

Besvarelse af Landbrug & Fødevarers spørgsmål til Miljøstyrelsen vedr. tilbageøgning af tilskud til § 3-arealer m.v.

1. INDLEDNING

Miljøstyrelsen har den 21. april 2023 meddelt, at der skal ske en korrektion af tilskud tildelt til nogle lodsejere under styrelsens tilskudsordning for sammenhængende arealer i og i tilknytning til Natura 2000-områder. Der er tale om lodsejere, der har fået tildelt tilskud til arealer omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3 (såkaldte "§ 3-arealer"). Der skal ske korrektion i forhold til lodsejere, der oprindeligt har modtaget for meget i tilskud. Der er samtidig i visse tilfælde krav om revision af tilskud til lodsejere, der ikke oprindeligt har modtaget for meget i tilskud, men hvor tilskuddet alligevel skal reduceres som følge af ikrafttrædelsen den 1. juli 2022 af naturbeskyttelseslovens § 4, hvorefter § 3-arealer helt generelt ikke må sprøjtes, gødskes eller omlægges.

Miljøstyrelsen meddelte samtidig, at der ikke under tilskudsordningen om udtagning af kulstofrige lavbundsjord med henblik på genopretning af naturlig hydrologi (klima-lavbundsprojekter) vil kunne tildeles tilskud med den høje kompensationsssats til § 3-arealer.

Landbrug & Fødevarer har den 10. maj 2023 fremsendt en række spørgsmål til problemstillingen til Miljøstyrelsen.

I det følgende er spørgsmålene grupperet efter emne og besvaret.

2. BESVARELSE AF SPØRGSMÅLENE FRA LANDBRUG & FØDEVARER

2.1 Baggrunden for vurderingen af, at § 3-arealer ikke kan kompenseres med den høje kompensationsssats

Spørgsmål

Landbrug & Fødevarer har anmodet Miljøstyrelsen om at redegøre for det retlige grundlag for, hvorfor § 3-arealer ikke kan kompenseres med den høje kompensationsssats under Miljøstyrelsens tilskudsordning for sammenhængende arealer i og i tilknytning til Natura 2000-områder, Miljøstyrelsens tilskudsordning om udtagning af kulstofrige lavbundsjordter med henblik på genopretning af naturlig hydrologi og Landbrugsstyrelsens tilskudsordninger for lavbunds- og vådområdeprojekter.

I den forbindelse har Landbrug & Fødevarer bedt Miljøstyrelsen forholde sig til,

- at § 3-arealer indtil ikrafttrædelsen af naturbeskyttelseslovens § 4 den 1. juli 2022 i visse tilfælde kunne sprøjtes, gødskes og omlægges, hvilket dermed også var tilfældet, da lodsejerne søgte tilskuddet,
- at kommunernes registrering af § 3-arealer i Danmarks Miljøportal (GIS-laget) alene er vejledende, og der derfor kan være tale om fejlagtige udpegninger af § 3-arealer, herunder hvordan en lodsejer skal forholde sig i tilfælde af en fejlagtig udpegning, og
- at der kan være tale om arealer med genopdyrkningsret.

Svar

Miljøstyrelsen og Landbrugsstyrelsen er blevet opmærksomme på, at kompensationsordningerne har været indrettet eller administreret i strid med deres EU-retlige hjemmelsgrundlag, fordi der ikke ved fastsættelsen af kompensationen har været skelnet mellem § 3-arealer og andre arealer. Der har således ikke været taget højde for de driftsmæssige begrænsninger, som § 3-arealer er underlagt i medfør af naturbeskyttelseslovens § 3.¹

Det følger af ordningernes formål og deres EU-retlige hjemmelsgrundlag, at kompensationen har til formål at kompensere en lodsejer for det tab, der lides. Den høje kompensationsssats er fastsat, så den kompenserer for det tab og de ekstra omkostninger, der følger af at udtage arealer i intensiv og kontinuerlig

¹ Vedtagelsen og ikrafttrædelsen af naturbeskyttelseslovens § 4 er i denne sammenhæng uden betydning, jf. også nærmere nedenfor.

landbrugsmæssig omdrift, hvor arealet bl.a. hyppigt pløjes, jordbehandles, gødskes og tilsås med samme eller ny afgrøde.

