

FORVALTNINGSANALYSE AF LANDBRUGSSTYRELSEN

J.nr. 4023769
5. januar 2024



INDHOLD

1) Formålet med analysen

2) Rammesætning og sammenfatning

- Analyserammen, sammenfatning af observerede tendenser og anbefalinger

3) Analyseresultater

- Syv tværgående tendenser i forvaltningen, der øger risikoen for fejlforvaltning
- Baggrund, observeret tendens, eksempler, konsekvenser, mulige årsager og anbefalinger

4) Analysens grundlag

1) Overblik over de fem ordninger omfattet af analysen:

- Beskrivelse af ordningerne, baggrund for udvælgelse, risici ved fejlforvaltning, sammenfatning af observationer for hver ordning og det overordnede retsgrundlag

2) Metode- og arbejdsbeskrivelse

3) Opdrag og afgrænsning



1. FORMÅLET MED ANALYSEN

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har på baggrund af Rigsrevisionens beretning 15/2020 af 12. maj 2021 om forvaltning af tilskud til landbrugere anmodet om en analyse af Landbrugsstyrelsens forvaltning af tilskuds- og reguleringsområdet.

Forvaltningsanalysen indgår som en del af de syv initiativer, som ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri har udformet i relation til Landbrugsstyrelsens forvaltning af tilskuds- og reguleringsområdet til bagudrettet oprydning og god forvaltning fremadrettet.

Et af de syv initiativer er, at der skal gennemføres "[...] en ekstern analyse af Landbrugsstyrelsens væsentligste opgaver, herunder udbetaling af milliarder kroner årligt samt arbejdet med at sætte rammerne for landbrugserhvervet gennem regulering." Forvaltningsanalysen udgør den ene del af den eksterne analyse, mens den anden del udgøres af en finansiel analyse, der er afsluttet i efteråret 2022.

Temaet for analysen er en vurdering af den juridiske kvalitet i forvaltningen i styrelsen med fokus på identifikation af eventuelle systematiske udfordringer (fejl, mangler og risici) og med det formål at lede til handlingsorienterede anbefalinger.

Analysen er foretaget ved en juridisk gennemgang af et mindre antal konkrete sager på væsentlige områder af styrelsens administration med henblik på at afdække, om forvaltningen sker i overensstemmelse med gældende ret og med særligt fokus på tværgående observationer og tendenser, der kan danne grundlag for fremadrettede anbefalinger til styrkelse af den generelle juridiske kvalitet i styrelsens forvaltning.

Hensigten har ikke været at afdække konkrete fejl i sager, men derimod at afdække, om der på strukturelt plan kan peges på forbedringsmuligheder for at højne den juridiske kvalitet.

2. RAMMESÆTNING OG SAMMENFATNING

2. RAMMESÆTNING OG SAMMENFATNING

ANALYSERAMMEN

Juridisk sags gennemgang af ti sager på fire ordninger

Der er udvalgt og foretaget en juridisk sags gennemgang af ti sager på fire "ordninger":

- 1) EU-finansieret projektilskudsordning Minivådområder 2021 (herefter "minivådområder")
- 2) EU-finansieret projektilskudsordning Miljøteknologi 2019 – kvæg og gartneri (herefter "miljøteknologi")
- 3) EU-finansieret direkte arealstøtteordninger: Grundbetaling og Grøn støtte (herefter "grundbetaling og grøn støtte")
- 4) Reguleringsområdet: Kontrol med gødskningsreglerne (herefter "gødningsregnskab")

Der er ikke foretaget en fuld juridisk analyse af det samlede retlige grundlag for de fire ordninger.

Analysen er sagsbaseret, hvilket vil sige, at styrelsens eksterne vejledninger og interne hjælpeværktøjer alene er inddraget, i det omfang, at den konkrete sags gennemgang har givet anledning hertil.

Der er ikke foretaget interviews af medarbejdere, men styrelsen har løbende skriftligt besvaret spørgsmål.

Statsstøttecompliance tjek for én statsstøtteordning

Der er foretaget en juridisk gennemgang af, om det nationale regelgrundlag for støtteordningen "Grønt Udviklings- og Demonstrationsprogram" (herefter "GUDP") er i overensstemmelse med det EU-retlige statsstøttegrundlag.

Der er ikke foretaget en gennemgang af sager, sagsbehandlervejledninger m.v.

Digitalisering af forvaltningen

Styrelsens digitalisering af forvaltningen er analyseret ved en gennemgang af styrelsens beskrivelser af de nuværende agile arbejdsmetoder til digitalisering sammenholdt med sags gennemgangen.

Herudover er der i forbindelse med sags gennemgangen løbende undersøgt, om digitaliseringen understøtter forvaltningen konsekvent.



SAMMENFATNING AF ANALYSEN

Baggrund

Landbrugsstyrelsens forvaltning foregår i et særdeles komplekst og regelbundet miljø. Der forvaltes et meget stort antal sager inden for ca. 80 tilskudsordninger, der i høj grad er undergivet komplekse EU-retlige regelsæt. Styrelsen fører desuden kontrol med landbrugernes overholdelse af komplekse regelsæt. Til håndteringen af den betydelige administration og kompleksitet anvender styrelsen en høj grad af digitalisering til at understøtte forvaltningen.

Analysens begrænsninger

Analysen er foretaget i et meget lille udsnit af styrelsens forvaltning. Der er lavet en sagsgennemgang af ti sager på fire ordninger. De i alt 40 sager danner det primære grundlag for analysen. Analysen omfatter ikke interviews med sagsbehandlere m.fl., og analysen indeholder ikke en organisatorisk vinkel. Analysens resultater må læses med dette for øje.

Der er ikke foretaget en samlet vurdering eller analyse af styrelsens nuværende tiltag for at sikre den juridiske kvalitet, herunder tværgående kvalitetssikrings- og koordineringstiltag i styrelsen, årshjul eller lignende ift. opdatering af interne instrukser og forvaltningsværktøjer.

Analysen har ført til identifikation af syv tværgående tendenser, der kan være medvirkende til, at der opstår fejl i styrelsens forvaltning, og der er på den baggrund formuleret en række anbefalinger, jf. nærmere nedenfor. Som følge af rammerne for analysen kan tendenserne ikke uden videre overføres generelt til alle dele af styrelsens forvaltning, og det må bero på konkrete vurderinger, på hvilken måde anbefalingerne kan anvendes på de enkelte øvrige dele af forvaltningen.

SAMMENFATNING AF ANALYSEN

Analysens resultater

Analysen viser, at styrelsen i vidt omfang lever op til de gældende krav til styrelsen som forvaltningsmyndighed. Analysen viser imidlertid også, at styrelsens administration af de i analysen omhandlede ordninger i visse tilfælde indebærer risiko for fejlforvaltning, herunder systematiske fejl. Der er ikke konstateret fejl eller risiko for fejlforvaltning i en grad, der – baseret på vores erfaring – er væsentligt anderledes end hos andre forvaltningsmyndigheder, der administrerer et betydeligt antal sager efter et komplekst regelgrundlag. Det kan ikke helt undgås, at en forvaltningsmyndighed kan begå fejl. Det afgørende er, at der foretages mest muligt for at undgå fejl.

Vi har med analysen identificeret syv tværgående tendenser, der kan være medvirkende til, at der opstår fejl i styrelsens forvaltning. Tendenserne er udmøntet i et katalog med anbefalinger til konkrete tiltag, der kan styrke den juridiske kvalitet i forvaltningen. Tendenser og anbefalinger er opsummeret på de følgende sider af sammenfatningen og gennemgået mere uddybende i den efterfølgende del af rapporten.

Analysen, herunder de syv tendenser, er baseret på de observationer, som vi har gjort ved gennemgangen af de 40 sager, ved statsstøtteanalysen af GUDP-reglerne og digitaliseringsanalysen. Observationerne spænder bredt og dækker både generelle og systematiske observationer samt enkeltstående sagsspecifikke observationer. Hver observation er vurderet i forhold til dens karakter og risiko for fejlforvaltning ud fra en skala, der spænder fra uklarheder i interne og eksterne dokumenter til afgørelser, der er truffet uden fornøden hjemmel. I mellem disse yderpunkter varierer observationernes karakter fra mindre til betydelig risiko for fejlforvaltning.

Behov for genoptagelse af afgørelser

Analysens formål har været at lede til handlingsorienterede anbefalinger til styrkelse af den juridiske kvalitet i styrelsens fremadrettede forvaltning. Som led i sagsgennemgangen er der imidlertid på en af projektstøtteordningerne identificeret få konkrete sager med hjemmelsmangler, som vi vurderer, at styrelsen bør genoptage med henblik på at vurdere, om der er truffet ugyldige afgørelser. Der er tale om sager, hvor en omgørelse af afgørelserne vil være til ugunst for jordbrugeren. Landbrugsstyrelsen har oplyst, at sagerne vil blive genoptaget.

Sagsgennemgangen har endvidere ført til et mindre antal observationer, som viser potentielle hjemmelsmangler i sager, som ikke har været omfattet af sagsgennemgangen. Der er tale om potentielle hjemmelsmangler, hvor en omgørelse af afgørelserne i de fleste tilfælde vil være til ugunst for jordbrugeren, og det er ikke med analysen endeligt konkluderet, om det er tilfældet. Det er ikke en del af analysen at vurdere, om der skal ske genoptagelse, og i så fald i hvilket omfang, hvis der måtte være tale om hjemmelsmangler i andre sager. Landbrugsstyrelsen vil være forpligtet til at genoptage en sag, hvis det vurderes sandsynligt, at styrelsens afgørelse er ugyldig og skal annulleres. Det beror på en vurdering af manglen, dens væsentlighed og eventuelle særlige forhold, der taler imod ugyldighed. Landbrugsstyrelsen er orienteret om de genoptagelsesovervejelser, som analysen efter Kammeradvokatens vurdering giver anledning til.

SAMMENFATNING AF DE SYV TVÆRGÅENDE TENDENSER

1 Utilstrækkelige, misvisende eller forkerte oplysninger

Der er i en række tilfælde observeret kommunikation fra styrelsen, der indeholder utilstrækkelige, misvisende eller forkerte oplysninger. Der er herudover observeret tilfælde, hvor begrundelser i afgørelser, høringsbreve mv. ikke lever op til det forvaltningsretlige begrundelseskrav.

Utilstrækkelige, misvisende eller forkerte oplysninger i sagsbehandlingen medfører en betydelig risiko for, at der opstår fejl, ligesom det øger sandsynligheden for misforståelser både internt og eksternt.

Tendensen er baseret på et stort antal observationer på tværs af de 40 sager. Det er vores vurdering, at det er væsentligt, at styrelsen overvejer behovet for at styrke arbejdet med aktivt at minimere kilderne til, at der gives utilstrækkelige, misvisende eller forkerte oplysninger.

2 Indforstået **ekstern** kommunikation

Forvaltningsmyndigheder bør kommunikere så klart som muligt og på en måde, hvor fagudtryk og termer forklares bedst muligt.

