

Besvarelse af Landbrug og Fødevarers spørgsmål til Landbrugsstyrelsen vedr. tilbagesøgning af tilskud til § 3-arealer m.v.

1. INDLEDNING

Landbrugsstyrelsen har den 21. april 2023 meddelt, at der skal ske en korrektion af tilskud tildelt nogle lodsejere under styrelsens tilskudsordninger for lavbunds- og vådområdeprojekter. Der er tale om lodsejere, der har fået tildelt kompensation med den høje kompensationssats for arealer omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3 (§ 3-arealer). Korrektionen fører til, at Landbrugsstyrelsen skal rejse krav om tilbagesøgning af kompensation fra en række lodsejere.

Landbrug og Fødevarer har den 1. maj 2023 fremsendt en række spørgsmål til problemstillingen til Landbrugsstyrelsen.

I det følgende er spørgsmålene grupperet efter emne og besvaret.

2. BESVARELSE AF SPØRGSMÅLENE FRA LANDBRUG OG FØDEVARER

2.1 Tilbagesøgningspligten

Spørgsmål

Landbrug & Fødevarer har anmodet Landbrugsstyrelsen om at redegøre for, hvorfor støttemodtagerne ikke opfylder kriterierne for støtteberettigelse mv., jf. artikel 63, stk. 1, i forordning nr. 1306/2013.¹ Herunder har Landbrug & Fødevarer anmodet LBST om at redegøre for, hvorfor en ændret tilskudssats fører til, at støttemodtageren ikke opfylder kriterierne for støtteberettigelse.

Landbrug & Fødevarer har endvidere anmodet LBST redegøre for, hvorfor der består en tilbagesøgningspligt, selvom lodsejerne efter Landbrug & Fødevarers opfattelse ikke med rimelighed kan forventes at gennemskue fejlen. I den forbindelse har Landbrug & Fødevarer bl.a. henvist til artikel 7, stk. 3, i forordning nr. 809/2014, herunder spurgt til retspraksis og administrativ praksis om denne bestemmelse fra andre medlemsstater, samt til eventuelle paralleller til den såkaldte betalingsrettighedssag og myndighedernes opfølgning på EU-Domstolens dom af 25. juli 2018, C-239/17, Teglgård og Fløjstrupgård.

Svar

Landbrugsstyrelsen er blevet opmærksom på, at det er i strid med det EU-retlige hjemmelsgrundlag for arealkompensationsordningen, at § 3-arealer er kompenseret med den høje kompensationsssats. Der er således ikke tale om, at Landbrugsstyrelsen har valgt at ændre tilskudssatserne, men derimod at Landbrugsstyrelsen er blevet opmærksom på, at arealkompensationsordningen har været indrettet i strid med det EU-retlige hjemmelsgrundlag, fordi ordningen ikke har taget højde for de driftsmæssige begrænsninger, som § 3-arealer er underlagt i medfør af naturbeskyttelseslovens § 3.²

Det følger af ordningernes formål og deres EU-retlige hjemmelsgrundlag, at compensationen 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 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

¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 af 17. december 2013 om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 352/78, (EF) nr. 165/94, (EF) nr. 2799/98, (EF) nr. 814/2000, (EF) nr. 1290/2005 og (EF) nr. 485/2008.

² Vedtagelsen og ikrafttrædelsen af naturbeskyttelseslovens § 4 er i denne sammenhæng uden betydning, jf. også nærmere nedenfor i svaret til spørgsmålet om betydningen for ordningen af naturbeskyttelseslovens § 4.

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).³ 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 kompensationssats er fastsat ud fra. Det er i den forbindelse uden betydning, at § 3-arealerne i nogle år har været korrekt registreret med omdriftsafgrødekoder i Internet Markkort, som følge af en lovlig omlægning hvert 7.-10. år.

En kompensation med høj sats til et § 3-areal ville således indebære en kompensation, der væsentligt overstiger det forventede indtægtstab på arealet. Det er i strid med ordningernes EU-retlige grundlag.

