

Steen Bonde (NaturErhvervstyrelsen)

Fra: Steen Bonde (NaturErhvervstyrelsen)
Sendt: 22. februar 2013 15:14
Til: Kim Holm Boesen (DEP)
Cc: Sarah Børner (NaturErhvervstyrelsen); Måjken Seerup Schmidt (NaturErhvervstyrelsen); Samir Babali (NaturErhvervstyrelsen); Lars Kolze (NaturErhvervstyrelsen); Per Faurholt Ahle (NaturErhvervstyrelsen)
Emne: VS: Risikovurdering randzoneforbehold 200213.doc
Vedhæftede filer: Risikovurdering randzoneforbehold 200213.doc

Kære Kim

Hermed fremsendes uddybet notat til departementet vedrørende forudsætninger og praksis for igangsætning af tilskudsordninger under landdistriktsprogrammet uden Kommissionens godkendelse.

Det korte svar er, at situationen i forbindelse med randzoneordningen adskiller sig afgørende fra tidligere situationer, idet førtidig igangsætning af tilskudsordninger under landdistriktsprogrammet uden forbehold for kommissionens godkendelse er sket efter, at NaturErhvervsstyrelsen overfor de bevilgende myndigheder på grundlag af en konkret risikovurdering fra NaturErhvervsstyrelsen, har kunne erklære, at den finansielle risiko ved en igangssætning ville være minimal. Dette er som bekendt ikke tilfældet i den foreliggende situation, hvor der helt enestående foreligger en anbefaling fra Kammeradvokaten om et forbehold i ansøgningsmaterialet.

Mvh

Steen

Steen Bonde
Chef for Bæredygtighed, Center for Arealtilskud
Tlf.: 21635312, E-post sbo@naturerhverv.dk

Ministeriet for Fødevarer Landbrug og Fiskeri
NaturErhvervsstyrelsen
Tlf.: 33958000, www.naturerhverv.dk

**NaturErhvervstyrelsen
Center for Arealtilskud
Bæredygtighed/samb/mss/sbo/lak**

Notat med om randzonekompensationsordningen og risikovurdering i forhold til opnåelse af EU-medfinansiering.

Baggrund

Støtte fra ELFUL kan kun ydes til støtteberettigede udgifter vedrørende tilsagn omfattet af det godkendte landdistriktsprogram, jf. art. 70 i Rådets forordning 1698/2005.

I art. 71, stk. 1 i samme forordning er det desuden fastsat, at udgifter for at komme i betragtning til et bidrag fra ELFUL skal udbetales af betalingsorganet i perioden mellem 1. januar 2007 og 31. december 2015. Nye udgifter, der opstår, når et program ændres i henhold til forordningens art. 19, er støtteberettigede fra datoen for Kommissionens modtagelse af anmodningen om ændring af programmet.

Hovedreglen for NaturErhvervstyrelsens håndtering af støtteordninger er derfor, at støtteordningerne først sættes i værk, når programmet for den pågældende støtteordning er vedtaget, således at der er sikkerhed for, at den forudsatte EU-medfinansiering kan hjemtages. Som eksempel på dette kan nævnes nye art. 68 ordninger fra 2012. Disse ordninger blev først sat i kraft, efter at programmet var godkendt.

Hvis det bliver nødvendigt at iværksætte en støtteordning før en sådan godkendelse foreligger løber Danmark er finansiel risiko og spørgsmålet vil derfor skulle forelægges Finansministeriet. Denne forelæggelse har som regel normalt indeholdt en konkret risikovurdering fra NaturErhvervstyrelsens side.

I de fleste finanslove i landdistriktsprogrammets løbetid har der været hjemmel til at iværksætte landdistriktsordninger før de nødvendige ændringer af programmet er vedtaget. Dette er også tilfældet for 2013-finansloven. Til denne hjemmel, har der været knyttet et krav fra departementet om, at NaturErhvervstyrelsen forud for anvendelsen af hjemlen forelagde et notat til departementet om den finansielle risiko. Departementet har herefter forelagt notatet for Finansministeriet.

Eksempler på manglende godkendelser fra EU-kommissionen forud for iværksættelse af en støtteordning

Eksempel 1: I støtteåret 2012 blev tilskudsordningen for pleje af græs- og naturarealer iværksat i Fællesskemaet med forhøjede tilskudssatser, hvor programændringen vedrørende forhøjelsen af støttesatserne endnu ikke var godkendt af EU-Kommissionen. NaturErhvervstyrelsen indstillede i notat af 18. januar 2012, at departementet søgte Finansministeriets tilslutning og at departementet godkendte, at NAER iværksatte tilskudsordningen pr. 1. februar 2012. Det skal understreges, at der var tale om en videreførelse af en allerede godkendt ordning med den ene ændring, at tilskudssatserne blev forhøjet

indenfor EU-reglernes rammer. NAER vurderede på den baggrund, at den finansielle risiko var minimal..