Et § 3-areal kan imidlertid ikke drives med intensiv og kontinuerlig landbrugsmæssig omdrift (hverken før eller efter ikrafttrædelsen af naturbeskyttelseslovens § 4). En eng omfattet af § 3-beskyttelsen kan eksempelvis ikke lovligt omlægges hyppigere end hvert 7.-10. år (og kun hvis en sådan omlægning er en fortsættelse af driften på arealet, fra før § 3-beskyttelsen indtraf).²

Den forventede indkomst ved drift af et § 3-areal er således i alle tilfælde væsentligt lavere end den forventede indkomst ved intensiv og kontinuerlig landbrugsmæssig omdrift, som den høje kompensationsssats er fastsat ud fra. En kompensation med høj sats til et § 3-areal indebærer således en kompensation, der væsentligt overstiger det forventede indtægtstab på arealet. Det er i strid med ordningernes EU-retlige grundlag.

Støtteadministrationen har været tilrettelagt således, at arealtypen til brug for kompensationsberegningen er fastlagt ud fra arealets afgrødekode. Et § 3-areal kan have haft en omdriftsafgrødekode, og kompensationen er derved fejlagtigt blevet fastsat til den høje sats, uagtet at det forventede indkomsttab for arealet som følge af naturbeskyttelseslovens § 3 aldrig kan være på niveau med den høje sats. Det er i den forbindelse uden betydning, at § 3-arealer i nogle år har været korrekt registreret med omdriftsafgrødekoder i Internet Markkort, som følge af en lovlig omlægning hvert 7.-10. år.

Styrelserne kan derfor ikke kompensere for udtagning af § 3-arealer med den høje kompensationsssats ved nye tildelinger, og styrelserne vil genoptage tidligere tildelinger til § 3-arealer, der er fastsat med den høje kompensationsssats, og korrigere beregningen af tilskuddet. Hvis tilskuddet er udbetalt, vil styrelserne rejse krav om tilbagebetaling, medmindre kravet er forældet, jf. nærmere nedenfor for så vidt angår tilskudsordningen for sammenhængende arealer i og i tilknytning til Natura 2000-områders ordningen.

Problemstillingen om fejlagtige tildelinger af tilskud efter den høje kompensationsssats er afgrænset til § 3-arealer. Hvis et areal ikke er omfattet af beskyttelsen i naturbeskyttelseslovens § 3, f.eks. hvis der er en genopdyrkningsret på arealet, giver ovenstående vurderinger ikke anledning til at genoptage tilskudstildelingen for det pågældende areal. Tilsvarende er problemstillingen også kun relevant for arealer, der var omfattet af beskyttelsen i naturbeskyttelseslovens § 3 før udtagningsprojektet.

² Forslag til lov om naturbeskyttelse, lovforslag nr. 70 af 24. oktober 1991, bemærkninger til §§ 3-7, afsnit 3.7.1. Efter ikrafttrædelsen af naturbeskyttelseslovens § 4 er omlægning ikke længere lovlig.

Det bemærkes i forlængelse heraf, at det følger af § 2, stk. 1, 1. pkt., i bekendtgørelse nr. 401 af 20. april 2023 om beskyttede naturtyper³, at ”søer, moser og lignende, heder, strandenge og strandsumpe samt ferske enge og biologiske overdrev, der er dannet, fordi der efter aftale med en offentlig myndighed i en nærmere angiven periode er gennemført en særlig driftsform på et areal, herunder braklægning og/eller pleje af dette, er undtaget fra bestemmelserne i naturbeskyttelseslovens § 3, medmindre andet er bestemt i aftalen.”