Der er konstateret en tendens til, at styrelsen i sin eksterne kommunikation anvender indforståede udtryk, og at udtryksformen er afkoblet fra regelgrundlaget. Denne tendens kommer også til udtryk ved anvendelse af "kaldenavne" eller "populær betegnelser" i ekstern kommunikation. Det fører også i visse tilfælde til regler, der til en vis grad er indforståede.

Den indforståede kommunikation kan føre til tvivl og misforståelser hos borgerne og potentielt unødige tvister. Det gør det samtidig vanskeligt for borgerne at opdage fejl.

Tendensen er baseret på et større antal observationer på tværs af fire ud af fem ordninger. I langt overvejende grad fører tendensen efter vores vurdering alene til uklarhed og en vis mindre risiko for fejlforvaltning.



SAMMENFATNING AF DE SYV TVÆRGÅENDE TENDENSER (fortsat)

3 Opdelt sagsbehandling

Forvaltningen af to af ordningerne er tilrettelagt således, at de retlige konsekvenser af en jordbrugers konkrete regelovertrædelse håndteres i to adskilte sagsbehandlerspor. Den samme overtrædelse skal således sagsbehandles to gange af forskellige enheder, og jordbrugeren modtager to afgørelser om hver sin retlige konsekvens af overtrædelsen.

Det kan være hensigtsmæssigt og fornuftigt ud fra et specialiseringshensyn at opdele sagsbehandlingen. En meget opdelt sagsbehandling indebærer dog risiko for, at de enkelte sagsbehandlere i administrationskæden ikke har fuldt overblik over den samlede sag. Det kan også være vanskeligt for borgeren at gennemskue og forstå den interne opdeling og håndtering.

Det beror på en samlet afvejning af en række forhold, herunder organisatoriske, ledelsesmæssige og kompetencemæssige forhold, om den opdelt sagsbehandling samlet vurderes at være den mest hensigtsmæssige. Der skal dog både internt og eksternt være betydelig klarhed om, hvilke dele af sagsbehandlingen, der varetages af hvilke enheder.

4 Uhensigtsmæssigheder eller fejl i interne hjælpeværktøjer

Der er på tværs af sagsgennemgangen konstateret uhensigtsmæssigheder og fejl i en række standarddokumenter og interne hjælpeværktøjer.

Da sagsbehandlingen i høj grad er baseret på de interne hjælpeværktøjer og til dels brug af standardtekster, vil fejl og uhensigtsmæssigheder i disse føre til systematiske fejl og uhensigtsmæssigheder.

Det er vores vurdering, at det er væsentligt, at styrelsen overvejer behovet for at styrke arbejdet med at sikre kvaliteten i standarddokumenter og hjælpeværktøjer. Der er således behov for, at styrelsen overvejer en tilstrækkelig organisatorisk forankring med henblik på opdatering, ajourføring og udvikling af sådanne redskaber.



SAMMENFATNING AF DE SYV TVÆRGÅENDE TENDENSER (fortsat)

5 Uklare eller uegnede regler

Selvom der utvivlsomt gøres en stor indsats i regeludstedelsen, er der konstateret nationale regler, som fremstår mindre egnede eller utilstrækkelige til at opnå deres formål på navnlig to ordninger.

Det kan føre til uklarhed og en vis risiko for fejlforvaltning. I det omfang de nationale regler indgår i et samspil med eller er direkte afhængige af EU-regler, herunder EU-statsstøttehjæmpler, vil uklare eller uegnede regler indebære risiko for, at de er eller fortolkes i strid med EU-retten.

Det er vores vurdering baseret på de fundne eksempler, at det er væsentligt, at styrelsen overvejer behovet for at styrke arbejdet med at sikre kvaliteten i regeludstedelsen.

6 Manglende forståelse for regelhierarki eller regelindsigt

Der er på tværs af ordningerne i forskellige varianter observeret en tendens til, at forvaltningen udvikler en praksis, hvor forvaltningen afviger fra reglerne, således at administrationen kan tilrettelægges på en måde, der opfattes mere hensigtsmæssig eller retvisende. Det fører i visse tilfælde til, at der ikke administreres efter reglerne, og at der opstår betydelig risiko for fejlforvaltning. Den hensigtsmæssige løsning er, at reglerne skal tilpasse de oplevede administrative behov.

Det er vores vurdering, at det er væsentligt, at styrelsen overvejer behovet for at styrke den organisatoriske samarbejdsform, hvor dem, der forvalter en ordning, kan bidrage med relevant input, når ordningernes regler udformes, eller når der i praksis opleves u hensigtsmæssige regler.

7 Juridisk kvalitet ved digital udvikling

Landbrugsstyrelsen har etableret en proces for udvikling af digitale systemer, som er velbeskrevet. Det kan konstateres, at styrelsen ikke umiddelbart har tilrettelagt en selvstændig rolle eller proces til juridisk kvalitetssikring af kravmateriale, som tilbliver i den agile kravsstillelsesmodel. Herudover er der i sagsgennemgangen på særligt to ordninger identificeret tilfælde, hvor de opstillede løsninger synes at hæmme muligheden for en god forvaltning, eller hvor løsningerne afstedkommer fejl. Vi vurderer, at styrelsen bør overveje at fastlægge en strategi og målsætning for juridisk kvalitetssikring og inddragelse af juridiske kompetencer tættere i den agile udviklingsproces, herunder ifm. den forvaltningsretlige konsekvensanalyse .



SAMMENFATNING AF ANBEFALINGER

De anbefalinger, som følger af analysen, kan overordnet sammenfattes til, at Landbrugsstyrelsen foretager følgende overvejelser med inddragelse af de allerede eksisterende indsatser og tiltag:

1. **Kvalitetsstyring af standardkoncepter:** Etablering eller styrkelse af den organisatoriske forankring af et arbejde med løbende at eftergå og ajourføre eksterne standardkoncepter samt interne administrationsgrundlag for at sikre, at det er tilstrækkelig ajourført og evalueres løbende.
2. **Målrettet sagsbehandlingsvendt træning og læring:** Sikring af, at introduktions-, trænings- og læringsindsatser på de enkelte ordninger giver tilstrækkelig viden om anvendelse af de relevante standardkoncepter og de respektive administrationsgrundlag, herunder deres anvendelse og begrænsninger, samt at nye medarbejdere afprøver dette konkret i sagsbehandlingen, som herefter evalueres.
3. **Kvalitetskontrol i udvalgte sager og til læringsformål:** Styrkelse af kvalitetssikringsstrategien, således at der i højere grad – også for erfarne – sker et peer review eller kontrol af udvalgte afgørelser med fokus på læring ud fra konkrete sager, samt at hændelser og fejl evalueres i forhold til styrkelse af administrationsgrundlaget mhp. at forbedre det systematiske værn mod fejl.
4. **Ledelsesmæssigt ansvar for kvalitet af administrationsgrundlag:** Sikring af tydelig forpligtelse for de enkelte ordningers ansvarlige linjechefer til at evaluere administrationsgrundlag for de enkelte dele af sagsbehandlingen og sikre tilstrækkeligt samspil og samtænkning med evt. tilknyttede sagshandlingsspor.
5. **Fokus på forståelig kommunikation til borgere og brugere:** Tydeligere inddragelse af hensynet til forklaring af fagudtryk mv. ved udformningen af standarddokumenter samt etablering af et brugerforum, hvor styrelsens kommunikation kan evalueres og afprøves på brugerne i en form, der fokuserer forståelsen af fagudtryk mv.
6. **Revision af regler på baggrund af erfaringer:** Sikring af en understøttende proces for udarbejdelse, evaluering og rettidig justering af regler med bidrag fra forvaltningen og erfaringer fra praksis.
7. **Styrende principper for administrerbarhed:** Fastsættelse af styrende principper (regelkompass e.l.) for at styrke administrerbarheden af regler mv., herunder om forholdet til EU-retten, samt konsekvent udarbejdelse af forenelighedsnotater ved design af statsstøtteordninger.
8. **Klarlægning af juridisk rolle og ansvar for kvalitetssikring i IT-udviklingen:** Udarbejdelse af strategi og målsætning for juridisk kvalitetssikring i IT-projekter samt processer og retningslinjer for IT-projekterne for at tydeliggøre sikringen af juridisk involvering i kravstillelsen og til understøttelse af tilstrækkelig juridisk inddragelse.

OVERORDNEDE BEMÆRKNINGER I RELATION TIL ANALYSEN AF GUDP-ORDNINGEN

Gennemgangen af GUDP-ordningen har i modsætning til øvrige ordninger været afgrænset til en gennemgang af retsgrundlaget.

Da der ikke gælder et ubetinget krav om, at alle betingelser i de bagvedliggende statsstøttehjemler i Kommissionens gruppefritagelsesforordninger nødvendigvis skal gennemføres som nationale regler i lov eller bekendtgørelse, er det vanskeligt på dette grundlag at konkludere helt generelt på ordningens overensstemmelse med statsstøttehjemlerne. Krav og betingelser, der f.eks. ses at mangle i GUDP-bekendtgørelsen, kan efter omstændighederne være overholdt, hvis der i afgørelsespraksis administreres direkte efter de bagvedliggende forordninger.

Inden for disse rammer har vi imidlertid konstateret visse punkter, hvor bekendtgørelsens udformning er mangelfuld, uhensigtsmæssig eller uklar i forhold til det bagvedliggende statsstøttegrundlag. Dette fører bl.a. til, at ordningen på enkelte punkter i relation til visse af bekendtgørelsens støttemuligheder umiddelbart fremstår som værende i uoverensstemmelse med de statsstøtteretlige hjemler.

Reglernes udformning bærer efter vores opfattelse præg af, at der ikke er taget systematisk stilling til hver enkelt bestemmelses ophæng i statsstøttehjemlerne og til samtlige de betingelser, som fremgår af disse statsstøttehjemler.

Dette fører nogle steder til, at centrale betingelser ses at mangle i de nationale regler, og at samspillet mellem flere af de nationale bestemmelser ikke fremstår som fuldt gennemanalyseret. Et udvalg af observationerne er overordnet beskrevet på side 37.

Styrelsen har oplyst, at nogle af de støttemuligheder efter GUDP-bekendtgørelsen, hvor der er konstateret de væsentligste statsstøtteretlige udfordringer, ikke anvendes i praksis.

Analysen viser, at styrelsen kan have behov for generelt at have en mere systematisk tilgang til vurderingen af foreneligheden med statsstøttegrundlaget. Konkret i forhold til GUDP-ordningen bør samspillet mellem og behovet for de støttemuligheder, som GUDP-ordningen indeholder, analyseres.

3. ANALYSERESULTATER

3. TVÆRGÅENDE TENDENSER I FORVALTNINGEN

TENDENSER DER ØGER RISIKOEN FOR FEJLFORVALTNING

Forvaltningsanalysen giver på baggrund af sagsgennemgangen af de 40 sager på tværs af fire ordninger, den statsstøtteretlige hjemmelsanalyse af GUDP-ordningen og digitaliseringseftersynet grundlag for at påpege syv tværgående tendenser i Landbrugsstyrelsens forvaltning, som øger risikoen for fejlforvaltning.