EU-retten pålægger Europa-Kommissionen og medlemsstaterne en grundlæggende forpligtelse til at kontrollere, at Unionens budgetmidler anvendes til de fastsatte formål, og denne forpligtelse er overordnet udmøntet i svigsforordningen.⁴ Efter EU-Domstolens faste praksis følger det af denne forpligtelse, som er udmøntet i svigsforordningen, at medlemsstaterne har en grundlæggende pligt til at tilbagesøge uretmæssigt udbetalte støttemidler, der er helt eller delvist finansieret af Unionens midler.⁵

Denne forpligtelse indebærer også, at tilbagesøgning af uberettiget udbetalt støtte ikke begrænses eller modificeres af medlemsstaternes forskellige nationale regler og forvaltningsretlige principper om f.eks. genoptagelse af begunstigende forvaltningsakter. Den afvejning, der skal foretages efter dansk forvaltningsret, og en støttemodtagers eventuelle gode tro og berettigede forventninger vurderet efter dansk ret er grundlæggende ikke relevant, når der er tale om uretmæssigt udbetalte støttemidler, der er helt eller delvist finansieret af Unionens midler.⁶

For så vidt angår kompensationerne til lavbunds- og vådområdeprojekterne er tilbagesøgningspligten yderligere reguleret i forordning nr. 1306/2013, afsnit V (artikel 58-90) om kontrolsystemer og sanktioner. I forordningens præambelbetragtning 41 er det beskrevet, at *"[r]egler vedrørende de generelle principper for kontrol, tilbagebetaling af uretmæssigt udbetalte beløb og vedrørende pålæggelse af sanktioner findes i forskellige sektorforskrifter for landbruget. Disse regler bør samles i en og samme lovramme på et horisontalt plan. De bør dække medlemsstaternes forpligtelser med hensyn til administrativ kontrol og kontrol på stedet, hvis formål skal være at kontrollere overensstemmelse med bestemmelserne i foranstaltningerne*

³ Forslag til lov om naturbeskyttelse, lovforslag nr. 70 af 24. oktober 1991, bemærkninger til §§ 3-7, afsnit 3.7.1.

⁴ Rådets forordning (EF, EURATOM) nr. 2988/95 af 18. december 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, herunder forordningens præambelbetragtninger.

⁵ Jf. f.eks. EU-Domstolens dom af 5. marts 2019, Eesti Pagar AS, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, præmis 120-121.

⁶ Dette gælder tilsvarende for rent nationalt finansierede statsstøtteordninger, jf. f.eks. EU-Domstolens dom af 5. marts 2019, Eesti Pagar AS, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, præmis 92.

under den fælles landbrugspolitik, og bør dække reglerne om inddrivelse af støtte samt nedsættelse af og udelukkelse fra støtte.”

Afsnit V i forordning 1306/2013 indledes med artikel 58, som omhandler ”beskyttelse af Unionens finansielle interesser” og fastslår i stk. 1, litra e, at medlemsstaterne – med henblik på at sikre en effektiv beskyttelse af Unionens finansielle interesser – skal sørge for at inddrive uberettigede betalinger med renter og om nødvendigt anlægge retssag. Det følger videre af artikel 58, stk. 2, at medlemsstaterne skal indføre effektive forvaltnings- og kontrolsystemer, der kan sikre, at lovgivningen om Unionens støtteordninger overholdes med henblik på at minimere risikoen for, at Unionen påføres økonomisk skade.

Forordningens artikel 63 handler om ”uretmæssigt udbetalte beløb og administrative sanktioner” og fastslår i stk. 1, at støtte skal tilbagetrækkes helt eller delvist, hvis det konstateres, at en støttemodtager ikke opfylder kriterierne for ”støtteberettigelse, forpligtelserne eller andre forpligtelser vedrørende betingelserne for tildeling af støtte som fastsat i sektorlovgivningen for landbrug”. Det følger desuden bl.a. af forordningens artikel 63, stk. 3, at medlemsstaterne skal inddrive støtte omfattet af tilbagetrækningen i stk. 1.