Eksempel 2: I forbindelse med biogasordningen, der blev iværksat i 2010, blev det besluttet på Grønt Vækst styregruppens møde den 15. september 2010, at der ikke i iværksættelsestilladelserne skulle indsættes ekstra forbehold i tilfælde af EU-kommissionens helt eller delvist manglende godkendelse, men at man i en sådan situation måtte finansiere dele af tilskuddet nationalt under den foreliggende statsstøttegodkendelse under gruppefritagelsesordningen. Det bemærkes, at der var tale om en ordning under landdistriktsprogrammet, som i forhold til programændringen væsentligst forudsatte denne statsstøttegodkendelse. NAER vurderede derfor den finansielle risiko som minimal.

Eksempel 3: Et af de klassiske eksempler tilbage i tid er i forbindelse med åbningen af landdistriktsprogrammet i 2007. Her blev det danske landdistriktsprogram først vedtaget i februar 2008. Støtteordninger under programmet blev imidlertid iværksat på et tidligere tidspunkt. Dette skete på baggrund af aktstykke 101 af 12. april 2007. Aktstykket tilvejebragte en generel hjemmel til at iværksætte støtteordningerne før EU-Kommissionens godkendelse af programmet. De enkelte ordninger blev først sat i gang, efterhånden som NaturErhvervstyrelsen fik vished for, at risikoen for at Kommissionen ikke ville godkende programmet for den enkelte ordning var minimal, det vil sige efter en vurdering af, at der var en lav finansiell risiko forbundet med at sætte ordningen i gang.

Randzonekompensationen

Kompleksiteten i de følgevirkninger, som vandplanernes ugyldighed har medført for en række ordninger under landdistriktsprogrammet, har medført, at FVM har inddraget Kammeradvokaten i risikovurderingen forud for iværksættelsen af randzonekompensationsordningen.

Kammeradvokaten har behandlet spørgsmålet i flere udtalelser:

I udtalelse af 21. december 2012 anførte Kammeradvokaten, at det fremgik af udtrykkelige EU-regler, at det var en betingelse for opnåelse af EU-medfinansiering, at der foreligger gyldige statslige vandplaner. Kammeradvokaten var mest tilbøjelig til at mene, at der i lyset af, at man forventede nye gyldige vandplaner i 2013, måtte være muligt at iværksætte randzonekompensationsordningen som planlagt, men anførte samtidig, at denne vurdering var behæftet med betydelig usikkerhed.

Kammeradvokaten understregede, at styrelsen ikke kunne give bindende tilsagn eller udbetale støtte, før de nye vandplaner var vedtaget. Kammeradvokaten tilføjede:

”Det bør også klart fremgå af ansøgningsskemaet, at tildeling af støtte er betinget af, at en lovlig støtteordning kan etableres, når der er vedtaget nye vandplaner. I tilknytning til ansøgningsskemaet er det endvidere hensigtsmæssigt, at styrelsen orienterer ansøgerne om baggrunden for, at der på ansøgningstidspunktet ikke er en endelig randzonekompensationsordning, og om, at styrelsen arbejder på at løse dette problem. Styrelsen har på et møde den 20. december 2012 spurgt, om et sådant forbehold i ansøgningsskemaet er i overensstemmelse med dansk ret. Det er min vurdering, at dansk ret ikke er til hinder for, at der i ansøgningsskemaet indsættes et sådant forbehold”.

I en e-mail af 4. januar 2013 foreslog Kammeradvokaten på basis af sin udtalelse af 21. december 2012 følgende formulering af forbeholdet:

”Tildeling af støtte er betinget af, at området er omfattet af en gyldig vandplan, og at det EU-finansieringsmæssige grundlag på den baggrund kan reetableres”.

I en udtalelse af 3. januar 2013 havde Kammeradvokaten desuden anført, at NAER havde en forpligtelse efter national ret til at give lodsejerne relevant, rettidig og fyldestgørende information og vejledning om konsekvenserne for randzonen af vandplanernes ugyldighed, herunder for kompensationsordningen. Kammeradvokaten anførte i den forbindelse, at styrelsen kunne pådrage sig et erstatningsansvar, hvis denne informationsforpligtelse ikke blev iagttaget. Kammeradvokaten udtalte i den forbindelse følgende:

”Det kan være vanskeligt på nuværende tidspunkt endeligt at fastlægge konsekvenserne af vandplanernes ugyldighed i alle relationer. NaturErhvervstyrelsen må imidlertid efter min vurdering i passende omfang loyalt orientere de berørte lodsejere om betydningen af vandplanernes ugyldighed på baggrund af den viden, som styrelsen har på nuværende tidspunkt. De berørte lodsejere har et klart og rimeligt informationsbehov, og det er styrelsens ansvar at tilgodese dette behov. Hvis der er relevante usikkerhedsfaktorer, som kan have væsentlig betydning for lodsejernes dispositioner – f.eks. vedrørende Kommissionens accept af, at støtteordningen iværksættes med tilbagevirkende kraft – må styrelsen loyalt oplyse om disse. Orienteringen skal... f.eks. vises for lodsejerne på de relevante steder i kompensationsansøgningssystemet”.