De syv tendenser gennemgås i det følgende med en kort baggrundsbeskrivelse, en beskrivelse af den observerede tendens med eksempler fra observationerne, en overordnet konsekvens- og årsagsanalyse samt vores anbefalinger til at modgå tendensen og minimere de risici for fejlforvaltning, som tendensen giver anledning til.

DE SYV TVÆRGÅENDE TENDENSER

- 1) Utilstrækkelige, misvisende eller forkerte oplysninger
- 2) Indforstået ekstern kommunikation
- 3) Opdelt sagsbehandling
- 4) Uhensigtsmæssigheder eller fejl i interne hjælpeværktøjer
- 5) Uklare eller uegnede regler
- 6) Manglende forståelse for regelhierarki eller regelindsigt
- 7) Juridisk kvalitet ved digital udvikling

Tendens nr. 1-6 beror på observationer fra sagsgennemgangen og statsstøtteanalysen. Tendens nr. 7 udspringer af digitaliseringseftersynet.

Hver tendens er underbygget af en række observationer. Enkeltsager, der måtte indeholde konkrete forvaltningsretlige eller hjemmelsmæssige problemstillinger, er kun inddraget direkte, i det omfang at der kan udledes en generel problemstilling.

Da forvaltningsanalysens formål er at identificere eventuelle systematiske udfordringer, beror tendenserne på tværgående observationer. Der ligger således observationer fra mindst to af de fem ordninger til grund for hver tendens.

Da ordningerne er udvalgt ud fra en overordnet vurdering af væsentlighed og repræsentativitet i forhold til Landbrugsstyrelsens forvaltningsvirksomhed, vurderer vi, at der er rimelig grund til at antage, at en tendens, der kan identificeres ud fra to af ordningerne, alt andet lige også vil gøre sig gældende i andre dele af styrelsens forvaltningsvirksomhed.

1 UTILSTRÆKKELIGE, MISVISENDE ELLER FORKERTE OPLYSNINGER

BAGGRUND

Landbrugsstyrelsen skal i ansøgningsskemaer, ved høring og sagsoplysning hos jordbrugerne og i afgørelser vejlede og oplyse jordbrugerne om reglerne og de forhold, som er relevante. Dette er en væsentlig værdi i forhold til jordbrugernes muligheder for at forstå og anvende de etablerede ordninger, overholde de opstillede krav samt udnytte deres partsrettigheder.

Det følger af forvaltningslovens § 24, stk. 1, 1. pkt., at en begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. En begrundelse skal udgøre en dækkende og korrekt forklaring på afgørelsen. Hvor udførlig den skal være, beror på en konkret vurdering af bl.a. sagens karakter og partens medvirken under sagens forløb.

Begrundelsen skal være forståelig for modtageren, og eventuelle fagudtryk mv. eller formuleringer, der kan give anledning til misforståelse, bør forklares. Beror en afgørelse på en fortolkning af det anvendte regelgrundlag, må myndigheden i nødvendigt omfang i begrundelsen oplyse om sin fortolkning – eller henvise til offentlig tilgængelig praksis herom i en eventuel vejledning el. lign., hvis det findes.

OBSERVERET TENDENS

Gennemgangen af sagerne viser, at selvom Landbrugsstyrelsen i mange tilfælde lever op til kravene, er der i en række tilfælde også observeret breve og kommunikation fra styrelsen, der indeholder utilstrækkelige, misvisende eller forkerte oplysninger.

Tendensen viser sig i alle dele af sagsbehandlingen, f.eks. ved:

- *Ansøgningsskemaer og erklæringer med fejlagtige, utilstrækkelige eller unødvendige oplysninger eller uklart formål.* Dette er konstateret i flere tilfælde på tre af ordningerne, og for enkelte observationer er det vurderet at indebære betydelig risiko for fejlforvaltning. Disse relaterer sig til tildeling af de minimis-støtte på "minivådområder".
- *Mangelfuld indkaldelse af dokumentation og mangelfulde eller uklare høringer.* Dette er konstateret i en række observationer på ordningerne "grundbetaling og grøn støtte" og "gødningsregnskab". Nogle af observationerne fører til uklarhed, mens andre fører til mindre risiko for fejlforvaltning. Enkelte observationer, som vedrører mangelfulde høringer fører til betydelig risiko for fejlforvaltning.
- *Afgørelser med uhensigtsmæssige, mangelfulde eller misvisende oplysninger i større eller mindre grad.* Der er en række af disse observationer på tværs af tre ordninger, men langt de fleste fører alene til uklarhed.
- *Afgørelser med forkerte oplysninger.* Der er på tværs af to ordninger konstateret et mindre antal observationer. Ingen af dem vurderes at indebære betydelig risiko for fejlforvaltning.
- *Udbetalingspecificationer med utilstrækkelige oplysninger i forhold til modregning.* Det sker systematisk ved modregning under "grundbetaling og grøn støtte", hvilket indebærer betydelig risiko for fejlforvaltning.

1 UTILSTRÆKKELIGE, MISVISENDE ELLER FORKERTE OPLYSNINGER (fortsat)

OBSERVERET TENDENS (FORTSAT)

Der er konstateret en tendens til begrundelser, der ikke lever op til det forvaltningsretlige begrundelseskrav:

- På ordningen "gødningsregnskab" indeholder flere af de gennemgåede afgørelser kun overordnede og efter vores vurdering utilstrækkelige henvisninger til de regler, der konkret anvendes i afgørelserne. Det er en væsentlig retlig mangel, der således synes at gøre sig gældende på tværs af hele administrationsområdet for ordningen "gødningsregnskab" i den gødningsplanperiode, som analysen omfatter. Det fører efter vores vurdering til, at afgørelserne har væsentlige begrundelsesmangler.
- På ordningen "grundbetaling og grøn støtte" er der konstateret forkerte eller utilstrækkelige begrundelser samt forkerte eller manglende hjemmelshenvisninger i enkelte sager.
- Det bemærkes, at ordningerne "minivådområder" og "miljøteknologi" primært omfatter begunstigende afgørelser, hvorfor begrundelseskravet ikke er relevant.

Der er endvidere en udbredt anvendelse af standardformuleringer, som skal dække meget bredt. Det betyder, at formuleringerne ofte skal rumme flere udfaldsrum eller scenarier. Det betyder, at afgørelser og henvendelser i en række tilfælde indeholder afsnit og formuleringer, der er uden relevans for den konkrete sag, hvilket fører til

uklarhed. I ansøgningsskemaer og erklæringer fører de indbyggede uhensigtsmæssigheder og fejl til, at ansøgeren giver utilstrækkelige eller forkerte oplysninger i flere tilfælde på "minivådområder".

Eksempel 1.1

I to sager vedrørende grundbetaling vejleder styrelsen om, at jordbrugeren som følge af en arealafgivelse på 10 procent ikke ved en senere overtrædelse kan få en lavere sanktion efter artikel 19 a, stk. 2, i forordning nr. 640/2014.

Denne manglende mulighed for en reduceret sanktion på et senere tidspunkt følger imidlertid af, at der er pålagt en sanktion og er uafhængig af, om arealafvigelsen var over 10 procent.

Eksempel 1.2

I en sag om overgødskning og manglende overholdelse af fosforarealkrav oplyses jordbrugeren hverken ved høring eller afgørelse om, hvorledes styrelsen kommer frem til, at fosforarealkravet ikke er overholdt, hvorfor der er brugt for meget kvælstof i forhold til tilsagn om økologisk arealtilskud, eller på hvilket grundlag krydsoverensstemmelseskarakteren er fastsat og det retlige grundlag herfor.

1 UTILSTRÆKKELIGE, MISVISENDE ELLER FORKERTE OPLYSNINGER (fortsat)

KONSEKVENSER

Utilstrækkelige, misvisende eller forkerte oplysninger i sagsbehandlingen medfører en betydelig risiko for, at der opstår fejl, ligesom det øger sandsynligheden for misforståelser både internt og eksternt. Jordbrugerne har således vanskeligt ved at bidrage til sagsbehandlingen eller kan misforstå krav og regler. Utilstrækkelige, misvisende eller forkerte oplysninger kan generelt virke konfliktoptrappende i relationen med borgeren, uanset om oplysningerne er konkret relevante for sagens udfald.

Reglerne på Landbrugsstyrelsens sagsområder er efter omstændighederne ganske komplicerede, og uklarhed eller misvisende information kan afskære styrelsen fra at modtage korrekte oplysninger samt jordbrugerne fra at varetage deres interesser i sagen. Samlet set øger dette systematisk set risikoen for, at fejl opstår.

Standardformuleringer, der skal dække flere udfaldsrum eller scenarier, fører til upræcise henvendelser til landbrugerne, og gør det vanskeligere at forstå henvendelser og afgørelser, fordi det bliver afkoblet fra de konkrete omstændigheder. Det kan give anledning til tvivl og misforståelser hos landbrugerne og unødige tvister. Det kan også have den indirekte konsekvens, at medarbejderne ikke opnår forståelse for og overblik over, hvilke informationer der konkret er relevant i den pågældende sagsbehandling, idet medarbejderen ikke er nødt til at forholde sig til det. Det indebærer risiko for fejl i sagsbehandlingen.

MULIGE ÅRSAGER

Det er indtrykket, at årsagerne til utilstrækkelig eller misvisende information bl.a. er:

at standardkoncepter (begrundelser og breve) og tekster ikke er tilstrækkeligt ajourførte.

at standardkoncepter ikke i den konkrete situation tilpasses, hvilket kan skyldes manglende viden om, hvordan de skal bruges.

at standardkoncepter er udformet for generelt for at kunne favne adskillige situationer og dermed ikke bliver konkrete, fyldestgørende og korrekte for den angivne situation.

at der ikke ved udformningen af standarddokumenter er taget behørigt hensyn til en korrekt angivelse af de regler, som konkret anvendes, herunder f.eks. ved en tydeligere noteangivelse eller forklaring.

1 UTILSTRÆKKELIGE, MISVISENDE ELLER FORKERTE OPLYSNINGER (fortsat)

KAMMERADVOKATEN ANBEFALER

at Landbrugsstyrelsen overvejer at etablere en organisatorisk forankring af et arbejde med løbende at eftergå og ajourføre standardkoncepter, vejledninger mv. for at sikre, at det er tilstrækkelig ajourført. Denne indsats bør følge et princip om løbende gennemgang i et årshjul eller lignende for at etablere en indsats med løbende evaluering.

at Landbrugsstyrelsen overvejer sin introduktions-, trænings- og læringsindsats i forhold til de enkelte ordningsområder for at sikre, at der er tilstrækkelig viden om anvendelse af de relevante standardkoncepter på området ift. forskellige typesituationer samt begrænsninger i standardkoncepternes anvendelse.

at Landbrugsstyrelsen overvejer sin kvalitetssikringsstrategi, således at der i højere grad også for erfarne sker et peer review eller kontrol af udvalgte afgørelser med henblik på og med fokus på læring ud fra konkrete sager.

at Landbrugsstyrelsen tager skridt til at sikre, at der ved udformningen af skabeloner for afgørelser mv. er fokus på udfyldelse af de konkrete juridiske retsregler, som er bærende for afgørelsen.