Tilbagesøgningspligten i artikel 63, stk. 1, omfatter enhver uretmæssig udbetaling af støtte. Det følger af formålet med forordningens afsnit V, at uretmæssigt modtaget støtte skal tilbagebetales, og at der ikke skal sondres mellem forskellige tilfælde af uretmæssigt modtaget støtte. Det bemærkes i den forbindelse, at der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse efter EU-Domstolens faste praksis ikke blot skal tages hensyn til bestemmelsens ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af.⁷

Tilbagesøgningspligten følger tillige af svigsforordningens artikel 4, stk. 1, og artikel 63, stk. 1, i forordning nr. 1306/2013 er ikke udtryk for en begrænsning af den tilbagesøgningspligt, der følger af svigsforordningen.

Kammeradvokaten har på den baggrund vurderet, at Landbrugsstyrelsen er forpligtet til at tilbagesøge den støtte, der er uretmæssigt udbetalt til en lodsejer, fordi lodsejeren ikke er berettiget til en kompensation, der fastsættes ud fra den høje kompensationsssats for at lade et § 3-areal indgå i et lavbunds- eller vådgøringsprojekt.

Kommissionen er efter artikel 63, stk. 5, litra b, tillagt beføjelse til at vedtage gennemførelsesretsakter om f.eks. inddrivelse af støtte, der skal tilbagetrækkes efter artikel 63, stk. 1. Kommissionen har i den

⁷ Jf. f.eks. EU-Domstolens dom af 6. november 2014, Feakins, C-335/13, EU:C:2014:2343, præmis 35, og af 12. november 2015, Jakutis og Kretingalės kooperatinė ŽŪB, C-103/14, EU:C:2015:752, præmis 93.

forbindelse vedtaget gennemførelsesforordning nr. 809/2014 af 17. juli 2014, og det følger af gennemførelsesforordningens artikel 7, stk. 3, 1. led, som en undtagelse til hovedreglen, at tilbagesøgningspligten ikke gælder, hvis 1) udbetalingen skyldes en fejl begået af myndighederne, og 2) støttemodtageren "ikke med rimelighed" kunne forventes at have opdaget fejlen.

EU-Domstolen har i en lang række tilfælde behandlet spørgsmålet om, hvornår støttemodtageren ikke med rimelighed kunne forventes at opdage fejlen.

Der kan navnlig henvises til EU-Domstolens dom af 2. juli 2015, Demmer, C-684/13, EU:C:2015:439, der handlede om en landbruger, der forpagtede græsningsarealer på bl.a. Flyvestation Skrydstrups område, hvilket han modtog landbrugsstøtte for. Efter et par år blev støtten nedsat med henvisning til, at de områder, som landbrugeren forpagtede, alligevel ikke var støtteberettigede, bl.a. fordi de ikke indgik i hans bedrift og ikke fortrinsvis blev anvendt til landbrugsaktivitet. Det skyldtes bl.a., at forpagtningsaftalen indebar en række begrænsninger i den landbrugsmæssige udnyttelse af arealerne, f.eks. fordi landbrugeren skulle tage hensyn til flyvemæssige operationer. Myndighederne søgte derfor bl.a. tilbagebetaling af den udbetalte støtte.

Under den danske retssag om tilbagebetalingskravet opstod spørgsmålet, om myndighederne var afskåret fra at kræve tilbagebetaling, fordi der var tale om en fejl begået af myndighederne, og om landbrugeren havde været i god tro. Østre Landsret forelagde EU-Domstolen en række spørgsmål, heriblandt spørgsmålet om god tro. EU-Domstolen udtalte følgende:

"83. I den foreliggende sag fremgår det af besvarelsen af det første og det andet spørgsmål, at fejlen i givet fald består i det forhold, at den kompetente myndighed har udbetalt en støtte til Johannes Demmer for de i hovedsagen omhandlede arealer, selv om disse arealer ikke var berettigede til denne støtte, idet de ikke hørte med til hans bedrift, og/eller de ikke fortrinsvis blev anvendt til landbrugsaktivitet.

