

## Fødevareministeriet

Sag nr. 838

14. marts 2008

### Notat

#### om forslag til underkendelse af en del af udgifterne til hektarstøtte i årene 2002 - 2004

#### Resumé

Den 23. januar 2008 har EU-Kommissionens tjenestegrene (generaldirektoratet for landbrug og udvikling af Landdistrikterne) fremsendt et brev, som indebærer et forslag til underkendelse af udgifter til hektarstøtte i årene 2002, 2003 og 2004 for 759 mio. kr. Det svarer til ca. 5 pct. af de 14,7 mia. kr., der i alt er udbetalt i hektarstøtte i den pågældende periode. Fødevareministeriet er uenig i den foreslåede underkendelse og vil gå videre med sagen.

EU-kommissionen aflagde revisionsbesøg i Danmark i september og december 2004 for at kontrollere administrationen af hektarstøtteordningen. Revisorernes opfattelse var, at Danmark ikke overholdt EU-reglerne for ordningen, og at en del af de beløb, der er udbetalt i hektarstøtte her i landet i årene 2002-2004, derfor ikke bør refunderes fra EUGFL-Garantisektionen.

Kommissionens tjenestegrene begrundede hovedsagelig den foreslåede underkendelse med, at dele af de braklagte arealer i Danmark ikke havde karakter af dyrkbare landbrugsarealer, men snarere "ligner arealer, der er givet tilbage til naturen". Arealerne er ifølge tjenestegrenene ikke plejet i overensstemmelse med EU-reglerne.

Hektarstøtte til dyrkede arealer var for større producenter (mere end 17,62 ha) betinget af, at en del af dyrkningsarealet blev taget ud af produktion. Hvis reglerne for de udtagne arealer ikke var opfyldt, bortfaldt såvel støtten til de udtagne, som til de dyrkede arealer. Det er denne afledte virkning af en underkendelse af braklægningen, der er årsagen til det meget høje beløb, som tjenestegrenene når frem til.

Ifølge EU-reglerne op gennem 1990'erne skulle de udtagne arealer vedligeholdes på en sådan måde, at der blev opretholdt gode agronomiske forhold. Fra og med år 2000 bortfaldt dette krav. Endvidere skulle medlemsstaterne fastsætte nærmere bestemmelser for at sikre miljøet. De danske gennemførelsesbestemmelser tog sigte på at opnå den størst mulige gevinst for miljøet. Reglerne omfattede således krav om permanent plantedække for at begrænse udvaskningen af næringsstoffer til vandmiljøet. Endvidere var der forbud mod gødskning, anvendelse af kemiske bekæmpelsesmidler og vanding samt forbud mod slåning af plantedækket i yngelperioden for vilde dyr og fugle. I øvrigt var slåning af plantedækket frivillig.

Kommissionens tjenestegrene anfører endvidere, at der var unøjagtigheder ved den del af areal-kontrollen, der gennemføres ved telemåling. Af den samlede underkendelse på 759 mio. kr. takseres dette forhold til ca. 18 mio. kr.

Direktoratet for FødevarerErhverv har i tre runder af brevvekslinger med tjenestegrenene og senest i et bilateralt møde den 20. april 2006 fastholdt, at Danmark fuldt ud har overholdt EU-reglerne om hektarstøtteordningen, som i øvrigt fra og med 2005 er afløst af enkeltbetalingsordningen.

Der er taget skridt til at bringe sagen for Forligsorganet inden for den gældende tidsfrist. Når forligsorganet har hørt dels tjenestegrenenes og dels de danske myndigheders synspunkter, vil der blive udarbejdet en rapport. Denne rapport vil blive tilstillet Kommissionen, der efterfølgende vil tage endelig stilling til underkendelsens størrelse. Denne afgørelse kan indbringes for EU-domstolen.

Det skal bemærkes, at vægtningen mellem agronomi og miljø siden ordningens start, bl.a. på dansk foranledning, har udviklet sig i retning af miljøhensyn, hvilket bl.a. er afspejlet i Dagsorden 2000-reformen.