INDFORSTÅET EKSTERN KOMMUNIKATION

BAGGRUND

Det følger af forvaltningslovens regler (bl.a. §§ 22-24) samt af almindelige forvaltningsretlige principper, at kommunikationen mellem myndigheder og borgere skal være forståelig for modtageren. Eventuelle fagudtryk mv. eller formuleringer, der kan give anledning til misforståelse, bør forklares eller undgås. Selvom jordbrugerne er professionelle aktører og ofte er bistået af rådgivere, der forventes at kende til fagudtryk mv., vil der ofte være behov for forklaringer af fagudtryk. Det bør undgås at anvende indforståede udtryk og formuleringer, som enten ikke er forståelige eller gennemskuelige uden betydeligt kendskab til eller overblik over reglerne, styrelsens praksis eller vejledninger.

Eksempel 2.1

I ansøgningsskemaer, ekstern vejledning og sagsbehandlingen omtales muligheden for at søge grundbetaling til visse arealer, der ikke længere er en del af bedriftens landbrugsarealer, som en "ansøgning under artikel 32". Reelt menes ansøgning efter artikel 32, stk. 2, litra b, i forordning nr. 1307/2013. Alle ansøgninger om grundbetaling sker efter artikel 32, og det bliver derfor en meget indforstået kommunikationsform at betegne de særlige undtagelsesmuligheder efter artikel 32, stk. 2, litra b, som "ansøgninger under artikel 32".

OBSERVERET TENDENS

Vi har konstateret en tendens til, at styrelsen (også) i sin eksterne kommunikation anvender indforståede udtryk, og at udtryksformen er afkoblet fra reglerne. Det fører til uklarhed og mindre risiko for fejlforvaltning.

- Dette er konstateret i en række tilfælde på ordningerne "minivådområder", "grundbetaling og grøn støtte" og "gødningsregnskab". Det er ikke konstateret på ordningen "miljøteknologi".
- Dette ses navnlig i *ansøgningsskemaerne* i ordningerne "minivådområder" og "grundbetaling og grøn støtte".
- Det ses tillige i *vejledninger, høringer og andre henvendelser*, hvor formuleringerne forudsætter, at modtageren har et relativt indgående kendskab til reglerne eller styrelsens terminologi.
- De mangelfulde begrundelser i forhold til "gødningsregnskab" kan også være udtryk for denne tendens.

Der synes desuden i styrelsens administration at udvikle sig "kaldenavne" eller "populær betegnelser". Det fører ligeledes til uklarhed og mindre risiko for fejlforvaltning.

- Dette er konstateret i en række tilfælde på ordningerne "minivådområder", "grundbetaling og grøn støtte" og "gødningsregnskab". Det er ikke konstateret på ordningen "miljøteknologi".
- Det kan være særligt problematisk, når "kaldenavne" anvendes eksternt, hvilket særligt er konstateret på "grundbetaling og grøn støtte". Det er også på "grundbetaling og grøn støtte" konstateret tilfælde, hvor "kaldenavnet" muligvis fører til, at sagsbehandleren misforstår den bagvedliggende regel, og hvor et begreb anvendes med forskellig betydning i samme afgørelse.

2 INDFORSTÅET EKSTERN KOMMUNIKATION (fortsat)

OBSERVERET TENDENS (fortsat)

Samme tendens kan spores i to af bekendtgørelserne:

- Bekendtgørelsen for ordning "minivådområde" indeholder flere formuleringer, der er vanskeligt forståelige og delvist indforståede.
- GUDP-bekendtgørelsen indeholder flere eksempler på vanskelig forståelig begrebsanvendelse og uklare

Eksempel 2.2

I GUDP-bekendtgørelsen anvendes begrebet "demonstrationsaktiviteter" i hhv. § 18 og § 19 om to aktivitetstyper, der umiddelbart må anses for at være ganske forskelligartede. Forskellen kan udledes af bestemmelsestøttekategorier. statsstøtteretlige hjemmelsgrundlag og af bekendtgørelsens definitionsbestemmelse, men det er svært gennemskueligt, og den retlige forskel er betydelig.

KONSEKVENSER

Det stiller meget store krav til borgernes kendskab til reglerne at forstå den indforståede kommunikation. Det må antages at øge behov for konsulentbistand og give anledning til tvivl og misforståelser hos borgerne og potentielt unødige tvister. Det gør det samtidig vanskeligt for borgerne at opdage fejl. Derudover må det antages, at jordbrugerne og deres rådgivere til tider kan opleve frustrationer over, at Landbrugsstyrelsens kommunikation er uklar og indforstået. Det kan også give anledning til fejl i forvaltningen, da sagsbehandlingen bliver afkoblet fra regelgrundlaget.

MULIGE ÅRSAGER

Uklar kommunikation kan være vanskelig at undgå på et kompliceret fagområde, som Landbrugsstyrelsens. En stor del af administrationen er underlagt meget kompleks og omfattende regulering, og den konkrete sagsbehandling foregår ofte i et meget detaljeret hjørne af et stort regelsæt. Der opstår naturligt indforståede formuleringer og begreber.

De retlige regler skal anvendes og forklares i de naturlige rammer, som findes på området, hvilket også kan føre til kommunikation, der utilsigtet bliver uklar. Der vil være en naturlig udvikling mod stærkere anvendelse af fagudtryk og fagtermer som led i en professionalisering og udbygning af et fagområde.

Det er vores indtryk, at Landbrugsstyrelsen har fokus på, at fagudtryk og termer skal forklares. Det er imidlertid vores vurdering, at kommunikationen ofte er unødigt vanskeligt tilgængeligt som følge af indforståede formuleringer og

KAMMERADVOKATEN ANBEFALER

at Landbrugsstyrelsen overvejer, hvordan inddragelse af hensynet til forklaring af fagudtryk mv. kan optræde endnu tydeligere ved udformningen af skrivelser og skabeloner

at der etableres et brugerforum, hvor Landbrugsstyrelsens kommunikation kan evalueres og afprøves på brugerne i en form, der fokuserer forståelsen af fagtermer mv.

3 OPDELT SAGSBEHANDLING

BAGGRUND, KONSEKVENSER OG MULIGE ÅRSAGER

Opdeling af sagsbehandlingen kan være hensigtsmæssig og fornuftig ud fra et specialiseringshensyn. Derved kan viden og erfaring med bestemte problemstillinger forankres hos udvalgte personer eller enheder. Dette underbygger også overholdelse af lighedsgrundsætningen, fordi de enkelte er mere naturligt opmærksom på lignende sager eller problemstillinger.

Opdeling af sagsbehandlingen kan imidlertid indebære afgrænsningsvanskeligheder samt spørgsmål om, hvem der reelt har ansvaret for, hvilke dele af afgørelserne. Det kan desuden være vanskeligt for modtageren at gennemskue den opdeling, som myndigheden har indrettet sig efter.

Opdelingen indebærer, at landbrugeren modtager flere afgørelser og henvendelser fra styrelsen med afsæt i samme problemstilling, men med forskelligt fokus og fra forskellige medarbejdere. Det bliver derved vanskeligere for landbrugeren at overskue og forstå konsekvenserne af en henvendelse eller afgørelse, og det bliver vanskeligere for landbrugeren at gennemskue, på hvilke stadier i sagsbehandlingen indsigelser mod styrelsens vurderinger skal foretages. Det må antages at øge behovet for konsulentbistand og give anledning til tvivl, misforståelser og potentielt unødige tvister.

OBSERVERET TENDENS

I ordningerne "grundbetaling og grøn støtte" og "gødningsregnskab" er sagsbehandlingen tilrettelagt på en sådan måde, at samme problemstilling i forhold til en konkret sag giver anledning til opdeltede sagsskridt, der involverer flere medarbejdere inden for hvert deres kompetencefelt:

- I ordning "grundbetaling og grøn støtte" indebærer den opdeltede sagsbehandling, at en arealunderkendelse først behandles i forhold til grundbetaling og grøn støtte, mens konsekvenser af samme arealunderkendelse i forhold til f.eks. støtte til pleje af græs- og naturarealer håndteres i et nyt afgørelsesspor af en anden medarbejder.
- I ordning "gødningsregnskab" konstateres overtrædelser af gødningsregnskabsreglerne uden stillingtagen til, om overtrædelserne fører til nedsættelse af støtte som følge af krydsoverensstemmelsesreglerne ("KO-sanktioner"). KO-sanktioner håndteres i et nyt afgørelsesspor af en anden medarbejder. Den opdeltede sagsbehandlingen synes dog ikke helt konsekvent eller gennemskuelig, idet karaktergivningen til brug for KO-sanktionen indgår i høringen om overtrædelse af gødningsreglerne, men ikke i den efterfølgende afgørelse. Det kan være uklart for jordbrugeren, om høringen omfatter en høring over karakteren, der bliver afgørende for KO-sanktionen.
- Vores sagsgennemgang på de to ordninger omfatter ikke de efterfølgende sagsbehandlingsled, hvor der behandles yderligere konsekvenser ved en overtrædelse. Der har derfor ikke været grundlag for evt. at konstatere risiko for, at fejl i tidligere led i administrationskæden bæres videre i de efterfølgende led eller lignende. Den opdeltede sagsbehandling må dog antages at indebære en risiko for, at de enkelte sagsbehandlere i administrationskæden ikke har fuldt overblik over den samlede sag, hvilket indebærer risiko for fejl som følge af manglende samlet overblik eller forståelse.

3 OPDELT SAGSBEHANDLING (fortsat)

KAMMERADVOKATEN ANBEFALER

at de eksisterende snitflader inden for "grundbetaling og grøn støtte" og "gødningsregnskab" eftergås med det fokus at sikre, at det er tydeligt for modtageren, hvilke dele af sagsbehandlingen som varetages i de respektive breve, samt hvilke konsekvenser det kan have, og hvordan det stiller jordbrugeren.

at de eksisterende snitflader i "grundbetaling og grøn støtte" og "gødningsregnskab" eftergås med henblik på at evaluere de interne samarbejdsflader, herunder ift. ansvaret for de respektive dele af sagsbehandlingen med fokus på de konstaterede observationer.

4 UHENSIGTSMÆSSIGHEDER ELLER FEJL I INTERNE HJÆLPEVÆRKTØJER

BAGGRUND

Forvaltningens interne administrationsgrundlag (procedurer, vejledninger, skabeloner, praksissamlinger mv.) er en væsentlig garant for, at sagsbehandlingen overholder legalitetsprincippet, lighedsgrundsætningen og de almindelige forvaltningsretlige regler.

Det er uforsvarlig forvaltning, hvis ikke et sagsområde, som gennemfører sagsbehandling i det omfang, som Landbrugsstyrelsen gør, har gode instrukser og standarddokumenter. Det er også vores indtryk, at der generelt findes en betydelig mængde interne vejledninger og skabeloner,

Eksempel 4.1

På ordningen "minivådområder" kan tilsagnshaveren ansøge om overdragelse af projektet efter bekendtgørelsens § 16. Det fremgår af styrelsens interne instruks, at det ikke er muligt for en tilsagnshaver at få godkendt overdragelse af et projekt, hvis projektet omfatter de minimis-støtte, da det ikke understøttes af styrelsens IT-løsning. Det vil efter vores vurdering ikke være en lovlig begrundelse for at nægte overdragelse med denne begrundelse, og den faglige instruks indebærer derfor risiko for, at styrelsen træffer forkerte afgørelser ved anmodning om projektoverdragelse.

