

HØJESTERETS DOM

afsagt tirsdag den 4. juni 2019

Sag 103/2018

(2. afdeling)

Anklagemyndigheden

mod

T

(advokat Hans Sønderby Christensen)

I tidligere instanser er afsagt dom af Retten i Holstebro den 8. september 2016 og af Vestre Landsrets 11. afdeling den 21. december 2017.

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 med påstand om frifindelse, subsidiært strafbortfald.

Anklagemyndigheden har påstået skærpelse.

Anbringender

T har om straffelovens § 3 anført navnlig, at 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 land-

brugspakken 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 sag 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 nationale 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.

Der gælder i medfør af Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (habitatdirektivet) også en pligt til at konsekvensvurdere de nitrat-handlingsplaner, 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 også af denne grund frifindes.

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 forældelse af sagens forhold 1 har han anført navnlig, at i sager om overgødskning skal den tiltalte være sigtet inden 4 år fra den sidste udbringning af gødning i planperioden, jf. Østre Landsrets dom af 23. januar 1997 (UfR 1997.509/2). Da han først blev sigtet af politiet den 14. juni 2011, er forhold 1 forældet. Det administrative bødeforelæg af 6. april 2011 kan ikke sidestilles med en sigtelse og kan derfor ikke afbryde forældelsen i henhold til straffelovens § 94, stk. 5.

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 overgødsning, 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 overgødsning, 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.

For så vidt angår spørgsmålet om forældelse i forhold 1, har anklagemyndigheden anført navnlig, at Plantedirektoratet den 6. april 2011 sendte T et brev, der indeholdt et administrativt bødeforelæg, og under politiets afhøring den 14. juni 2011 oplyste han, at han var bekendt med bødeforelægget. Forældelsesfristen er derfor blevet afbrudt ved hans modtagelse af Plantedirektoratets bødeforelæg, som må antages at være kommet frem til ham i dagene umiddelbart efter den 6. april 2011.

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.

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 stramminger. 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 udbyttestigninger, 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 gødningsstilgængelighed 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 påbynde 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 usikkerhe-

der, 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 optimum, 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 fødevarerministerens 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 udbyttestigninger, 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 Fødevarerministeriets vurdering, at det ligger inden for rammerne af den foreslåede bemyndigelse, at miljø- og fødevarerministeren 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 Fødevarerministeriets 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, herun-

der 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 fødevarerministerens bemyndigelse til at fastsætte forskellige normer for forskellige regioner i landet på baggrund af forskel i udbyttene 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 vedkendtgørelse af iværksættelse af 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 straffebelagt i lovens § 29, stk. 1.

Det er Miljø- og Fødevarerministeriets vurdering, at håndhævelsen af overtrædelser af reglerne for det maksimale brug af kvælstofholdig gødning (overgødsning) 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, strafskylden 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 tiltales 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, strafskylden 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 fundet skyldig i overtrædelse af gødningsanvendelseslovens § 5 ved i sin landbrugsvirksomhed i planperioden 2008/2009 at have gennemført gødskning med tilførsel af mere kvælstof end virksomhedens tilladte kvote for den pågældende planperiode.

Hovedspørgsmålene i denne sag er, om T skal frifindes i medfør af straffelovens § 3, stk. 1, 1. pkt., eller 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 programmers indvirkning på miljøet). Sagen angår endvidere, om et yderligere forhold begået i planperioden 2006/2007 er forældet samt fastsættelse af bødestrafen.

Forældelse

Forældelsesfristen på 4 år, jf. gødningsanvendelseslovens § 29, stk. 4, skal regnes fra det sidste tidspunkt for udbringning af gødning i den pågældende planperiode. Anklagemyndigheden har for Højesteret gjort gældende, at forældelsesfristen blev afbrudt, da T modtog Plantedirektoratets bødeforelæg af 6. april 2011.

Højesteret finder, at forældelsesfristen blev afbrudt, da T modtog bødeforelægget, jf. straffelovens § 94, stk. 5. Det er således afgørende for, om forholdet er forældet, om sidste udbringning af gødning i foråret 2007 fandt sted mere end fire år før den dag i 2011, hvor han modtog bødeforelægget. Landsretten har ikke fundet det bevist, at T har udbragt gødning efter ”april/maj 2007”. Højesteret finder, at det ikke med sikkerhed kan udledes af dette bevisresultat, at sidste udbringning af gødning er sket mindre end 4 år før det tidspunkt, hvor han modtog bødeforelægget. Højesteret tiltræder derfor, at sagens forhold 1 er forældet.

Straffelovens § 3

Der er enighed om, at T lovligt kunne have gennemført gødsning med den mængde kvælstof, som han tilførte i planperioden 2008/2009, 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. Det er i forarbejderne til denne lov 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 ikke kan straffes for at have overskredet sin gødningskvote.

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.

Den kvælstofkvote, som T har overskredet, finder således alene anvendelse for gødskning foretaget inden for den pågældende planperiode. Bekendtgørelsen for den planperiode, som denne sag omhandler, er ikke ophævet, og kvoten gælder således stadig for gødskning gennemført i den pågældende periode.

Under disse omstændigheder finder Højesteret, at den nugældende straffelovgivning ikke er forskellig fra den, som var gældende, da T begik det strafbare forhold, og straffelovens § 3 finder derfor ikke anvendelse. Lovovertrædelsen skal således bedømmes efter den lovgivning, som var gældende, da han begik handlingen, og som stadig er gældende for den planperiode, 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 den overtrædelse 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.

Konklusion

Højesteret stadfæster dommen.

Thi kendes for ret:

Landsrettens dom stadfæstes.

T skal betale sagens omkostninger for Højesteret.