#### Baggrund

Hektarstøtten indførtes i 1992 som kompensation for en nedsættelse af de garanterede priser for korn og produktionsstøtten for andre vegetabiliske produkter. Støtten til den enkelte landmand var baseret på et fast, historisk udbyttensniveau og var samlet set begrænset til det areal, der i hvert enkelt medlemsland var blevet dyrket med korn, oliefrø og proteinafgrøder i årene 1989-91.

### *Reglerne om jordudtagning*

Som en betingelse for at modtage hektarstøtte til arealerne med de omfattede afgrøder skulle større producenter tage en del af deres dyrkningsareal ud af produktionen – i Danmark gjaldt dette således producenter, der søgte støtte for mere end 17,62 ha. Jordudtagningen har varieret mellem 5 pct. og 18 pct. over årene afhængig af markedsforholdene for korn m.m.

De udtagne arealer skulle enten braklægges, d.v.s. ligge udyrket hen uden økonomisk udbytte, eller dyrkes med afgrøder til anvendelse uden for foder- og fødevarersektorerne (non-food).

Hvis kravene til de udtagne arealer ikke var opfyldt, bortfaldt støtten såvel til de udtagne arealer som til ansøgers arealer med markafgrøder forholdsmæssigt. Hvis hele det udtagne areal ikke opfyldte reglerne, bortfaldt hele støtten til det samlede ansøgte areal.

Formålet med jordudtagningen var fra starten udelukkende at begrænse produktionen.

For at sikre effektiviteten med hensyn til produktionsbegrænsning skulle de udtagne arealer oprindeligt indgå i omdriften, således at såvel gode som ringere jorder blev udtaget over tiden.

Allerede i juni 1993 besluttede Rådet at give mulighed for fastliggende flerårig brak, idet udtagningssatsen i så fald skulle forhøjes, således at effektiviteten med hensyn til produktionsbegrænsning blev fastholdt.

### **Arealstøtteordninger siden 1993**

#### *Hektarstøtte: 1993 - 1999*

EU-reglerne, der var gældende for jordudtagning til og med 1999, var fastsat i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2293/92 af 31. juli 1992, artikel 3, stk. 2 og 3, der har følgende ordlyd:

*”Stk. 2: De udtagne arealer skal vedligeholdes på en sådan måde, at der opretholdes gode agronomiske forhold. De må ikke anvendes til nogen form for landbrugsproduktion, bortset fra den i artikel 7, stk. 4, i forordning (EØF) nr. 1765/92 fastsatte, eller gøres til genstand for indtægtsgivende udnyttelse, der er uforenelig med dyrkning af markafgrøder.”*

*”Stk. 3: Medlemsstaterne træffer egnede foranstaltninger, så der under hensyntagen til de udtagne arealers særlige beskaffenhed sikres beskyttelse af miljøet. Sådanne foranstaltninger kan også gælde plantedækket.-----*

Ovennævnte forordning blev i 1994 erstattet af Kommissionens forordning (EF) nr. 762/94, som videreførte de ovenfor citerede bestemmelser uændret.

Ved indførelsen af hektarstøtteordningen i 1993, blev der ved fastlæggelsen af de nationale krav til braklagte arealer lagt vægt på en lang række miljømæssige aspekter. Således blev der stillet krav om etablering af plantedække, dels med henblik på at undgå nedsivning af næringsstoffer til grundvandet og dermed vores drikkevandsressourcer og dels til hindring af jorderosion.

Desuden gjaldt, at der ikke måtte anvendes plantebeskyttelsesmidler, gødes eller kunstvandes på braklagte marker.

Der var oprindeligt fastsat et krav om slåning i perioden 15. – 31. maj, hvis plantedækket var etableret på grundlag af spildfrø fra tidligere års afgrøde, hvorved der kunne være en risiko for fremvækst af en ny afgrøde på brakmarkerne. Da slåningskravet i maj gav anledning til lemlæstelse og drab af rugende fugle og dyreunger, blev slåningsfristen forlænget til den 15. juli 1993. Med indførelsen af flerårig brak i 1993 blev disse arealer i Danmark fritaget fra kravet om slåning. Landmænd, der valgte at slå braklagte arealer, kunne dog ikke gøre dette i perioden 1. maj – 30. juni.