NaturErhvervstyrelsen har således indsat forbeholdet i ansøgningsskemaet på basis af konkret rådgivning fra Kammeradvokaten.

Status for Kommissionens besvarelse af brevet fra Danmark af 15. januar 2013

NaturErhvervstyrelsen har flere gange siden brevet fremsendelse været i kontakt med EU-kommissionen og senest den 14. februar rettet telefonisk henvendelse til Kommissionen for at få oplyst, hvornår Kommissionen forventer at besvare forespørgslen fra Danmark, jf. brevet af 15. januar 2013. Repræsentanten for DG AGRIs kontor for det danske landdistriktsprogram (enhed E.3) oplyste telefonisk, at DG AGRIs juridiske tjeneste og horisontale kontor, som er enhederne med den faglige ekspertise indenfor området, er i proces med at afslutte arbejdet med svarudkastet. Tilbage udestår en intern forelæggelse af svarudkastet for DG AGRIs øverste ledelse, hvorefter svaret vil blive fremsendt til de danske myndigheder.

Det blev oplyst, at svaret kan forventes fremsendt indenfor de næste to uger.

I forbindelse med den telefoniske henvendelse den 14. februar, gentog NaturErhvervstyrelsen sagens vigtighed for den danske stat, hvilket mødte forståelse fra repræsentanten for Kommissionen, som gav til kende, at DG AGRIs ledelse er bekendt med sagens betydning for den danske stat. Repræsentanten tilføjede, at for det tilfælde at man i forbindelse med forelæggelsen af svarudkastet for DG AGRIs øverste ledelse, skulle støde ind i problemer, der indebærer en risiko for forsinkelser og behov for yderligere afklaringer inden der kan afgives svar, vil de danske myndigheder blive orienteret. Dette gælder også hvis sagen skulle bevæge sig i en for den danske stat ugunstig retning. Man vil i givet fald være indstillet på at tage et møde mellem de danske myndigheder og Kommissionen i sagen med kort varsel. Som sagen lå så repræsentanten ingen grund til at vi tager kontakt på højere niveau.

Det skal således understreges, at der endnu ikke foreligger en tilbagemelding fra EU-Kommissionen om kompensationsspørgsmålet. Da der er tale om, at det fremgår af udtrykkelige EU-regler, at det er en

betingelse for opnåelse af EU-medfinansiering, at der foreligger gyldige statslige vandplaner, er der således ikke p.t. tilstrækkeligt grundlag for at vurdere den finansielle risiko som minimal.

Det skal endvidere tilføjes, at det selv på baggrund af et positivt svar fra EU-kommissionen kan vise sig nødvendigt at opretholde forbeholdet, da udbetaling under alle omstændigheder forudsætter gyldige vandplaner. Selvom vandplanerne, når de er vedtaget, kun måtte indebære små ændringer, vil disse små ændringer kunne indebære forskelle i målsætningen af vandløb, som vil kunne påvirke den enkelte lodsejers retsstilling i forhold til randzonekompensationsordningen.

Konklusion.

Ovenstående gennemgang viser, at der har været flere eksempler på, at man har iværksat tilskudsordninger under landdistriktsprogrammet, før den formelle godkendelse fra EU-kommissionen har været i hus, men at man først har indhentet tilladelse i Finansministeriet eller via et aktstykke i Finansudvalget. Dette er sket i situationer hvor vi på baggrund af den løbende dialog med Kommissionen overfor de bevilgende myndigheder kunne erklære, at vi havde vished for Kommissionens godkendelse. Der har således været tale om tilfælde, hvor den finansielle risiko blev vurderet som minimal.

I den foreliggende situation er der i forhold til andre tidligere tilfælde den særlige omstændighed, at Kammeradvokaten klart har tilkendegivet en betydelig usikkerhed i forhold til støtteordningens forenelighed med EU-reglerne, og anbefalet at der indsættes et udtrykkeligt forbehold i ansøgningsskemaet. Der er på basis af Kammeradvokatens vurdering og NaturErhvervstyrelsens foreløbige kontakt til EU-Kommissionen ikke p.t. tilstrækkeligt grundlag for at vurdere den finansielle risiko som minimal.