

Per Faurholt Ahle (NaturErhvervstyrelsen)

Fra: Per Faurholt Ahle (NaturErhvervstyrelsen)
Sendt: 24. april 2013 18:10
Til: Kim Holm Boesen (DEP); Morten Ejrnæs (DEP)
Cc: Ministerbetjening (NaturErhvervstyrelsen); Emil Fannikke Kiær (NaturErhvervstyrelsen); Anders Munk Jensen (NaturErhvervstyrelsen); Sarah Børner (NaturErhvervstyrelsen); Lars Kolze (NaturErhvervstyrelsen); Steen Bonde (NaturErhvervstyrelsen)
Emne: Randzonenotat med de 4 senarier
Vedhæftede filer: Erstatningspligt randzonenlov ophævelse.docx; Notat om mulige randzonenløsninger pga forsinkede vandplaner.docx

Kære Kim og Morten

Hermed notat om de 4 senarier samt notat omkring erstatningsspørgsmålet jf. aftale.

Med venlig hilsen

Per Faurholt Ahle

Souschef
Bæredygtighed
Center for Arealtilskud
Direkte tlf.: 25238382
E-mail: PEFA@naturerhverv.dk

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

NaturErhvervstyrelsen
Nyropsgade 30, 1780 København V
Tlf.: +45 33 95 80 00
e-mail: mail@naturerhverv.dk
www.naturerhverv.dk

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

Institution: NaturErhvervstyrelsen

Kontor/initialer: Jura/lak

Sagsnr.:

Dato: 24. april 2013

Notat om eventuelt erstatningsansvar ved ophævelse af randzonenloven

Hvis randzonenloven ophæves, vil der ikke være grundlag for at yde randzonekompensation med EU-medfinansiering. Dette skyldes, at det er en grundlæggende betingelse efter EU-reglerne, at pligten til at udlægge randzoner er obligatorisk, jf. landdistriktsforordningens art. 38.

Hvis loven ophæves, opstår derfor spørgsmålet, om staten er erstatningspligtig for det tab som de berørte landmænd har lidt, fordi de i en periode fra 1. september 2012 ikke har kunnet dyrke randzonearealerne.

Erstatningsregler

Da der ikke foreligger et særligt ansvarsgrundlag, vil myndighedens erstatningspligt skulle bedømmes efter de almindelige erstatningsbetingelser. Dette indebærer, at det er en betingelse, at myndigheden har handlet culpøst og at landmændene har lidt et tab. Det er tillige en betingelse, at tabet er en følge af den skadevoldende handling (krav om årsagsforbindelse) og at tabet for myndigheden var påregneligt (krav om adækvens).

Det skal indledningsvist bemærkes, at domstolene vil være tilbageholdende med at statuere et erstatningsansvar, når der som i dette tilfælde er tale om generel regulering.

I forhold til Fødevareministeriet er erstatningsbetingelserne ikke opfyldt. Fødevareministeriet har sikret, at støtteordningen var godkendt af EU-Kommissionen, før man ikraftsatte randzonenloven. Da ministeriet blev klar over, at vandplanerne var ugyldige, rettede man henvendelse til EU-Kommissionen for at afklare betingelserne for en videreførelse af støtteordningen med EU-finansiering. Dette var og er i overensstemmelse med randzonenlovens forudsætninger. Randzonenlovens bemærkninger indeholder således alene en tilkendegivelse om, at der vil blive etableret en kompensationsordning, under forudsætning af, at denne kan EU-medfinansieres. Fødevareministeriet har således ikke handlet culpøst, da man har ageret helt i overensstemmelse med de krav, der må stilles til administrationen og ministeriet vil kunne afvise et søgsmål mod sig.

Det er ikke sig selv culpøst, at Fødevareministeriet på grundlag af ændrede forudsætninger ændrer sine politiske prioriteringer og ophæver loven.