OBSERVERET TENDENS

Der er i sagsgennemgangen konstateret uhensigtsmæssigheder og fejl i en række standarddokumenter og interne hjælpeværktøjer:

- *Interne instrukser og hjælpeværktøjer med fejlagtige eller utilstrækkelige oplysninger.* Dette gør sig særligt gældende på ordningen "minivådområder" med en række observationer, hvor enkelte heraf vurderes at føre til betydelig risiko for fejlforvaltning. Der er tillige enkelte observationer på "miljøteknologi", der vurderes at indebære en mindre risiko for fejlforvaltning.
- *Dannelsen af tjeklister i ansøgningsprocessen,* der fører til mindre risiko for fejlforvaltning på ordningen "minivådområder".
- *Kontrol,* der følger interne hjælpeværktøjer, er i visse tilfælde utilstrækkelig eller uegnet eller tilrettelagt mindre optimalt:
 - Det er særligt observeret på ordningen "minivådområder", hvor det fører til uklarhed og mindre risiko for fejlforvaltning.
 - På ordningen "gødningsregnskab" indebærer en umiddelbar utilstrækkelig kontrol af aftaler om overdragelse af husdyrgødning efter vores vurdering risiko for, at styrelsen først ved indførelsen af elektronisk indberetning af overdragelse af husdyrgødning for planperioden 2022/2023 har fulgt tilstrækkeligt op på et af kritikpunkterne i Rigsrevisionens rapport om juridisk-kritisk revision af gødningsregnskaber i 2019.

UHENSIGTSMÆSSIGHEDER ELLER FEJL I INTERNE HJÆLPEVÆRKTØJER (fortsat)

KONSEKVENSER

Standarddokumenter og interne hjælpeværktøjer kan medvirke til at sikre en lovlig og hensigtsmæssig forvaltning – ikke mindst i en forvaltning så omfattende, som Landbrugsstyrelsens. Det forudsætter imidlertid, at standarder og værktøjer er udformet korrekt og hensigtsmæssigt. Fejl og uhensigtsmæssigheder i standarddokumenter og hjælpeværktøjer fører til systematiske fejl og uhensigtsmæssigheder.

MULIGE ÅRSAGER

Det er indtrykket, at årsagerne til utilstrækkelig eller misvisende information bl.a. er:

at interne administrationsgrundlag og tekster ikke er tilstrækkeligt ajourførte.

at interne administrationsgrundlag ikke altid anvendes korrekt i den givne situation. Dette kan skyldes manglende viden om, hvordan dette konkret skal forstås og bruges.

at interne administrationsgrundlag er udformet for generelt og med en betydelig indforståethed, og som derved ikke støtter sagsbehandlingen i tilstrækkelig grad.

at regler, som er årsag til administration, ikke inddrages aktivt og anvendes i forklaringer af praksis.

KAMMERADVOKATEN ANBEFALER

at Landbrugsstyrelsen overvejer at etablere en organisatorisk forankring af et arbejde med løbende at eftergå og ajourføre det interne administrationsgrundlag for at sikre, at det er tilstrækkelig ajourført og udbygget med det, som er det konkrete behov. Denne indsats bør følge et princip om løbende gennemgang i form af i et årshjul eller lignende for at etablere en indsats med løbende evaluering.

at Landbrugsstyrelsen overvejer sin introduktions-, trænings- og læringsindsats i forhold til, at de enkelte ordningsområder sikrer kendskab til de respektive administrationsgrundlag og deres anvendelse og begrænsninger samt at nye medarbejdere afprøver dette konkret i sagsbehandlingen som herefter evalueres.

at Landbrugsstyrelsen overvejer sin kvalitetssikringsstrategi, således at utilsigtede hændelser og fejl evalueres i forhold til styrkelse af administrationsgrundlaget mhp. at forbedre det systematiske værn mod fejl.

at Landbrugsstyrelsen tager skridt til at sikre, at der påhviler de enkelte ordningers ansvarlige linjechefer en tydelig forpligtelse til at etablere, implementere og evaluere administrationsgrundlag for de enkelte dele af sagsbehandlingen.

5 UKLARE ELLER UEGNEDE REGLER

BAGGRUND

Kvaliteten af retsgrundlaget i forhold til administrationen vil ofte skulle måles på, om reglerne er administrerbare (forståelige), om det er muligt at indhente de relevante oplysninger, om den retlige konsekvens er klar, og om forholdet til regler, som er højere i den retlige trinfølge, er afklaret og fremstår indlysende.

Landbrugsstyrelsen administrerer et vanskeligt og kompliceret retsområde, hvor EU-retlige regler og principper, danske regler og forvaltningsretlige principper samt budgetforudsætninger samvirker. Hertil kommer, at forvaltningen kan involvere et samspil med regler på andre ressortområder.

Eksempel 5.1

På ordningen "miljøteknologi" er det en tilsagnsbetingelse, at ansøgeren er en jordbruger, der som ejer eller forpagter driver jordbrugsbedriften. Det er endvidere en betingelse, at tilsagnshaver ejer investeringen. En bortforpagter af driftsbygninger opfylder ikke betingelsen om at drive primær jordbrugsbedrift og vil derfor ikke opfylde betingelserne for at få tilsagn om tilskud. Samtidig vil den jordbruger, der forpagter en ejendom, ikke blive ejer af investeringen, hvis den bliver en permanent fastgjort bestanddel af bortforpagterens ejendom. I en konkret sag er investeringen købt af bortforpagteren, selvom tilsagnshaveren er jordbrugeren, der forpagter ejendommen. Investeringen bliver derved ikke tilskudsberettiget.

OBSERVERET TENDENS

Der er nationale regler, som fremstår mindre egnede eller utilstrækkelige til at opnå deres formål:

- Der er på ordningen "minivådområder" observeret flere regler, som kan give anledning til tvivl eller forvirring.
- På ordningen "miljøteknologi" fører en mindre egnet regel umiddelbart til, at støtte udelukkes i visse forpagtningssituationer. Se eksempel 5.1.
- På ordningen "grundbetaling og grøn støtte" anvendes visse begreber ikke konsistent ift. det EU-retlige grundlag.
- GUDP-bekendtgørelsen er vanskelig at sammenholde med de EU-retlige statsstøttehjemler, som GUDP-ordningen hviler på. Der er en uhensigtsmæssig anvendelse af definitioner og begreber, og der er støttehjemler med uklare formål. Der er endvidere støttehjemler, der omfatter aktiviteter og omkostningstyper, der synes at gå videre end EU-støttehjemlerne giver mulighed for. Det vil indebære ulovlig statsstøtte, hvis de pågældende bestemmelser anvendes. Styrelsen har oplyst, at de pågældende bestemmelser ikke er anvendt i praksis.

Eksempel 5.2

GUDP-bekendtgørelsens § 23 giver mulighed for støtte til økologiske aktiviteter. Landbrugsstyrelsen har oplyst, at støtte efter bestemmelsen vil skulle ydes i overensstemmelse med de øvrige støttemuligheder i bekendtgørelsen, og at bestemmelsen ikke anvendes i praksis. Formålet med bestemmelsen er meget uklart, og bestemmelsen giver umiddelbart mulighed for at støtte med en støtteintensitet, der ikke er tilladt efter statsstøttegrundlaget.

KONSEKVENSER

Uklare eller uegnede regler vanskeliggør en lovlig og hensigtsmæssig forvaltning. Det øger risikoen for fejl og for tvister.

MULIGE ÅRSAGER

Det er vores indtryk, at Landbrugsstyrelsen investerer betydelige ressourcer i, at de regler, som udstedes til opfyldelse af EU-retten og som grundlag for styrelsens ordninger, er så enkle og administrerbare som muligt. Vi anerkender endvidere, at ikke mindst EU-regelgrundlaget efter omstændigheder er meget kompliceret, og at der derfor er en naturlig grænse for, hvor enkle og gennemskuelige samt administrerbare reglerne kan blive.

Det er ligeledes vores opfattelse, at der allerede er iværksat interne tiltag, herunder bl.a. styrelsens "Nye-øjne-tjek: Vejledning om kvalitetstjek og – rating af Landbrugsstyrelsens regler" fra november 2021, som er med til at sikre, at styrelsens regler lever op en vis lovgivningskvalitet.

Det er imidlertid også vores indtryk for de gennemgåede sagsområder, at reglerne ikke altid og i relevant omfang evalueres og justeres efter de erfaringer, som gøres ved anvendelsen i praksis. Det er vores indtryk, at der til tider afdækkes uhensigtsmæssigheder i reglerne, som søges løst ved praktiske greb, som ikke nødvendigvis er lovmedholdelige, i stedet for at søge reglerne ændret.

KAMMERADVOKATEN ANBEFALER

at Landbrugsstyrelsen overvejer, hvordan evaluering og tilbagemeldinger fra praksis kan give justeringer og tilpasning af reglerne på en adækvat og tidssvarende måde.

at Landbrugsstyrelsen overvejer, hvordan den organisatoriske samarbejdsform, hvor dem, der praktiserer en ordning, kan bidrage med relevant input, når ordningernes regler udformes, kan styrkes.

at Landbrugsstyrelsen fastsætter styrende principper (regelkompas e.l.) for at styrke administrerbarheden af bekendtgørelsesregler mv., herunder om forholdet til EU-retten.

at Landbrugsstyrelsen konsekvent udarbejder forenelighedsnotater ved design af statsstøtteordninger.

6 MANGLENDE FORSTÅELSE FOR REGELHIERARKI ELLER REGELINDSIGT

BAGGRUND

Den grundlæggende forståelse for regelhierarki og indsigt i reglerne er afgørende for, at forvaltningen ikke tilrettelægges uden tilstrækkelig hjemmel eller gradvist udvikler sig i den retning. Når forvaltningen støder på regler, der fremstår uhensigtsmæssige, bør forvaltningen afdække, om reglerne kan ændres, eller om der er bagvedliggende årsager til reglernes udformning.

Eksempel 6.1

Bekendtgørelsen for ordning "minivådområder" indeholder krav om, at der ikke kan gives tilskud, hvis minivådområdet forventes at forringe effekten af et andet vådområdeprojekt eller lavbundsprojekt. Dette er i praksis omsat til et krav om en erklæring fra den pågældende kommune om, at minivådområdet ikke forventes at forringe effekten af et andet vådområdeprojekt eller lavbundsprojekt *væsentligt*. Styrelsen har oplyst, at dette er fundet mere retvisende som kriterium end ordlyden af bekendtgørelsens § 8 stk. 3. Denne konstatering ved udarbejdelsen af erklæringskabelonen førte imidlertid ikke til en ændring af bekendtgørelsen.