Kravet om opretholdelse af gode agronomiske forhold på de braklagte arealer fremgik første gang i vejledningen om hektarstøtte for høsten 1996.

*Dagsorden 2000: 2000 - 2004*

EU-reglerne indeholdt som tidligere nævnt et direkte krav om, at de braklagte arealer skulle vedligeholdes på en sådan måde, at der blev opretholdt gode agronomiske forhold. Dette krav bortfaldt i forbindelse med Dagsorden 2000 reformen, hvilket blev taget som udtryk for, at hensynet til miljøet blev vægtet højere end kravet om at holde arealerne i god agronomisk stand. I Rådets forordning 1251/1999 af 17. maj 1999 var teksten i artikel 6, stk. 2 som følger:

*”Stk. 2. Medlemsstaterne anvender miljøforanstaltninger, som svarer til den særlige situation, der gælder for det udtagne areal.”*

I Kommissionens gennemførelsesforordning (EF) nr. 2316/1999 af 22. oktober 1999 artikel 19, stk. 4, der erstatter forordning (EF) nr. 762/94, er teksten som følger:

*”Stk. 4. Medlemsstaterne træffer foranstaltninger, der er i overensstemmelse med de udtagne arealers særlige beskaffenhed, til pleje af dem og beskyttelse af miljøet. Sådanne foranstaltninger kan også gælde plantedækket; i så fald skal disse foranstaltninger forhindre, at plantedækket kan anvendes til produktion af frø eller på nogen måde anvendes til landbrugsformål inden den 31. august eller indtil den førstkommende 15. januar give anledning til en vegetabilsk produktion, der er bestemt til afsætning.”*

Som det fremgår, blev henvisningen til at opretholde gode agronomiske forhold fjernet fra teksten.

Ved den nationale gennemførelse af Agenda 2000 betød dette, at man i vejledningen om hektarstøtteordningen derfor fjernede dette krav under afsnittet ”Anvendelse af braklagte marker”.

Reglerne om plantedække m.v. på braklagte arealer blev udformet med henblik på at sikre miljøet bedst muligt. Af hensyn til natur og miljø ønskede man blev i Danmark ikke at forhindre den naturlige fremvækst af selvsåede planter, buske og træer ved at forlange regelmæssig slåning af plantedækket på de udtagne arealer. For miljøets vedkommende var det båret af, at man ønskede den størst mulige kvælstofbinding i planterne. Denne accept af forekomster af selvsåede træer og buske på de udtagne arealer skal endvidere ses i lyset af, at disse arealer kan anvendes til dyrkning af ”energiskov” – dyrkning af visse træer og buske med en omdriftstid på højst 10 år - under ordningen for non-food produktion. Endvidere kunne arealer, hvortil der var opnået skovrejsningstilskud, indgå som braklagte arealer under hektarstøtteordningen.

EU-reglerne indeholdt ikke krav om regelmæssig slåning af plantedækket som led i plejen af de udtagne arealer. Et sådant krav fremgik hverken af Kommissionens forordninger eller arbejdsdokumenter. Ordlyden af den specifikke EU-bestemmelse var i øvrigt ”pleje af de udtagne arealer” og ikke pleje af plantedækket på udtagne arealer.

*Enkeltbetalingsordningen: 2005 og frem*

Ved indførelsen af enkeltbetalingsordningen i forbindelse med reformen af den fælles landbrugspolitik blev der indført et krav om, at der bl.a. for udtagne arealer skal opretholdes gode landbrugs- og miljømæssige forhold (GLM). Dette krav blev i de danske gennemførelsesbestemmelser i den regulerende bekendtgørelse udmøntet ved en bestemmelse om, at plantedækket på udtagne arealer fra og med 2005 skulle vedligeholdes ved slåning efter behov, idet der ikke måtte forekomme selvsåede træer og buske som er over 5 år gamle.