84. Med henblik på at afgøre, om en sådan fejl kunne opdages, skal der tages hensyn til det forhold, at landbrugere i deres egenskab af erhvervsdrivende forventes at udvise en særlig agtpågivenhed ved indgivelsen af en støtteansøgning og at være bekendte med de betingelser, der gælder for tildeling af denne støtte. Dette fremgår bl.a. af artikel 12 i forordning nr. 796/2004, i henhold til hvilken det påhviler landbrugeren at undersøge, om oplysningerne i det fortrykte skema, der anvendes ved ansøgning om støtte i henhold til enkeltbetalingsordningen, er korrekte. Det fremgår tillige af denne artikel, at denne betalingsordning beror på den forudsætning, at landbrugeren er bekendt med de betingelser, der gælder for tildeling af støtte i henhold til de omhandlede ordninger.

85. Det skal desuden bemærkes, at for så vidt som artikel 73, stk. 4, i forordning nr. 796/2004^[8] fastsætter en undtagelse til forpligtelsen til at tilbagebetale uretmæssige udbetalinger, skal denne bestemmelse fortolkes strengt, og dette så meget desto mere som en sådan forpligtelse tilsigter at beskytte Den Europæiske Unions økonomiske interesser.

86. Under disse omstændigheder og på trods af de fortolkningsvanskeligheder, som de relevante EU-retlige bestemmelser kan give anledning til, må det lægges til grund, at en landbruger, der befinder sig i en situation som Johannes Demmers, i princippet med rimelighed kunne have opdaget, at de i hovedsagen omhandlede arealer ikke var støtteberettigede, eftersom de ikke opfyldte de betingelser, der er fastsat i artikel 34, stk. 2, litra a), i forordning nr. 73/2009, for så vidt som de ikke hørte med til hans bedrift, og/eller de ikke fortrinsvis blev anvendt til landbrugsaktivitet.” (understregning tilføjet)

Undtagelsen fra tilbagebetalingspligten i artikel 7, stk. 3, i forordning nr. 809/2014 skal med EU-Domstolens ord fortolkes strengt, og hensynet til beskyttelsen af Unionens økonomiske interesser vejer tungt. Domstolens praksis indebærer, at der stilles endog meget høje krav til landbrugernes forståelse af reglerne og til deres agtpågivenhed, herunder i forhold til at opsøge de relevante oplysninger til at afdække, om en støtte er lovlig efter EU-retten.

I den såkaldte betalingsrettighedssag, som Landbrug & Fødevarer har henvist til, vurderede Kammeradvokaten i 2019, at Landbrugsstyrelsen som følge af artikel 7, stk. 3, i forordning nr. 809/2014 helt undtagelsesvist ikke kunne rette tilbagesøgningskrav for den støtte, der uberettiget var udbetalt på grund af myndighedernes fejl, fordi landbrugerne var i god tro og ikke havde haft grund til at foretage undersøgelser af støttebeløbets rigtighed. Denne vurdering beror på de ganske særegne omstændigheder i den sag, navnlig at landbrugerne ikke på baggrund af det retlige grundlag eller andre tilgængelige oplysninger kunne opnå kendskab til alle de værdier, der skulle anvendes i de beregningsformler, der var afgørende for støtteberegningen, og at landbrugerne som følge af løbende nedjusteringer af betalingsrettighedernes værdi og årlige udsving ikke havde anledning til at undre sig over værdien af de betalingsrettigheder og støttebeløb, som de fik tildelt.