OBSERVERET TENDENS

Der ses i forskellige varianter en tendens til, at forvaltningen udvikler en praksis i strid med reglerne:

- I en række tilfælde ses, at forvaltningen "bøjer reglerne", således at administrationen kan tilrettelægges på en måde, som opfattes mere hensigtsmæssig eller retvisende end det egentlige materielle indhold af reglerne, hvorved der risikerer at opstå hjemmelsmangler.
- På ordningen "miljøteknologi" vurderes flere afgørelser systematisk at være truffet i strid med reglerne som følge af en regelfortolkning, som synes begrundet i styrelsens behov for løsning af en konkret udfordring.
- I enkelte tilfælde på ordningen "minivådområder" er der observeret, at der i forvaltningen umiddelbart stilles krav, der ikke følger af reglerne. Det fører til mindre risiko for fejlforvaltning.

I samme retning kan det på GUDP-ordningen observeres, at administration i overensstemmelse med ordningens statsstøttegrundlag i visse tilfælde forudsætter, at der administreres ud fra en række betingelser eller forudsætninger, der ikke fremgår af bekendtgørelsen, som sædvanligvis må antages at indeholde alle relevante støttebetingelser.

MANGLENDE FORSTÅELSE FOR REGELHIERAKI ELLER REGELINDSIGT (fortsat)

KONSEKVENSER

Når forvaltningen generelt eller konkret tilrettelægges i strid med reglerne eller udvikler sig i den retning, vil det føre til forvaltning uden tilstrækkelig hjemmel. Hvis det sker på et generelt plan, vil det føre til systematisk fejlforvaltning.

MULIGE ÅRSAGER

Det er vores indtryk, at Landbrugsstyrelsen investerer betydelige ressourcer i, at forvaltningen sker i overensstemmelse med reglerne, og vi anerkender, at regelgrundlaget i en række sammenhænge er meget kompliceret. Det kan ikke undgås, at der bliver begået fejl i forvaltningen.

Imidlertid er det også vores indtryk ud fra observationerne på tværs af de gennemgåede sagsområder, at der som følge af misforståelser eller manglende forståelse fastlægges administrativ praksis, som ikke følger reglerne. Det indikerer en manglende juridisk kontrol ved fastlæggelse af administrativ praksis.

Tilsvarende indikerer det, at der kan være en manglende forståelse for regelhierakiet og for behovet for – så vidt muligt – at tilpasse reglerne, når de passer mindre godt til administrationen i praksis i stedet for at forsøge at håndtere det i vejledninger, instrukser og konkret sagsbehandling.

KAMMERADVOKATEN ANBEFALER

Der henvises til anbefalingerne på side 26 i relation til uklare og uegnede regler.

7 JURIDISK KVALITET VED DIGITAL UDVIKLING

BAGGRUND, OBSERVATIONER OG KONSEKVENSER

Det er myndighedernes ansvar at sikre, at deres administration ved brug af it-systemer understøtter de givne lovgivningsmæssige og forvaltningsretlige krav, jf. herved bl.a. FOB 2022-13 og ombudsmandens såkaldte "overblik #13 om generelle forvaltningsretlige krav til offentlige it-systemer". Heri ligger en aktiv forpligtelse til at indtænke juridiske regler samt kortlægge og beskrive, hvordan disse tænkes ind i IT-løsningerne. Der er metodefrihed ift. fastlæggelse heraf.

Landbrugsstyrelsens sagsbehandling foregår i **høj grad digitalt** og fuldautomatisk eller semi-automatisk, dvs. ved manuel intervention og kontrol, men understøttet. Det betyder, at det har stor betydning for regelefterlevelsen og kvaliteten af sagsbehandlingen, at de relevante retsregler implementeres korrekt.

Landbrugsstyrelsen har fremsendt et betydeligt materiale til dokumentation af styrelsens nuværende agile arbejdsmetoder inden for en SAFe-model. Juridiske kompetencer inddrages på forskellige måder i processen, særligt i kravsstillelsen i form af workshops og spørgsmål. Dette synes dog i nogen grad centreret om de faglige ordninger (ordningsgrupper). Landbrugsstyrelsen synes dog ikke at have tilrettelagt en selvstændig rolle eller proces til juridisk kvalitetssikring af kravmateriale, som tilbliver i den agile kravsstillelsesmodel.

Ved gennemgang af Landbrugsstyrelsens koncept er identificeret risici ift. inddragelse af juridiske kompetencer. Disse inddrages på forskellig måde som en del af "forretnings-" eller ordningskompetencer, men der kan ikke ud fra materialet identificeres en særskilt proces eller særskilte metodiske overvejelser for inddragelse, kvalitetssikring samt dokumentation af centrale juridiske overvejelser og krav ifm. udviklingen i den agile proces. I den forbindelse skal der findes en metode tilpasset det agile rammekoncept, som imødekommer den juridiske arbejdsmetode, hvor juridiske krav er et produkt af forskellige retsfakta sammenholdt med de juridiske regler på området.

Dette kræver en nærmere struktureret kortlægning og gennemgang af de forventede sagstyper og udfald, som ikke kan løses ved inddragelse alene på workshops e.l., men kræver en analytisk tilgang. Det er en projektstyringsopgave at udvikle en metode til juridisk kvalitetssikring af de opstillede krav. De agile metoder indebærer, at tid og ressourcer skal fastholdes, og krav tilpasses. I denne ramme kan det være ekstra relevant at sikre, at centrale juridiske krav ikke opgives eller uforvarende bortprioriteres, da de sjældent vil være brugerefterspurgt.

Der er i sagsgennemgangen identificeret flere tilfælde på tværs af tre ordninger, hvor de opstillede løsninger synes at hæmme muligheden for en god forvaltning. I størstedelen af tilfældene vurderes det at indebære mindre risiko for fejlforvaltning.

Der er endvidere identificeret enkelte tilfælde på tværs af to ordninger, hvor løsningerne afstedkommer fejl, der indebærer betydelig risiko for fejlforvaltning.

7 JURIDISK KVALITETSSIKRING VED DIGITAL UDVIKLING (fortsat)

MULIGE ÅRSAGER

Landbrugsstyrelsens rammer for udvikling af digitale forvaltningssystemer fremstår IT-mæssigt tidssvarende, og der findes en række veludviklede rollebeskrivelser og manualer, som fastlægger de enkelte deltagers ansvarsområder.

Det tilsendte materiale tyder endvidere på, at deltagerne i høj grad er opmærksomme på de juridiske aspekter i de løsninger, som produceres, og at de opstillede rammer også i praksis efterleves i udviklingen.

Der findes imidlertid ikke et særskilt strategisk dokument og konkrete processer samt instrukser, som har til opgave at tilsikre en tilstrækkelig juridisk kvalitet i den kravstillelse, som pågår i den agile kæde. Det er heller ikke muligt at identificere, at lovkrav og juridiske krav er et særskilt tema ved udvælgelsen og eksekvering af afprøvning og test. Det vil være hensigtsmæssigt at udbygge i den forvaltningsretlige konsekvensanalyse.

KAMMERADVOKATEN ANBEFALER

at Landbrugsstyrelsen overvejer at fastlægge en strategi og målsætning for juridisk kvalitetssikring og inddragelse af juridiske kompetencer i den agile udviklingsproces. Denne bør inkludere, hvordan det sikres, at slutproduktet, som ibrugtages, lever op til og understøtter de juridiske regler.

at Landbrugsstyrelsen udarbejder processer og retningslinjer for IT-projekternes deltagere for at tydeliggøre sikringen af juridisk involvering i kravstillelsen, samt at projekterne understøtter inddragelse på den rette måde. De juridiske kompetencer i Landbrugsstyrelsen skal endvidere kunne agere inden for en ramme, som sikrer faglig kvalitet inden for den tid, som er nødvendig i den agile arbejdsmetode.

at Landbrugsstyrelsen overvejer, hvordan de juridiske krav og risici konkret og udtrykkelig kan indtænkes ved afprøvning og test af udviklede løsninger som en del af den samlede ibrugtagningstest e.l.

4. ANALYSENS GRUNDLAG

4.1 OVERBLIK OVER ORDNINGER OMFATTET AF ANALYSEN

Analysen dækker **fire sagsområder** af Landbrugsstyrelsens forvaltning. Under de fire områder er der udvalgt **fem ordninger** samt **digitalisering**.



1 TILSKUD TIL MINIVÅDOMRÅDER 2021

Beskrivelse af ordningen

Landbrugsstyrelsen administrerer en række projektstøtteordninger, hvor der med EU-midler gives støtte til etablering af et projekt med miljø-/klimaformål på et areal. "Tilskud til minivådområder" er en sådan projektstøtteordning under Landdistriktsprogrammet, der videreføres under CAP-programmet fra 1. januar 2023. Under ordningen ydes desuden kompensation til lodsejerne i form af de minimis-støtte, der er nationalt finansieret.

Støtte til etablering af minivådområder ydes inden for rammerne af landdistriktsforordningen, der handler om støtte til ikke-produktionsfremmende investeringer i tilknytning til gennemførelse af miljø- og klimamål vedrørende landbrug.

Formålet med etableringen af minivådområder er at reducere udledningen af kvælstof fra drænvand fra landbruget til vandmiljøet og designes med det formål at modtage og rense landbrugets drænvand.

Risici

Fejl i forvaltningen indebærer risiko for, at der udbetales EU-midler i strid med EU-retsgrundlaget, hvilket kan have konsekvens for EU-finansieringen samt risiko for ulovlig statsstøtte.

Tilsvarende indebærer fejl i forvaltningen risiko for, at målet med ordningen ikke opnås, og at støttemulighederne ikke udnyttes optimalt.

Udvælgelse af ordningen

Ordningen er udvalgt, da den årlige støttepulje er relativ stor i forhold til Landbrugsstyrelsens øvrige projektstøtteordninger (ca. 200 mio. kr.). Der var 92 tilsagnsmodtagere i 2021.

Landbrugsstyrelsen har oplyst, at risikoen for fejl i ordningen er høj, og at administrationen kræver individuel sagsbehandling. Det er Landbrugsstyrelsens opfattelse, at ordningen har været svær at administrere.

Ordningen er på den baggrund vurderet til at have en karakter og et omfang, der har gjort den egnet til at indgå i forvaltningseftersynet som et eksempel på en projektstøtteordning.

Udvælgelse af sager

Der er udvalgt ti sager om tilskud til etablering af minivådområde i 2021.

Landbrugsstyrelsen har i forbindelse med udvælgelsen oplyst, at der alene var otte sager, som var slutudbetalt på ordningen, hvorfor der udover de otte sager er medtaget én sag, hvor der er søgt og afgivet tilsagn, men endnu ikke er sket udbetaling, samt én sag, hvor der var givet afslag på ansøgning om tilsagn.

Sammenfatning af observationer i de udvalgte sager

Der er fundet en række uhensigtsmæssigheder i forvaltningen, som indebærer både mindre og betydelig risiko for fejlforvaltning.



Overordnet retsgrundlag

- [Artikel 17 i forordning nr. 1305/2013 \(Landdistriktsforordningen\)](#)
- [Landdistriktsprogrammet](#) pkt. [8.2.2.3.4](#)
- [Bekendtgørelse nr. 653 af 14/04/2021 om tilskud til projekter om etablering af konstruerede minivådområder](#)

2 MILJØTEKNOLOGI 2019 – KVÆG OG GARTNERI

Beskrivelse af ordningen

Landbrugsstyrelsen administrerer en række projektstøtteordninger, hvor der med EU-midler gives støtte til moderniseringer m.v. af landbrugsbedrifter. "Miljøteknologi 2019 – kvæg og gartneri" er en sådan projektstøtteordning under Landdistriktsprogrammet, der videreføres under CAP-programmet fra 1. januar 2023.