I bekendtgørelsen om enkeltbetaling gældende fra 2007 blev kravene om vedligeholdelse af plantedækket på braklagte og udyrkede arealer samt arealer med permanent græs skærpet, idet plantedækket på sådanne arealer skal slås mindst hvert andet år i juli eller august. Arealer, der ikke var slået i 2006 skulle således slås i 2007.

**Telemålingskontrol**

Kommissionens tjenestegrene anfører, at der var unøjagtigheder i teleopmålingen af arealer. I rapporten fra revisionsbesøget opregnes nogle eksempler på kontrolopmålinger og iagttagelser under besøget, som ifølge Kommissionen bekræfter en række svagheder ved telemålingskontrollen.

Telemålingskontrol gennemføres i Danmark af Århus universitets jordbrugsvidenskabelige fakultet på Foulum (DJF). Kontrollen gennemføres ved, at de marker, der er anmeldt og indtegnet på markkort i de udvalgte telemålingszoner af DJF digitaliseres, dvs. indtegnes på et IT-baseret kortværk. Satellitbilleder m.v. anvendes til at verificere de digitaliserede marker.

Det bemærkes, at i den ene telemålingszone var de satellitbilleder, Kommissionen stillede til rådighed, af en ringere kvalitet end i den anden zone. Der var i begge tilfælde tale om små fejl i forbindelse med digitaliseringen af marker, som har sammenhæng med en ringe kvalitet af de til rådighed værende satellitbilleder. Disse enkeltstående fejl er elimineret i takt med forbedringerne af kvaliteten af de satellitbilleder, der af Kommissionen stilles til rådighed for telemålingskontrollen.

### **Revisionsbesøgene**

EU-kommissionens revision aflagde den 27. september – 1. oktober 2004 og i fortsættelse heraf den 7. - 9. december 2004 revisionsbesøg i Danmark.

Emnet for revisionen var i første omgang risikoanalysen for udvælgelse af ansøgere til fysisk kontrol og kvaliteten af kontrollen på stedet, herunder særlig telemålingskontrollen, dvs. arealkontrol på grundlag af satellitbilleder. Senere fokuserede Kommissionen på kvaliteten og vedligeholdelsen af de udtagne arealer.

Det alvorligste kritikpunkt er tjenestegrenenes opfattelse af, at EU-reglerne om braklagte marker for en del af de braklagte arealers vedkommende ikke er overholdt i Danmark og dermed ikke er støtteberettigede med den følgevirkning, at et dertil svarende dyrket areal heller ikke er berettiget til hektarstøtte.

I den efterfølgende bilaterale proces lykkedes det ikke de danske myndighederne at få tjenestegrenene til at ændre deres holdning.

### **Oplæg til underkendelse**

Med brev af 23. januar 2008 har Kommissionen fremsendt oplæg til underkendelse af udgifter til hektarstøtte i årene 2002, 2003 og 2004 på 759 mio. kr. Det svarer til ca. 5 pct. af de 14,7 mia. kr., der i alt er udbetalt i hektarstøtte i den pågældende periode.

I forhold til de oprindelige kritikpunkter er begrundelsen for underkendelsen nu begrænset til, at der er unøjagtigheder ved telemålingskontrollen, samt at en del af de braklagte arealer ikke blev plejet og ikke var af en kvalitet, som krævet i EU-reglerne.

For manglende overholdelse af brakreglerne foretages i oplægget til underkendelse en korrektion på 10 pct. af udgifterne til braklagte arealer og 5 pct. til dyrkede arealer i årene 2002-2004. Med henvisning til unøjagtigheder i telemålingskontrollen foretages en 2 pct. korrektion (flat rate) af alle udgifter til hektarstøtte i 2003 og 2004. Da der ikke kan pålægges dobbelt sanktion, anvendes de 2 pct. kun på udgifter til mindre producenter uden braklægningspligt og udgør således ca. 18 mio. af de 759 mio. kr.