Arealer omfattet af denne bestemmelse er således som udgangspunkt undtaget fra at ”vokse ind” i naturbeskyttelseslovens § 3, selvom naturen på arealet ellers – som følge af den aftale om en særlig driftsform, der er indgået – udvikler sig til en naturtype omfattet af lovens § 3. Sådanne arealer er således ikke § 3-arealer, og myndighederne er opmærksomme på, at sådanne arealer potentielt kan være fejlagtigt registreret af kommunerne som § 3-arealer.

Det er styrelsernes vurdering, at kommunernes registreringer af et areal som omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3 som klart udgangspunkt er retvisende.⁴ Der er således ikke en generel tvivl om registreringerne, og styrelserne vil tage udgangspunkt i registreringerne ved deres genoptagelse af sager. Hvis en lodsejer mener, at vedkommendes areal er fejlagtigt registreret som omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3, kan lodsejeren henvende sig til den pågældende kommune med den relevante dokumentation og anmode om, at registreringen af arealet fjernes.

2.2 Rentesatsen i tilbagebetalingsager

Spørgsmål

Landbrug & Fødevarer har anmodet Miljøstyrelsen oplyse, hvordan rentesatsen vil blive fastlagt i tilbagebetalingsagerne under tilskudsordningen for sammenhængende arealer i og i tilknytning til Natura 2000-områder ordningen.

Svar

Efter EU-Domstolens praksis følger det af TEUF artikel 108, stk. 3, at en medlemsstat ved tilbagesøgning af ulovlig statsstøtte af egen drift skal opkræve en rente for hele den periode, hvor den ulovlige støtte har

³ Tilsvarende følger af § 2 i bekendtgørelse nr. 1067 af 21. august 2018 om beskyttede naturtyper.

⁴ Se også konklusionerne fra Danmarks Miljøundersøgelser, Aarhus Universitet, offentliggjort i 2011 rapporten ”Ændringer i arealet af beskyttede naturtyper 1995-2008 – En stikprøveundersøgelse” [Ændringer i arealet af beskyttede naturtyper 1995-2008 - en stikprøveundersøgelse \(dmu.dk\)](#). Undersøgelsen viste, at der var en vis unøjagtighed i § 3-registreringerne, men det handlede navnlig om, at en række arealer, der var omfattede af naturbeskyttelseslovens § 3, ikke var registrerede af kommunerne som § 3-arealer.

været til rådighed for støttemodtageren, og til en sats, der svarer til den sats, som ville være blevet anvendt, hvis støttemodtageren havde måttet låne den pågældende støtte på markedet i den nævnte periode, jf. EU-Domstolens dom af 5. marts 2019, Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, præmis 140-141:

”140. En national regel, der forhindrer en national ret eller myndighed i at drage alle konsekvenser af en tilsidesættelse af artikel 108, stk. 3, tredje punktum, TEUF, skal nemlig anses for uforenelig med effektivitetsprincippet (jf. i denne retning dom af 11.11.2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, præmis 42 og 45).

141. I det foreliggende tilfælde fremgår det af denne retspraksis, at selv om tilbagesøgningen af den ulovlige støtte skal gennemføres i henhold til gældende national ret, forholder det sig ikke desto mindre således, at artikel 108, stk. 3, TEUF kræver, at disse regler sikrer en fuldstændig tilbagebetaling af den ulovlige støtte, og at støttemodtageren bl.a. pålægges at betale renter for hele den periode, hvor den pågældende modtog denne støtte, og til en sats, der svarer til den sats, som ville være blevet anvendt, hvis han havde måttet låne den pågældende støtte på markedet i den nævnte periode.”

Miljøstyrelsen har inddraget Institut for Fødevarer- og Ressourceøkonomi (IFRO) ved Københavns Universitet i arbejdet med at fastsætte en rentesats, der lever op til forpligtelserne efter TEUF artikel 108, stk. 3, for så vidt angår tilbagesøgning af ulovlig statsstøtte.

Det bemærkes, at tilbagebetalingskrav, der beror på revision⁵ af tilskud til lodsejere, ikke beror på ulovlig statsstøtte. Disse krav forrentes i henhold til § 17, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1131 af 11. september 2018 om tilskud til sammenhængende arealer i Natura 2000-områder.