Landbrug & Fødevarer har endvidere henvist til myndighedernes korrektioner foranlediget af EU-Domstolens dom af 25. juli 2018, C-239/17, Teglgård og Fløjstrupgård. Hertil bemærkes, at dommen omhandlede, hvorledes uberettiget støtte som følge af landbrugernes fejlagtige gødningsregnskaber skulle opgøres, og at det med dommen blev konstateret, at myndighederne havde begået fejl ved opgørelsen af den

⁸ Bestemmelsen i artikel 73, stk. 4, i forordning nr. 796/2004 er ophævet og afløst af den identiske regel i artikel 7, stk. 3, i forordning nr. 809/2014.

uberettigede støtte, hvilket førte til nye tilbagesøgningskrav. Det blev vurderet blandt andet på baggrund af EU-Domstolens dom i Demmer-sagen, at landbrugerne ikke var i god tro.

Kammeradvokaten har i relation til den uberettigede støtte til § 3-arealerne i Landbrugsstyrelsens arealkompensationsordning vurderet, at EU-Domstolen på tilsvarende vis som i Demmer-sagen ville komme frem til, at en lodsejer med rimelighed kunne forventes at have opdaget den fejl, der består i, at lodsejerens § 3-areal er kompenseret med en for høj støttesats, der fører til overkompensation i forhold til det tab, som lodsejeren lider ved at lade arealet indgå i projektet. Som udgangspunkt indebærer en kompensation med høj sats til et § 3-areal, at kompensationen er mere end dobbelt så høj, som det tab, der rent faktisk lides ved at lade arealet indgå i projektet. Det må en lodsejer med rimelighed kunne forventes at have opdaget.

Samlet har Kammeradvokaten vurderet, at betingelserne i artikel 7, stk. 3, i forordning nr. 809/2014 ikke er opfyldt, og at Landbrugsstyrelsen derfor er forpligtet til at rette tilbagesøgningskrav mod lodsejerne. En række forhold understøtter dette:

- Det klart fremgår af det EU-retlige grundlag, at kompensationen fastsættes ud fra indkomsttab på arealet, jf. forordning nr. 1305/2013⁹ artikel 28, stk. 6, og forordning nr. 1698/2005¹⁰ artikel 39, stk. 4.
- En lodsejer forventes efter dansk ret at være bekendt med, om et areal er et § 3-areal, og lodsejeren vil desuden sædvanligvis som led i projektet være orienteret om, at arealet er et § 3-areal både ved kommunens dispensation fra § 3 for at kunne gennemføre projektet og ud fra oplysningerne i forundersøgelserapporten.
- Det er udelukket, at lodsejeren kan have haft en forventet lovlig indkomst på § 3-arealet svarende til den høje sats eller i øvrigt svarende til sædvanlig indkomst på et areal med sædvanlig intensiv og kontinuerlig landbrugsmæssig omdrift.
- Det fremgår klart af tilsagnsbrevet fra Landbrugsstyrelsen, at der ydes høj sats til arealet, og det er tilsvarende oplyst i projektaftalen med kommunen, at der forventes ydet høj sats til arealet.

Sammenlignet med betalingsrettighedssagen er der således tale om, at lodsejerne ud fra det EU-retlige grundlag kunne konstatere, at kompensationen kun lovligt kan fastsættes ud fra indkomsttab på arealet, og at kompensationen med den høje sats væsentligt overstiger det forventede indkomsttab på et § 3-areal. Lodsejerne har således efter EU-Domstolens strenge standard for agtpågivenhed hos en støttemodtager

⁹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 1305/2013 af 17. december 2013 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005.

¹⁰ Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 af 20. september 2005 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL).

haft anledning til at undersøge nærmere, om den høje kompensation var lovlig efter EU-retten, og ulovligheden ville kunne konstateres ved at læse forordningsgrundlaget i artikel 28, stk. 6, i forordning nr. 1305/2013, og artikel 39, stk. 4, i forordning nr. 1698/2005.