I forhold til Miljøministeriet vil en modpart antageligt fremføre, at høringsfristen på 8 dage åbenlyst var for kort og at ministeriet dermed har handlet culpøst. Uanset hvordan domstolene i givet fald måtte bedømme dette spørgsmål, vil Miljøministeriet formentlig kunne afvise erstatningspligt, fordi der ikke er en tilstrækkeligt direkte årsagsforbindelse mellem høringsfristens længde og landmændenes tab. Erstatningsbetingelserne er derfor ikke opfyldt.

I forhold til kravet om årsagsforbindelse bemærkes, at erstatningsreglerne er udviklet af domstolene på grundlag af konkrete sager om tings- og personskade, hvor der ofte er en klar sammenhæng mellem den skadevoldende handling og tabet. Det vil som nævnt være vanskeligt at få domstolenes anerkendelse af tab som følge af generel regulering, i særdeleshed hvis den kausale sammenhæng ikke klart er til stede. Bevisbyrden påhviler den skadelidte.

Samlet set er det derfor den juridiske vurdering, at staten ikke vil pådrage sig en erstatningspligt ved ophævelse af randzonenloven.

Berettiget forventning

Det bemærkes, at domstolene så vidt vides ikke tidligere har pålagt myndigheder erstatningsansvar alene på grundlag af, at man har skabt en berettiget forventning. Randzonenlovens bemærkninger indeholder alene en tilkendegivelse om, at der vil blive etableret en kompensationsordning, under forudsætning af, at denne kan EU-medfinansieres. Denne tilkendegivelse har næppe særlig juridisk gennemslagskraft ved en domstolsprøvelse. Der er således ikke tale om en forpligtelse, som er påtaget overfor konkrete modtagere. Dette samme gælder de politiske tilkendegivelser, som ministre måtte have fremsat.

Hvis man i forbindelse med en ophævelse af randzonenloven beslutter at yde de minimis støtte, vil der være en begrænset kreds af landmænd, som vil få mindre udbetalt under en de minimis ordning, end de havde fået udbetalt, hvis den EU-medfinansierede ordning var blevet gennemført. Dette "tab" vurderes på baggrund af randzonenlovens bemærkninger ikke at medføre en erstatningspligt for Fødevareministeriet. Staten har vid mulighed for at ændre sine politiske prioriteringer, uden at dette udløser et erstatningsansvar.

Ekspropriation

I forhold til erstatning som følge af grundlovens regler om ekspropriation, udløses erstatning i givet fald af, at landmændene rammes atypisk hårdt. Dette er en konkret vurdering, som vil blive foretaget i de retssager, der allerede er anlagt mod Fødevareministeriet. Det vil indgå i denne vurdering, at der efter loven er et loft over randzonearealet og at man kan dispensere i særlige tilfælde.

Det forhold at randzonenloven ophæves, vurderes ikke i sig selv at forøge risikoen for, at domstolene vurderer, at ordningen var ekspropriativ. Dette skyldes, at man i givet fald ophæver loven på grundlag af en ændret politisk vurdering, fordi forudsætningerne har ændret sig. Det er vurderingen, at domstolene vil være tilbageholdende i sin prøvelse af et sådant politisk skøn. Desuden medfører lovens ophævelse, at byrden for landmændene relativt set formindskes.

Konklusion

Samlet set er det den juridiske vurdering, at en ophævelse af randzonenloven hverken i medfør af almindelige erstatningsregler, i medfør af ekspropriationsreglerne eller på grundlag af almindelige retsgrundsætninger om berettiget forventning, vil medføre et selvstændigt økonomisk ansvar for staten.

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

Institution: NaturErhvervstyrelsen

Kontor/initialer: Bæredygtighed/Jura/Økonomi/IT

Sagsnr.:

Dato: 24. april 2013

Notat om mulige randzonesenarier pga forsinkede vandplaner

Dette notat gennemgår mulige løsninger på de problemer der er opstået omkring mulighederne for randzonekompensation, efter at det har vist sig, at vandplanerne formentligt først kan vedtages i august 2014.