2.3 Forældelse

Spørgsmål

Landbrug & Fødevarer har anmodet Miljøstyrelsen oplyse, hvilke forældelsesregler der gælder for Tilskudsordningen for sammenhængende arealer i og i tilknytning til Natura 2000-områder.

⁵ Det vil sige tilbagebetalingskrav over for lodsejere, der ikke oprindeligt har modtaget for meget i tilskud, men hvor ikrafttrædelsen af naturbeskyttelseslovens § 4 indebærer, at det oprindeligt tildelte tilskud skal reduceres, jf. også nærmere nedenfor om revisionsforpligtelsen.

Svar

Miljøstyrelsens tilbagebetalingskrav, der beror på tildeling og udbetaling af ulovlig statsstøtte, og som rejses af styrelsens egen drift og ikke efter en afgørelse om tilbagesøgning fra Europa-Kommissionen, forældes efter forældelsesloven, jf. EU-Domstolens dom af 5. marts 2019, Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, præmis 128. Forældelsesfristen er derfor 3 år fra udbetalingen, jf. forældelseslovens § 2, stk. 1, og § 3, stk. 1.

Det bemærkes, at revisionsforpligtelsen, som nærmere beskrevet nedenfor under afsnit 2.4, ikke som sådan er undergivet forældelsesregler. Revisionsforpligtelsen følger af EU-statsstøttehjemmelsgrundlaget for tilskudsordning for sammenhængende arealer i og i tilknytning til Natura 2000-områder, og en støttemodtager kan ikke med henvisning til forældelse anfægte en revision som følge af nye regler i støtteperioden, uanset om der måtte være gået mange år siden støtteudbetalingen.

2.4 Revisionsforpligtelsen

Spørgsmål

Landbrug & Fødevarer har anmodet Miljøstyrelsen redegøre for, hvad den såkaldte ”revisionsforpligtelse” i tilskudsordningen for sammenhængende arealer i og i tilknytning til Natura 2000-områder består i, herunder fremsende et eksempel på en revisionsklausul fra et tilsagn.

Svar

Det statsstøtteretlige grundlag for kompensationer med den høje sats (omdriftsarealer) og den mellem sats (permanente græsarealer) i tilskudsordningen for sammenhængende arealer i og i tilknytning til Natura 2000-områder er Kommissionens godkendelser af ordningen efter TEUF artikel 107, stk. 3, litra c, i medfør af afsnit 1.1.5.1 i Kommissionens retningslinjer for statsstøtte i landbrugs- og skovbrugssektor og i landdistrikter 2014-2020 (”landbrugsretningslinjerne”).⁶

Statsstøttegodkendelserne indebærer, at kompensationen opgøres som en engangsudbetaling for 20 års indkomsttab omregnet til nutidsværdi. I relation til statsstøttegrundlaget anses lodsejerens forpligtelser således for at vedrøre en 20årig støtteperiode, uanset at lodsejeren har påtaget sig permanente forpligtelser, der er tinglyst på arealerne.

⁶ Kommissionens afgørelser af 11. januar 2019 (SA.51551) og af 27. juli 2020 (SA.57142).

Efter landbrugsretningslinjernes pkt. 210 er det en forudsætning, at støtten kun ydes for frivillige forpligtelser, der er mere vidtgående end de obligatoriske krav, som en lodsejer under alle omstændigheder skal overholde, herunder i henhold til øvrig national lovgivning.

Det følger af landbrugsretningslinjerne, pkt. 724 og 726,⁷ at en ordning godkendt efter retningslinjernes afsnit 1.1.5.1 skal indeholde en revisionsklausul, der indebærer, at støtten skal revideres for den resterende del af støtteperioden, hvis de obligatoriske krav ændrer sig i støtteperioden. Formålet er således at sikre, at der ikke ydes kompensation til lodsejere for forpligtelser, som ikke er frivillige. Denne revisionsforpligtelse fremgår tillige af Kommissionens godkendelse af ordningen (SA.51551, pkt. 42).