I Demmer-dommens præmis 87 udtalte EU-Domstolen, at det kunne tale for et anderledes resultat, hvis der inden ændringen af støtte til landbrugeren eksisterede en administrativ praksis i Danmark, der bestod i systematisk at anerkende, at arealer som de i hovedsagen omhandlede, var berettigede til den pågældende støtte. Det er Kammeradvokatens vurdering, at dette ikke kan føre til et andet resultat i relation til tilbagesøgningspligten i forhold til kompensation med høj sats til § 3-arealer, da der ikke er tale om, at myndighederne systematisk har anerkendt, at § 3-arealer kan være berettigede til høj sats afhængig af deres afgrødekode. Tværtimod har myndighederne ikke indtil nu i støtteadministrationen været opmærksomme på behovet for at sondre mellem § 3-arealer og andre arealer, og på at anvendelsen af afgrødekode ved kompensationsfastsættelsen for et § 3-areal ville føre til overkompensation, hvis arealet i denne sammenhæng mere eller mindre tilfældigt havde en omdriftsafgrødekode.

Det bemærkes afslutningsvist, at Landbrugsstyrelsen ikke umiddelbart er bekendt med administrativ praksis, hvor andre medlemsstater har undladt tilbagesøgning i medfør af artikel 7, stk. 3, i forordning nr. 809/2014. Landbrugsstyrelsen forvalter reglerne ud fra EU-Domstolens fortolkning, og andre medlemsstaters administrative praksis er en ikke retskilde i EU-retten.

2.2 Projektaftaler

Spørgsmål

Landbrug & Fødevarer har anmodet Landbrugsstyrelsen om at redegøre for, hvorfor det ikke er muligt for en lodsejer at træde ud af sin projektaftale, når de grundlæggende økonomiske forudsætninger for aftalen ændres, fordi § 3-arealer ikke kan kompenseres med høj sats som forventet af lodsejeren.

Landbrug & Fødevarer har også anmodet Landbrugsstyrelsen svare på, hvilke muligheder der er for, at en lodsejer, der har indgået en projektaftale med sin kommune eller Naturstyrelsen, kan søge erstatning for kontraktbrud eller bristede forudsætninger som følge af fejlagtig vejledning fra myndighederne om, at § 3-arealer kunne kompenseres med høj sats.

Svar

Det klare udgangspunkt er, at en projektaftale er bindende for parterne, hvilket vil sige lodsejeren og den pågældende kommune. At aftalen er bindende, indebærer, at den som udgangspunkt har retsvirkninger

i overensstemmelse med sit indhold, og at en misligholdelse fra den ene parts side kan sanktioneres af den anden part (typisk med de almindelige obligationsretlige misligholdelsesbeføjelser).

Der er ingen opsigelsesadgang for parterne i projektaftalerne. Hvis en lodsejer ønsker at ophæve en aftale om et projekt, der ikke er etableret endnu, vil det som klart udgangspunkt kræve, at kommunen accepterer det. Kommunen er desuden efter aftalen ikke forpligtet til at gennemføre projektet, da det bl.a. vil afhænge af, hvorvidt der opnås tilslutning af de øvrige lodsejere i projektområdet. En projektaftale kan således konkret vise sig ikke at føre til et projekt.

Hvorvidt en lodsejer kan kræve, at en projektaftale ophæves, vil afhænge af en fortolkning af aftalen, og fortolkningen vil skulle foretages med afsæt i den retlige ramme, som forvaltningen agerer inden for ved aftaleindgåelsen. En projektaftale er ikke en afgørelse i forvaltningslovens forstand, men det er omvendt heller ikke formueretlig aftale, idet der ikke er tale om udveksling af traditionelle formuegoder. Almindelige formueretlige fortolkningsprincipper kan derfor ikke uden videre anvendes på en projektaftale, fordi der er tale om aftale, der fra det offentliges side har som eneste formål at fremme politiske mål. En projektaftale mellem lodsejeren og kommunen/Naturstyrelsen kan betegnes som en forvaltningskontrakt.¹¹

Det er centralt for den retlige ramme for projektaftalen, at kompensationen i ordningerne har til formål at kompensere en lodsejer for det tab, der lides, når et areal udtages af lodsejerens drift og indgår i et projekt. Det følger af ordningernes EU-retlige grundlag, herunder reglerne om EU's delvise finansiering af tilskuddene.