NaturErhvervstyrelsen har vurderet mulige løsninger herpå, og der kan identificeres grundlæggende 4 muligheder:

Loven	Senarier	Hvornår kan der udbetales for 2012 og 13
1. Randzonenloven bevares	1.1 Der udbetales kompensation efter den planlagte ldp-ordning	Efteråret 2014
	1.2 Der etableres en national de minimis støtteordning	Foråret 2014*
2. Randzonenloven suspenderes	2.1 Der kompenseres ikke	-
	2.2 Der etableres en national de minimis støtteordning	Foråret 2014*

*Se bilag A, der bla. forklarer, risikoen herved

1. Randzonenloven bevares

Hvis randzonenloven bevares, er det besluttet, at der skal udbetales kompensation. Kommissionen har tidligere godkendt, at kompensationsordningen kan anvendes selv om vandplanerne pt. er ugyldige. Godkendelsen byggede dog på en forudsætning om, at vandplanerne ville træde i kraft i løbet af foråret 2013. Kammeradvokaten har tidligere vurderet, at denne forudsætning ikke er afgørende, og at Kommissionens godkendelse også omfatter en situation, hvor vandplanerne først vedtages i 1. halvår af 2014¹. NaturErhvervstyrelsen har uformelt og telefonisk drøftet sagen med en medarbejder i Kommissionen, og styrelsen vurderer på denne baggrund, at der umiddelbart kan være tvivl omkring dette, jf. nedenfor.

1.1 Kompensationsordningen fortsætter

Som nævnt ovenfor har NAER uformelt drøftet sagen med Kommissionen, som har givet udtryk for, at det ikke er uproblematisk, hvis vandplanerne først godkendes i 2014, når det vedrører

¹ Brev fra Kammeradvokaten til Miljøministeriet af 19. april 2013

kompensation helt tilbage fra 2012. På baggrund af den uformelle drøftelse, er det NAERs vurdering, at Kommissionens godkendelse igen bør afklares ved en fornyet henvendelse til Kommissionen. Det forventes, at Kommissionen vil kunne be- eller afkræfte, hvorvidt kompensationsordningen kan opretholdes, hvis vandplanerne først er godkendt i løbet af 2014. Hvis Kommissionen godkender dette, vil randzonekompensationen kunne udbetales som planlagt, når vandplanerne er vedtaget.

Det er forudsat i budgetloftet, at 80 pct. af randzonekompensation udbetales i 2013. Hvis dette ændres, vil der skulle overføres penge til 2014, hvilket Finansministeriet vil skulle godkende.

1.2 De minimis støtteordning

Hvis Kommissionen svarer nej til ovenstående spørgsmål, kan det overvejes at etablere en national de minimis støtteordning. Denne støtteordning vil også skulle gælde i 2014, såfremt vandplanerne ikke vedtages i 2013.

En de minimis støtteordning medfører udgifter til IT og opsætning og administration i 2013. De samlede meromkostninger til IT-implementering og sagsbehandlingstid af de minimis støtteordning vedrørende randzonekompensation blev tidligere i år skønsmæssigt estimeret til at udgøre mellem 8,5 og 12,0 mio. kr. Der er dog stor usikkerhed om disse tal, og der vil skulle foretages en egentlig beregning heraf. Se nærmere om udgifter m.m. til en de minimis støtteordning i bilag A.

Hertil kommer, at hele støttebeløbet så skal finansieres af Danmark, hvilket forventes samlet set at udgøre 162 mio. kr. perioden fra 2012 til og med 2014.