De forpligtelser, der følger af naturbeskyttelseslovens § 4, for § 3-arealer er sammenfaldende med de forpligtelser, som en lodsejer frivilligt har påtaget sig under tilskudsordningen for sammenhængende arealer i og i tilknytning til Natura 2000-områder (dvs. en forpligtelse til ikke at sprøjte, gødske og omlægge arealet). For en lodsejer, der har modtaget tilsagn om tilskud før vedtagelsen af naturbeskyttelseslovens § 4, er der således tale om, at de forpligtelser, som lodsejeren frivilligt påtog sig, og som er blev kompenseret for en 20årig periode, er blevet gjort obligatoriske, mens den 20årige periode fortsat løber. Revisionsforpligtelsen fører derfor til, at Miljøstyrelsen skal revidere tilskuddet, så der ikke kompenseres for § 3-arealerne for den resterende del af den 20årige periode.

De enkelte tilskudstilsagn indeholder ikke en revisionsklausul. Revisionen vil blive foretaget efter § 15, nr. 3, i bekendtgørelse nr. 1131 af 11. september 2018 om tilskud til sammenhængende arealer i Natura 2000-områder, hvorefter tilskud skal helt eller delvist tilbagebetales, hvis forudsætningerne for støtte efter Miljøstyrelsens skøn er væsentligt ændrede.

2.5 Erstatning og bristede forudsætninger

Spørgsmål

Landbrug & Fødevarer har anmodet Miljøstyrelsen om at redegøre for mulighederne for at søge erstatning for kontraktbrud/bristede forudsætninger i tilskudsordningen for sammenhængende arealer i og i tilknytning til Natura 2000-områder.

Svar

⁷ I den danske oversættelse af landbrugsretningslinjerne henvises fejlagtigt til pkt. (725) og (726), mens de øvrige oversættelser henviser til pkt. (724) og (725).

En lodsejers skuffede forventninger om at kunne beholde eller modtage et bestemt støttebeløb er ikke et økonomisk tab, som myndigheder kan blive erstatningsansvarlige for. En lodsejer kan således ikke kræve erstatning for skuffede forventninger om en bedre retsstilling, end lodsejeren materielt er berettiget til efter reglerne.

De grundlæggende økonomiske forudsætninger, som en lodsejer kan opfatte som bristede, er således baseret på en forudsætning om overkompensation, der aldrig har været mulig efter reglerne og deres EU-retlige hjemmelsgrundlag.

Eventuelle følgetabsomkostninger vil efter omstændighederne kunne kræves erstattet af en myndighed, der har handlet ansvarspådragende, hvis de øvrige erstatningsbetingelser er opfyldt.

2.6 Klageadgang

Spørgsmål

Landbrug & Fødevarer har anmodet Miljøstyrelsen om at redegøre for muligheden for at klage over styrelsens nedjustering eller revision af tilskudsbeløb i tilskudsordningen for sammenhængende arealer i og i tilknytning til Natura 2000-områder.

Svar

Det følger af § 20 i bekendtgørelse nr. 943 af 17. juni 2020 om tilskud til sammenhængende arealer i og i tilknytning til Natura 2000-områder⁸, at afgørelser truffet efter bekendtgørelsen ikke kan indbringes for anden administrativ myndighed. Det omfatter også Miljøstyrelsens ændring af sådanne afgørelser, og administrativ rekurs er således afskåret med bekendtgørelsen.

Afgørelser truffet efter bekendtgørelsen, herunder ændrede afgørelser, hvorved tilskudsbeløb nedjusteres eller revideres, kan indbringes for domstolene. Det er også muligt at indgive klage til Folketingets Ombudsmand.⁹

⁸ Tilsvarende følger af § 20 i bekendtgørelse nr. 1131 af 11. september 2018 om tilskud til sammenhængende arealer i Natura 2000-områder.

⁹ Folketingets Ombudsmand afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse, jf. ombudsmandslovens § 16.