

DOM

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 innskærpelse. 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 gødsning 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 fireårige 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 Kommission, 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 overtrædelserne 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 (dåværende 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.)