Forventet støtte under en de minimis støtteordning

	2002/2013	2014
Ansøgt beløb	73 mio. kr. på 31.000 ha	89 mio. kr. på 50.000 ha*

**Det forventes at kontrol af manglende randzoner som vished om kompensation vil resultere i flere ansøgninger i 2014.*

Der er et loft over de minimis støtte på 7.500 euro over 5 år. Dette loft omfatter også evt. de minimis støtteordninger udbetalt af andre myndigheder. Der findes ikke en central registrering af de minimis støtte, og det vil i første omgang være op til ansøger at erklære, at han ikke har modtaget anden støtte. I forhold til 2013 har ca. 10 landmænd søgt om kompensation for over 7.500 euro. Hvis det forudsættes, at der også skal udbetales de minimis støtte i 2014, vil omkring 100 ansøgere ramme dette loft. I praksis bliver tallet nok større, da en mindre del af ansøgerne formentligt har modtaget en de minimis støtte fra anden side. Dette betyder samlet set, at der med en de minimis-løsning uanset vil være mere end 100 landmænd, som ikke vil kunne kompenseres fuldt ud.

Det kan alternativt besluttes at opgive ldp-kompensationsordningen og etablere en de minimis støtteordning uden først at spørge Kommissionen. Herved vil der hurtigere kunne etableres en afklaring. Det vurderes dog som nødvendigt at undersøge muligheden for at fastholde ldp-støtteordningen, for herved at undgå de betydelige ekstra omkostninger ved en national ordning.

Det er samlet set NaturErhvervstyrelsens vurdering, at en de minimis-løsning og dermed gennemførelse af en ekstra ansøgningsrunde i 2013 vil være stærkt problematisk. Dette skyldes, at det på grund af manglende tid til forberedelse vil være problematisk i forhold til de andre opgaver, som allerede er planlagt, da det er de samme nøgleressourcer, som vil skulle udføre opgaven, og det vil derfor alt andet lige kunne have negative konsekvenser for gennemførelsen af de allerede planlagte opgaver, herunder udbetalingsmål mv.

2 Randzonenloven suspenderes

Det kan overvejes helt at suspendere randzonenloven. Dette vil kræve, at der fremsættes lovforslag om ophævelse randzonenloven.

Hvis randzonenloven suspenderes, falder ldp-kompensationsordningen bort, og udgangspunktet er derfor, at der så ikke kompenseres. Dette vil dog være problematisk for de landmænd, som allerede har udlagt randzoner, og de vil derfor med en vis ret kræve kompensation for perioden frem til tidspunktet for lovens ophævelse, selvom der ikke vurderes at være erstatningspligt, jf. nedenfor. Dette vil kunne håndteres ved at etablere en de minimis støtteordning, jf. ovenfor.

Normalt kan lovforslag fremsættes indtil 1. april. Næste ordinære fremsættelse er derfor Folketingets åbningsuge 2013 (Okt. I) med vedtagelse før jul. Lovforslag skal gennemgå 3 folketingsbehandlinger, herunder behandles i udvalg mellem 1. og 2. behandlingen. Ophævelse af randzonenloven efter den sædvanlige procedure derfor kunne træde i kraft omkring årsskiftet.

Ekstraordinært er der dog under forudsætning af Statsministeriets og Folketingets tilslutning mulighed for at fremsætte også efter 1. april. Dette er dog relativt usædvanligt.

Fremsættelse af lovforslag efter 1. april forudsætter en særlig politisk begrundelse (f.eks. udmøntning af et regeringsforlig/aftale eller for at forhindre spekulation ved f.eks. ændring af skatteregler), således at der ikke er behov for en længere udvalgsbehandling.

Randzonenloven har været i kraft siden september 2012, og arealerne er ikke blevet dyrket eller tilsået i indeværende dyrkningssæson.

Det er derfor ikke indlysende, at der er tilstrækkelig begrundelse for at fremsætte lovforslag om ophævelse af randzonenloven i en hasteprocedure i Folketinget inden grundlovsdag. Det bemærkes, at høringen vil blive yderst kortvarig (under 1 uge), hvilket kan give anledning til kritik.