Den høje kompensationssats er fastsat, så den kompenserer for det tab, der lides på arealer med sædvanlig intensiv og kontinuerlig landbrugsmæssig omdrift. Et § 3-areal kan ikke drives med sædvanlig intensiv og kontinuerlig landbrugsmæssig omdrift, og en kompensation med høj sats til et § 3-areal ville således indebære en kompensation, der væsentligt overstiger det forventede indtægtstab på arealet, jf. også nærmere ovenfor i svaret på spørgsmålene om tilbagesøgningspligten.

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.

¹¹ "Forvaltningskontrakt" er ikke en entydigt og endeligt afklaret retligt begreb i dansk ret. Det krydsfelt mellem forvaltningsretten og formueretten, som aftalen, der indgås af offentlige myndigheder til varetagelse af myndighedsopgaver, befinder sig i, er udførligt behandlet i Rasmus Grønved Nielsens doktorafhandling "Forvaltningskontrakter. Retlige studier over forvaltningens aftaler til varetagelse af myndighedsopgaver over for borgere med særligt henblik på myndighedsudøvelse", 2021.

På den baggrund er det Kammeradvokatens vurdering, at en lodsejer som klart udgangspunkt ikke vil være berettiget til at ophæve en projektaftale med henvisning til, at kompensationen for § 3-arealer ikke kan ske med den høje kompensationsssats som forventet. Det vil i sidste ende være op til de danske domstole at vurdere, om en lodsejer henset til de konkrete omstændigheder kan ophæve en projektaftale.

Kommunerne og Naturstyrelsen har ikke kompetence til at tildele arealkompensation under ordningerne, og projektaftalerne indeholder udtrykkeligt ikke en tildeling af kompensation. Der er således ikke tale om, at kommunerne og Naturstyrelsen misligholder projektaftalerne, fordi Landbrugsstyrelsen korrigerer sin administration af ordningerne for at bringe den overensstemmelse med det EU-retlige hjemmelsgrundlag.

Desuden er en lodsejers skuffede forventninger om at kunne beholde eller modtage et bestemt støttebeløb ikke er 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 var berettiget til efter reglerne.

Eventuelle følgetabsomkostninger vil efter omstændighederne kunne kræves erstattet af en myndighed, der har handlet ansvarspådragende, hvis de øvrige erstatningsbetingelser er opfyldt. Det bemærkes i den forbindelse, at lodsejerne som udgangspunkt ikke vil have haft udgifter til etablering af projektet, da de udgifter er dækket af myndighederne.

2.3 Forældelse

Spørgsmål

Landbrug & Fødevarer har anmodet Landbrugsstyrelsen om at redegøre for, hvorfor der ikke er indtrådt forældelse i sagerne, selvom nogle af sagerne vedrører tilskud tildelt i 2008, og hvad hjemmelsgrundlaget herfor er.

Svar

Det er Kammeradvokatens vurdering, at forældelsesreglerne for de tilbagesøgningskrav, som Landbrugsstyrelsen er forpligtet til at rejse, følger af svigsforordningen.¹² Det skyldes, at overkompensationen til § 3-arealerne i form af den høje sats er en "uregelmæssighed" i svigsforordningens forstand som fortolket af EU-Domstolen.

¹² Rådets forordning nr. 2988/95 af 18. december 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser.

Det betyder, at forældelsesfristen for tilbagesøgningskravene er 4 år, jf. svigsforordningens artikel 3, stk. 1. Det afgørende bliver herefter, hvornår forældelsesfristen begynder at løbe.