Formålet med at yde tilskud til investering i udvalgte miljøteknologier til kvæg- og gartnerisektoren er at reducere miljøpåvirkninger fra den primær jordbrugsproduktion.

Indsatsområderne er bl.a. reduktion af ammoniakemission i kvægsektoren, reduktion af energiforbruget i kvæg- og gartnerisektoren, reduktion af næringsstofforbruget i gartnerisektoren og pesticidforbruget i den konventionelle gartnerisektor.

Udvælgelse af ordningen

Ordningen er udvalgt, da støttepuljen er mellemstørrelse i forhold til Landbrugsstyrelsens øvrige projektstøtteordninger (50 mio. kr.). Der er tildelt 45 mio. kr. i støtte under ordningen i 2019. Der var 330 tilsagnsmodtagere i 2019. Tilsagnsmodtagernes projekter skal være gennemført inden for ét år, hvorefter der sker udbetaling. Udgangspunktet er derfor, at sagerne burde være færdigbehandlede, men Landbrugsstyrelsen har oplyst, at der på tidspunktet for iværksættelse af eftersynet alene var sket udbetaling af ca. 15,8 mio. kr. Ordningen er på den baggrund vurderet til at have en karakter og et omfang, der har gjort den egnet til at indgå i forvaltningseftersynet som et eksempel på en projektstøtteordning.

Udvælgelse af sager

Der er udvalgt ti sager om støtte til miljøteknologi 2019 blandt sager, hvor der er sket slutudbetaling i perioden fra 1. januar 2022 til 20. juni 2023.

Afgørelserne er udvalgt af Landbrugsstyrelsen, som har oplyst, at de er repræsentative og tilfældigt udvalgte blandt de sagstyper, som styrelsen internt opdeler sagerne i (beløb, omfang, sagsbehandlingstid, kontrol, fejl).

Risici

Fejl i forvaltningen indebærer risiko for, at der udbetales EU-midler i strid med EU-retsgrundlaget, hvilket kan have konsekvens for EU-finansieringen.

Tilsvarende indebærer fejl i forvaltningen risiko for, at målet med ordningen ikke opnås, og at støttemulighederne ikke udnyttes optimalt.

Sammenfatning af observationer i de udvalgte sager

Der er fundet en række uhensigtsmæssigheder i forvaltningen, som indebærer både mindre og betydelig risiko for fejlforvaltning.

Der er flere afgørelser, der synes at være uden tilstrækkelig hjemmel i bekendtgørelsen. Dette gælder særligt i relation til projektforlængelser. Der er desuden sager med utilstrækkelig kontrol, der har ført til uretmæssige tilskudsudbetalinger, og enkelte sager, hvor der i strid med reglerne ikke er fastsat en administrativ sanktion, hvilket fører til, at der er udbetalt for højt tilskud.



Overordnet retsgrundlag

- [Artikel 17 i forordning nr. 1305/2013 \(Landdistriktsforordningen\)](#).
- [Landdistriktsprogrammets pkt. 8.2.2.3.1.](#)
- [Bekendtgørelse nr. 1004 af 1. oktober 2019 om tilskud til investeringer i udvalgte miljøteknologier til kvægsektoren og gartnerisektoren](#)

3 GRUNDBETALING OG GRØN STØTTE

Beskrivelse af ordningen

Inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik i EU ydes alle landbrugere direkte arealstøtte, som bl.a. omfatter grundbetaling til landbrugere på baggrund af betalingsrettigheder og tilskudsberettigede arealer samt betaling til landbrugere, som anvender landbrugsmetoder, der er til gavn for klimaet og miljøet (grøn støtte).

Formålet med den direkte arealstøtte er at sikre forsyningerne af fødevarer på en måde, der er mere miljøvenlig end tidligere.

Landbrugsstyrelsen administrerer tildeling og udbetaling af den direkte arealstøtte og fører kontrol med overholdelse af støttebetingelserne gennem administrativ, satellitbaseret og fysisk kontrol.
Risici

Fejl i forvaltningen indebærer risiko for, at der udbetales EU-midler i strid med EU-retsgrundlaget, hvilket kan have konsekvens for EU-finansieringen.

Tilsvarende indebærer fejl i forvaltningen risiko, at målet med ordningen ikke opnås, og at støttemulighederne ikke udnyttes optimalt.

Udvælgelse af ordningen

Administrationen af grundbetaling og grøn støtte er en meget væsentlig del af Landbrugsstyrelsens forvaltning. Der udbetales samlet meget store årlige beløb (ca. 3,8 mia. kr.) til et stort antal støttemodtagere (ca. 35.000), og administrationen af ordningen er af stor betydning for landbrugssektoren generelt. Grundbetaling og grøn støtte udgør langt det største administrationsområde inden for direkte støtte. Grundbetaling og grøn støtte vurderes på den baggrund at have en karakter og et omfang, der gør den egnet til at indgå i forvaltningseftersynet.

Sammenfatning af observationer i de udvalgte sager

Der er fundet en række uhensigtsmæssigheder i forvaltningen, som indebærer både mindre og betydelige risici for fejlforvaltning.

Der synes desuden at kunne spores en tendens til manglende forståelse af nogle af de regler, der forvaltes.

4.1 OVERBLIK OVER ORDNINGER

Udvælgelse af sager

Der er udvalgt ti afgørelser med henblik på at være repræsentative for både grundbetaling og grøn støtte. Der er udvalgt sager inden for fem kategorier og fordelt på både store og små ansøgte arealer.

De fem kategorier er: 1) satellitbaseret kontrol viser ikke landbrugsaktivitet, 2) automatisk sagsbehandlede sager uden kontrol eller fejl, 3) manuelt sagsbehandlet sager, 4) sager med fysisk kontrol og 5) sager med fejl konstateret ved administrativ kontrol.

§§

Overordnet retsgrundlag

- [Europa-Parlamentets og Rådets forordning \(EU\) nr. 1307/2013](#)
- [Europa-Parlamentets og Rådets forordning \(EU\) nr. 1306/2013](#)
- [Kommissionens delegerede forordning \(EU\) nr. 640/2014](#)
- [Kommissionens gennemførselsforordning \(EU\) nr. 809/2014](#)
- [Bekendtgørelse nr. 792 af 2. juni 2022 \(Grundbetalingsbekendtgørelsen\)](#)
- [Bekendtgørelse nr. 756 af 31. maj 2022 om markblok, elektronisk fællesskema og elektroniske tilsagnsskemaer](#)

4 GØDNINGREGNSKAB

Beskrivelse af ordningen

Gødningsområdet har til formål at regulere landbrugernes udledning af kvælstof og fosfor med henblik på at beskytte vandmiljøet. Der stilles således bl.a. krav om, at registrerede landbrugere skal indberette en gødningsplanlægning, som danner baggrund for beregningen af landbrugers kvælstofkvote. Landbrugere skal efterfølgende indberette et gødningsregnskab med en opgørelse over den mængde gødning, landbrugeren har brugt. Landbrugsstyrelsen fører på den baggrund kontrol med, at landbrugere ikke overgødsker på deres marker i forhold til den kvote, de har.

Risici

Fejl i forvaltningen indebærer risiko for, at lovovertrædelser til skade for vandmiljøet ikke opdages eller sanktioneres korrekt, hvilket efter omstændigheder kan være i strid med nitratdirektivet. Som afledt konsekvens vil overtrædelser ikke blive sanktioneret efter krydsoverensstemmelsesreglerne.

Tilsvarende indebærer det risiko for, at jordbrugere sanktioneres uretmæssigt.

Udvælgelse af ordningen

Landbrugsstyrelsen regulerer og håndhæver regler på gødningsområdet. Overtrædelser kan sanktioneres af politiet med bødestraf efter styrelsens politianmeldelse eller ved et administrativt bødeforelæg. Derudover kan en overtrædelse også have konsekvenser for landbrugernes landbrugsstøtte som følge af krydsoverensstemmelsesreglerne. Landbrugsstyrelsens tilrettelæggelse af reglerne, vejledning og administration er derfor af væsentlig betydning for de ca. 28.000 landbrugere, der er omfattet af reglerne. Området er på den baggrund blevet vurderet til at have en karakter og et omfang, der gør den egnet til at indgå i forvaltningseftersynet som et eksempel på et reguleringsområde.

Sammenfatning af observationer i de udvalgte sager

Der er fundet en række uhensigtsmæssigheder i forvaltningen, som indebærer både mindre og betydelig risiko for fejlforvaltning.

Der er særligt konstateret en systematisk svaghed i forhold til overholdelse af forvaltningsrettens krav til begrundelse af afgørelser.

Udvælgelse af sager

Der er udvalgt ti afgørelser på gødningsområdet. Seks sager er udvalgt blandt sager med overtrædelser af gødningsreglerne, og fire sager er udvalgt blandt sager uden overtrædelse.

Sagerne er udvalgt blandt sager, der har været udtaget til kontrol (ni for 2020/2021 og en for 2019/2020). Kontrollen er udløst af forskellige forhold, herunder selvanmeldt overgødsning, nedsat kvote pga. økologisk arealtilskud, kvægundtagelsen, skærpet fosforkrav og uoverensstemmelse mellem virksomhedens indberetning af kunstgødning og de oplysninger, Landbrugsstyrelsen har haft til rådighed via Leverandørregister for gødningsleverancer.

§§

Overordnet retsgrundlag

- [Rådets direktiv nr. 91/676/EØF \(Nitratdirektivet\)](#)
- [Lov nr. 338 af 2. april 2019 \(Gødskningsloven\)](#)
- [Bekendtgørelse nr. 1166 af 13. juli 2020 \(Gødskningsbekendtgørelsen for planperioden 2020/2021\)](#)
- [Bekendtgørelse nr. 1108 af 11. november 2019 \(Krydsoverensstemmelsesbekendtgørelsen \(krav 1.17-1.19 og 1.22\)\)](#)
- [Bekendtgørelse nr. 1176 af 23. juli 2020 \(Husdyrgødningsbekendtgørelsen\)](#)

5 GRØNT UDVIKLINGS- OG DEMONSTRATIONSPROGRAM

Beskrivelse af ordningen

Grønt Udviklings- og Demonstrationsprogram (GUDP) er en statsstøtteordning for virksomheder og forsknings- og vidensinstitutioner m.fl., der arbejder med at fremme en grøn og økonomisk bæredygtig udvikling i hele fødevarer- og nonfood-sektoren fra primærproduktionen i landbrug, fiskeri og akvakultur over forarbejdning til afsætning og distribution. Tilskuddet er rent nationalt finansieret.

Risici

Fejl i forvaltningen indebærer risiko for ulovlig statstøtte. Fejl i forvaltningen indebærer også risiko for, at formålet med ordningen ikke opnås.