Efter reglerne for afslutning af landbrugsfondenes regnskaber kan tjenestegrenenes forslag til underkendelse indenfor en frist på 30 arbejdsdage fra modtagelsen af tjenestegrenenes forslag på dansk (den danske udgave er modtaget den 27. februar 2008) indbringes for et særligt uafhængigt forligningsorgan. Forligningsorganet har herefter 4 måneder til at gennemgå sagen og søge at forlige parterne. Forligningsorganet skal inden udløbet af 4-måneders fristen fremkomme med en skriftlig rapport om sagen, hvori forligningsorganet normalt også udtrykker sin holdning til sagen.

Rapporten tilstilles Kommissionen, der efterfølgende - som kollegium - træffer endelig afgørelse om underkendelsens størrelse. Kommissionen er ved sin afgørelse ikke bundet af Forligningsorganets indstilling/rapport. Kommissionens afgørelse kan indbringes for EF-domstolen indenfor en frist, som for Danmarks vedkommende er 70 dage, regnet fra repræsentationens modtagelse af afgørelsen - på dansk. Det er allerede besluttet at indbringe tjenestegrenenes forslag til underkendelse for Forligningsorganet.

Generelt kan det om udbetalings- og refusionssystemet oplyses, at de af EU's medlemsstater under den såkaldte "søjle I" udbetalte støttebeløb refunderes fuldt ud af Kommissionen under forudsætning af, at de gældende regler har været fulgt, herunder de gældende forordningsregler.

Kommissionen foretager løbende revisionsbesøg i medlemslandene for at konstatere, om de fastlagte fællesskabsprocedurer faktisk følges. I tilfælde af, at Kommissionen ved et sådant revisionsbesøg konstaterer systematiske mangler/svagheder ved administrationen, kan Kommissionen beslutte en såkaldt "flat rate" underkendelse. En "flat rate" underkendelse indebærer, at Kommissionen ikke refunderer de fulde støttebeløb, som et medlemsland har udbetalt, men kun en del heraf. Ved en sådan underkendelse er det ikke en betingelse, at der kan påvises tab for Fællesskabet. En risiko herfor er nok.

Underkendelsessatsen går fra 2 % af de af de påtalte forhold omfattede udbetalte støttebeløb i tilfælde af mindre væsentlige mangler/svagheder, 5-10 % ved mere alvorlige systematiske mangler/svagheder, 25 % ved meget alvorlige systematiske mangler/svagheder og i ekstreme tilfælde helt op til 100 %. I den hér foreliggende sammenhæng er alene satserne 2 %, 5 % og 10 % foreslået anvendt.

Danmark har hidtil ligget godt i underkendelsesstatistikken. Det kan i denne forbindelse nævnes, at der ikke tidligere har været underkendelser vedrørende hektarstøtteordningen, helt fra dens indførelse i 1993 og til nu.

Det skal supplerende oplyses, at det ikke kan udelukkes, at Kommissionen vil forsøge at udstrække underkendelsen, begrundet i manglende/utilstrækkelig pleje af de braklagte arealer, på de første år af enkeltbetalingsordningen, dvs. 2005 og 2006, men dette er endnu ikke afklaret.

Danmark har igennem hele forløbet over for Kommissionen bestridt grundlaget for underkendelsen, men indtil nu uden resultat.

Afslutningsvist skal det nævnes, at det ikke vil være muligt at tilbageføre underkendelsen til landbrugerne/støttemodtagerne. Underkendelsesbeløbet skal altså endeligt afholdes af staten. Dette skyldes, at den foreslåede underkendelse ikke er en opsummering af konstaterede overtrædelser fra de enkelte støttemodtagers side, men derimod en flat rate underkendelse, som fra tjenestegrenenes side er begrundet i konstaterede systematiske fejl/svagheder i det danske administrations- og kontrolsystem. Landbrugerne har fulgt de nationalt fastlagte regler, men efter tjenestegrenenes opfattelse har det nationalt fastlagte regelsæt om plejen af de braklagte arealer ikke afspejlet de gældende EU-regler. Med hensyn til effektueringen af underkendelsen gælder det, at underkendelsen effektueres ved modregning i de refusionsbeløb, som Danmark modtager, når Kommissionen som kollegium har truffet afgørelse om underkendelsen. En indbringelse af sagen for EF-Domstolen udsætter altså ikke effektueringen af underkendelsen.