Ordningerne åbnede for ansøgninger i 2008, og de første kompensationer er tildelt i 2008. Kompensationerne er ydet som et årligt kompensationsbeløb i 20 år. Der udbetales således en mindre del af kompensationen hvert år i 20 år.¹³

Det følger af svigsforordningens artikel 3, stk. 1, 3. pkt., at for vedvarende eller gentagne ”uregelmæssigheder” regnes forældelsesfristen fra den dag, da uregelmæssigheden er ophørt. Det er Kammeradvokatens vurdering, at lodsejernes modtagelse af de løbende årlige udbetalinger af høj sats til § 3-arealer indebærer vedvarende eller gentagne uregelmæssigheder, der tidligst er ophørt efter seneste udbetaling til den pågældende lodsejer. Vurderingen er foretaget på baggrund af EU-retspraksis, herunder særligt Domstolen har i dom af 11. januar 2007, Vonk Dairy Products, C-279/05, EU:C:2007:18, præmis 41, og EU-Domstolens dom af 11. juni 2015, Pfeifer & Langen GmbH & Co. KG, C-52/14, EU:C:2015:381, præmis 49.

Den 4-årige forældelsesfrist løber derfor fra seneste udbetaling til lodsejeren, og ingen af tilbagesøgningskravene er således forældede, selvom tildelingene er sket helt tilbage fra 2008 og frem.

2.4 Mulig de minimis-ordning

Spørgsmål

Landbrug & Fødevarer har anmodet LBST svare på, hvordan man konkret vil udforme en de minimis-støtteordning, der skal afbøde de negative økonomiske konsekvenser for berørte lodsejere, og hvilke hjemler der er mulige at anvende.

Svar

Landbrugsstyrelsen er sammen med Miljøstyrelsen og Kammeradvokaten i gang med at undersøge den nærmere udformning af en de minimis-støtteordning inden for rammerne af Kommissionens forordning om de minimis-støtte inden for landbrugssektoren.¹⁴ Ordningens formål vil være at afbøde de negative konsekvenser for berørte lodsejere. Den de minimis-støtte, som en berørt lodsejer potentielt vil kunne få

¹³ . Efter overgangen til CAP-planen fra 1. januar 2023, vil ordningen dog overgå til en engangsudbetaling af 20 års indkomstab med tillæg af øvrige omkostninger omregnet til nutidsværdi.

¹⁴ Kommissionens forordning nr. 1408/2013 af 18. december 2013 om anvendelse af artikel 107 og 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på de minimis-støtte i landbrugssektoren.

tildelt, vil afhænge af lodsejerens konkrete forhold og vil højst kunne være et beløb svarende til 20.000 euro.

2.5 Betydningen af den ændring af naturbeskyttelsesloven, der trådte i kraft 1. juli 2022

Spørgsmål

Landbrug & Fødevarer har anmodet Landbrugsstyrelsen om at redegøre for, hvilken betydning det har for ordningerne, at der pr. 1. juli 2022 er indført et forbud mod sprøjtning, gødskning og omlægning af § 3-arealer i naturbeskyttelseslovens § 4.

Svar

Den 25. juni 2020 vedtog Folketinget en ændring af naturbeskyttelsesloven¹⁵, hvorved der blev indsat en ny § 4.¹⁶ § 4 trådte i kraft den 1. juli 2022 og indebærer, at ingen § 3-arealer fra og med denne dato må sprøjtes, gødskes eller omlægges.

Det er Landbrugsstyrelsens vurdering, at den nye § 4 ikke påvirker muligheden for tilskud under ordningerne, og at § 3-arealer, der er permanente græsarealer, derfor fortsat kan kompenseres med mellemsatsen som andre permanente græsarealer.

¹⁵ Lovbekendtgørelse nr. 240 af 13. marts 2019, som ændret ved § 2 i lov nr. 135 af 25. februar 2020.

¹⁶ Lov nr. 1057 af 30. juni 2020 om ændring af lov om naturbeskyttelse (Forbud mod sprøjtning, gødskning og omlægning af § 3-beskyttede områder).