Udvælgelse af ordningen

Ordningen er udvalgt, da det er Landbrugsstyrelsens klart største støtteordning med ren national finansiering målt på både antal ansøgere og støttebeløb. Ordningen omfatter en række forskelligartede støttemuligheder. Ordningen er derfor vurderet at være egnet til at indgå i analysen ud fra både væsentlighed og repræsentativitet.

Analysen begrænset til de nationale reglers overensstemmelse med deres EU-retlige støttehjemmel.

Sammenfatning af observationer

Med GUDP-bekendtgørelsen er en række komplekse betingelser i det bagvedliggende statsstøttegrundlag blevet omsat til noget, der fremstår forståeligt og brugbart. Som eksempel kan nævnes, at de komplekse regler for støtteintensitet er omsat til en letlæselig matrice i bekendtgørelsens bilag I, der letter tilgængeligheden betydeligt.

På en række områder fremstår bekendtgørelsen imidlertid mangelfuld, uhensigtsmæssig eller uklar i forhold til det bagvedliggende statsstøttegrundlag.

Dette fører bl.a. til, at ordningen umiddelbart fremstår som værende i uoverensstemmelse med de statsstøtteretlige hjemler på flere punkter.

Som eksempel kan nævnes, at støtte til demonstrationsprojekter i den primære landbrugsproduktion efter bekendtgørelsens § 18 – som er én af ordningens hovedstøttekategorier – ikke udelukkende hviler på objektive fastsatte betingelser og ikke gennemfører en beløbsgrænse på 100.000 EUR over tre regnskabsår. Dette er imidlertid grundlæggende betingelser i statsstøttehjemlen.

Dertil kommer eksempelvis, at støtteordningen for innovationskompetence i bekendtgørelsens § 20 ikke er blevet anmeldt til Europa-Kommissionen, som ellers forudsat i bekendtgørelsens § 1, stk. 3, nr. 2. Det betyder principielt, at støtte, der måtte ydes til akvakulturvirksomheder under denne bestemmelse, vil være ulovlig. Styrelsen har oplyst, at § 20 ikke anvendes.



Overordnet retsgrundlag

- [Kommissionens forordning nr. 651/2014 af 17. juni 2014 \(Den generelle gruppefritagelsesforordning "GBER"\)](#)
- [Kommissionens forordning nr. 2022/2472 af 14. december 2022 \(Gruppefritagelsesforordningen på landbrugsområdet "ABER"\)](#)
- Statsstøtteanmeldelsen henviser til GBER artikel 25, 26, 27 og 30 samt ABER artikel 21 og 38. Efter GUDP-bekendtgørelsen er dele af ordningen dog også udformet med henblik på at omfatte støtte, der kan gruppefritages efter GBER artikel 31.
- [Lov om Grønt Udviklings- og Demonstrationsprogram, jf. lovbekendtgørelse nr. 23 af 4. januar 2017 \(GUDP-loven\)](#)
- [Bekendtgørelse nr. 963 af 27. juni 2023 \(GUDP-bekendtgørelsen\)](#)

4.2 METODE- OG ARBEJDSBESKRIVELSE

Step 1: Udvælgelse af ordninger

I henhold til opgavebeskrivelsen af 24. april 2023 skulle analysen dække forvaltningen inden for fire sagsområder: Direkte støtte, areal- og projektilskudsområdet, statsstøtteordninger og reguleringsområdet.

Landbrugsstyrelsen udvalgte en bruttopulje på ca. 10 forvaltningsområder ("ordninger"), som kunne være relevante at medtage i analysen, jf. styrelsens notat af 3. maj 2023.

I samarbejde med Landbrugsstyrelsen indstillede Kammeradvokaten ved arbejdsbeskrivelsen af 12. juni 2023 udvælgelse af følgende ordninger ud fra en overordnet vurdering af væsentlighed og repræsentativitet:

- Projektstøtteområdet
 - 1) Minivådområder 2022
 - 2) Miljøteknologi 2019 – kvæg og gartneri
- Direkte støtte
 - 3) Grundbetaling og grøn støtte
- Reguleringsområdet
 - 4) Gødskningsregnskab
- Statsstøtteordninger
 - 5) Grønt Udviklings- og Demonstrationsprogram (GUDP)

Herudover omfatter analysen et tværgående digitalt systemtjek, der skulle indgå i analysen.

Step 2: Udvælgelse af sager

For hver ordning er der udvalgt ti sager. Gennemgangen af sagerne danner grundlag for analysen.

Den 16. juni 2023 blev der afholdt et møde mellem Landbrugsstyrelsen og Kammeradvokaten, hvor det bl.a. blev drøftet, hvilke typer af sager under hver ordning, der ville være mest hensigtsmæssige og repræsentative at medtage.

Den endelige udvælgelse af de ti sager under hver ordning blev herefter foretaget af Landbrugsstyrelsen.

For GUDP-ordningen er der ikke udvalgt sager, da analysen alene baserer sig på regel gennemgang.

Step 3: Materialebestillinger

Kammeradvokaten fremsendte den 15. juni 2023 en bestillingsliste til Landbrugsstyrelsen med det materiale, der ønskedes oversendt til brug for analysen. Udover sagsakter, omfattede det bl.a. beskrivelse af årshjul og regelgrundlag, sagsbehandlerinstrukser, interne skabeloner, skærmudklip af IT-systemer, vejledninger til borgere, mv.

Landbrugsstyrelsen begyndte oversendelsen af materiale den 13. juli 2023.

Kammeradvokaten sendte en supplerende bestillingsliste den 8. august 2023.

Hovedparten af materialet var modtaget den 22. august 2023.

Der har i den efterfølgende periode været yderligere (mindre) materialebestillinger på de enkelte ordninger.

4.2 METODE- OG ARBEJDSBESKRIVELSE (fortsat)

Step 4: Sagsgennemgang og analysen

Under de enkelte ordninger er der foretaget en fuld sagsgennemgang af de udvalgte sager til en vurdering af den juridiske kvalitet i forvaltningen, herunder til identifikation af eventuelle systematiske fejl og mangler og risici herfor.

Det relevante regelgrundlag og styrelsens administrationsgrundlag, herunder data, systemer og instrukser samt vejledning til borgere, er gennemgået i det omfang, den konkrete sagsgennemgang har givet anledning hertil.

Gennemgangen af GUDP-ordningen er foretaget ved at sammenholde GUDP-reglerne med deres EU-statsstøtteretlige hjemmelsgrundlag.

Digitaliseringstjekket er foretaget løbende i forbindelse med sags- og regelgennemgangen.

Undervejs i sagsgennemgangen har Kammeradvokaten sendt spørgsmål til Landbrugsstyrelsen til afklaringer af såvel faktum i sagerne, sagsbehandlingsskridt og regelgrundlaget. Langt hovedparten af spørgsmål og svar er stillet og besvaret skriftligt, mens visse forhold er afklaret telefonisk eller ved virtuelle møder.

Sags- og regelgennemgang har ført til en række observationer. De samlede observationer på tværs af de fem ordninger udgør grundlaget for analysen. Observationerne er både generelle observationer for en ordning og konkrete sagsspecifikke observationer. Observationerne er vurderet i forhold til deres karakter og risiko for fejlforvaltning ud fra en skala, der spænder fra uklarheder i interne og eksterne dokumenter til afgørelser, der er truffet i strid med reglerne. I mellem disse yderpunkter varierer observationernes karakter fra mindre til betydelig risiko for fejlforvaltning.

På baggrund af observationerne er der foretaget en analyse af tværgående tendenser på de fem ordninger, herunder en analyse af mulige årsager bag og konsekvenser af de tværgående tendenser. Det har ført til identifikation af syv tværgående tendenser, som er udmøntet i en række anbefalinger til, hvordan styrelsen kan styrke den juridiske kvalitet fremadrettet.

De syv tværgående tendenser, konsekvens- og årsagsanalyse samt anbefalingerne er beskrevet i denne rapport. Departementet og Landbrugsstyrelsen har modtaget de bagvedliggende observationer.

Step 5: Høring og endelig rapport

Departementet og Landbrugsstyrelsen har modtaget første udkast til rapporten og oversigt over de observationer, som rapporten er baseret på i høring den 3. november 2023.

Den 9. november 2023 er afholdt møde til drøftelse af rapportudkastet og observationerne mellem departementet, Landbrugsstyrelsen og Kammeradvokaten.

Den 14. november 2023 sendte departementet og Landbrugsstyrelsen bemærkninger til første rapportudkast og observationerne.

Den 24. november 2023 sendte Kammeradvokaten opdateret udkast af rapporten og observationerne til departementet og Landbrugsstyrelsen.

Den 1. december 2023 sendte departementet og Landbrugsstyrelsen supplerende bemærkninger til det opdaterede rapportudkast og observationerne.

Den endelige rapport og observationerne er sendt den 12. december 2023.

4.3 OPDRAG OG AFGRÆNSNING



OPDRAG

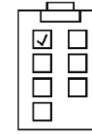
Analysen er fokuseret på legalitetstjek (lovlighed) og understøttelse af lovlighed i sagsbehandlingen, regler, administrationsgrundlag og organisatorisk forankring.

Analysen består af

- Gennemgang af de konkrete, udvalgte sager på fire ordninger:
 - 1) Tilskud til minivådområder 2022
 - 2) Miljøteknologi 2019 – kvæg og gartneri
 - 3) Grundbetaling og grøn støtte
 - 4) Gødningsregnskab
- Analyse af GUDP-reglernes overensstemmelse med deres EU-retlige statsstøttehjemmel
- Analyse af styrelsens digitalisering af forvaltningen

Analysen fokuserer på fælles tendenser på tværs af ovennævnte spor med dertilhørende mulige årsager og konsekvenser.

Analysens resultater udmøntes i et katalog med anbefalinger til konkrete tiltag, der kan styrke den juridiske kvalitet i forvaltningen.



AFGRÆNSNING

Der er ikke foretaget en fuld juridisk analyse af det samlede retlige grundlag for de fem ordninger, der er omfattet af analysen. Der er således ikke foretaget en fuld juridisk analyse af de nationale regler, der er udstedt på de enkelte administrationsområder.

Eksterne vejledninger og interne sagsbehandlerinstrukser på de fire ordninger med konkret sagsgennemgang er alene inddraget i analysen, i det omfang at det er vurderet konkret relevant i forhold til observationer i en konkret sag og analyse af tværgående tendenser og anbefalinger. Observationer i forhold til regler, vejledninger, skabeloner, interne hjælpeværktøjer m.v. er således ikke udtryk for en udtømmende liste over uklarheder eller uhensigtsmæssigheder.

Analysen forholder sig ikke til, hvordan Landbrugsstyrelsen generelt har tilrettelagt fysisk og administrativ kontrol af ordningerne. Analysen forholder sig alene til kontrolpligten og udførelse heraf under de enkelte sager.

Der er ikke foretaget interviews af medarbejdere. Analysens hovedfokus er således ikke på de organisatoriske forhold i forvaltningen.

Poul Schmith har indgået aftale med VISDA, som omfatter billederne i denne præsentation.

Præsentationen og de heri indeholdte billeder er udelukkende til intern brug for modtageren og må ikke viderespredes.