105.000 kg KAS med et kvælstofindhold på 27 % og 55.820 kg SSA med et kvælstofindhold på 21 %. Overgødsningen er således ca. 40.000 kg mindre end påstået.

Tiltalte er i forhold 2 frifundet i relation til 53.200 kg KAS med et kvælstofindhold på 27 %. Overgødsningen er således ca. 15.000 kg mindre end påstået.

Straffen fastsættes herefter til en samlet bøde på 1.500.000 kr., jf. lovbekendtgørelse nr. 500 af 12. maj 2013 om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække § 29, jf. § 5 (daværende lovbekendtgørelse nr. 757 af 29. juli 2006 med senere ændringer) og Europa-Parlamentet og Rådets forordning (EF) nr. 1107/2009 af 21. oktober 2009 om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler artikel 28, stk. 1, jf. bekendtgørelse nr. 1232 af 5. november 2015 om bekæmpelsesmidler § 63, stk. 1, nr. 24, jf. stk. 2 (dagældende lovbekendtgørelse nr. 21 af 16. januar 1996 om kemiske stoffer og produkter § 59, stk. 1, nr. 2, jf. § 33, stk. 1, med senere ændring i lov nr. 256 af 12. april 2000 om ændring af lov om kemiske stoffer og produkter).

Forvandlingsstraffen fastsættes som nedenfor bestemt.

Tiltalte er blevet frifundet i en del af sagen, uden at dette dog kan tillægges nogen særlig betydning i relation til sagens omfang, der primært skyldes de retlige forhold omkring forhold 1 og 2 og sagens dokumenter i relation til spørgsmålet om bevis i disse forhold.

Retten finder derfor ikke grundlag for at fravige udgangspunktet om, at tiltalte skal betale sagens omkostninger.

Thi kendes for ret:

Tiltalte T skal betale en bøde på 1.500.000 kr.

Forvandlingsstraffen er fængsel i 60 dage.

Tiltalte skal betale sagens omkostninger.

Martin Møller-Heuer