2.1 Der kompenseres ikke

Samlet set er det den juridiske vurdering, at en ophævelse af randzonenloven hverken i medfør af almindelige erstatningsregler, i medfør af ekspropriationsreglerne eller på grundlag af almindelige retsgrundsætninger om berettiget forventning, vil medføre et selvstændigt økonomisk ansvar for staten. Se notat om eventuelt erstatningsansvar ved ophævelse af randzonenloven af 24. april 2013.

2.2. De minimis støtteordning

Selv om randzonenloven suspenderes, kan der evt. etableres en de minimis støtteordning for det tab, som landmændene måtte have haft fra lovens ikrafttrædelse og frem til suspenderingen. Da landmændene allerede har tilsået markerne, vil dette tab for kalenderåret 2013 i praksis ikke ændres

nævneværdigt, selv om loven nu suspenderes. Som udgangspunkt skal støttesatserne derfor ikke ændres. Omkostningerne ved at etablere en sådan ordning vil derfor være de samme som under senarie 2.1.

Bilag A. Etablering af en de minimis støtteordning

En de minimis støtteordning kræver bla. følgende:

- Et aktstykke omfattende støttebeløb, ekstra administrationsomkostninger og tekstanmærkninger som hjemmel for bekendtgørelsen.
- Ny bekendtgørelse, i det forudsættes at støttebetingelserne ikke ændres.
- Der etableres en separat ansøgningsrunde inkl. udvikling af nyt ansøgnings-skema i CAP-systemet
- Der vil skulle udvikles IT-understøttelse (primært opsætning) i forbindelse med ansøgningsproces, sagsbehandling og udbetaling
- Der skal foretages stikprøvebaseret kontrol i sagsbehandlingen - selve sagsbehandlingen vurderes at være forholdsvis simpel og automatiseret.

De samlede meromkostninger til IT-implementering og sagsbehandlingstid af de minimis støtteordning vedrørende randzonekompensation estimeres at udgøre mellem 8,5 og 12,0 mio. kr. Der er ikke siden senest fremsendte notat sket en genberegning af omkostningen.

NaturErhvervstyrelsen er afhængig af interne og eksterne kerneressourcer, som er afgørende for at kunne gennemføre en ansøgningsrunde. I 2013 er både interne og eksterne ressourcer allerede fuldt disponeret til at gennemføre den almindelige ansøgningsrunde i 2013, hvilket bl.a. vedrører ibrugtagningen af en sagsbehandlingsmodel til 2013-runden, nødvendige tilretninger af TUS-systemet, som bruges til udbetaling mv. Herudover har NAER IT-center allerede nu påbegyndt planlægningen af den almindelige ansøgningsrund i 2014, herunder opsætning af Fællesskema 2014, samt forberedelsen af CAP post-13, som det vil blive vanskeligt at bevare fokus på, i tilfælde af at der skal gennemføres en ny ansøgningsrunde.

En ekstra ansøgningsrunde vil forventeligt skulle gennemføres i 2013. Implementeringen af en ekstra ansøgningsrunde vil imidlertid kræve tid i forhold til forberedelse, analyse, kravspecificering, udvikling og test. Jo tidligere tidspunkt en ekstra ansøgningsrunde vil skulle gennemføres, jo dårligere tid har styrelsen til at omprioritere IT-ressourcer. En gennemførelse af en ekstra ansøgningsrunde i 2013 vil på den baggrund højst sandsynligt påvirke udbetalingsmålene for indeværende ansøgningsrunde og forsinke udviklingen af it-forberedelsen af Fællesskema 2014. Disse mulige forsinkelser vil yderligere medføre forsinkelser i forberedelsen af den nye landbrugsreform med en reduceret inddragelse af erhvervet.

Forventet støtte under en de minimis støtteordning

	2002/2013	2014
Ansøgt beløb	73 mio på 31.000 ha	89 mio på 50.000 ha*

*Det forventes at kontrol af manglende randzoner som vished om kompensation vil resultere i flere ansøgninger i 2014.