

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

Dato: 19. februar 2015

Notat vedrørende artikel om fåreavler i Landbrugsavisen

Problemstilling

Landbrugsavisen har i en artikel med titlen "Landmand føler sig retsløs: Fem års støtte hives væk" fra den 16. januar 2015 beskrevet, hvordan fåreavler Frank Hansen står til at skulle betale direkte landbrugsstøtte tilbage, idet et areal i Vestskoven, som han forpagter af Naturstyrelsen, og som indgår i det ansøgte areal, er blevet vurderet til primært at have en rekreativ anvendelse.

NaturErhvervstyrelsen har den 18. februar 2015 truffet ny afgørelse i sagen om enkeltbetaling for 2014, hvorefter der alene underkendes ca. 4 ha mod ca. 30 ha i den oprindelige afgørelse. I stedet for at vurdere hele arealet som rekreativt er der nu alene underkendt arealer med befæstede stier, parkeringspladser, trapper, udkigsposter, veje samt dele, hvor der er problemer med reglerne om plantedækket.

Den nye afgørelse er dels truffet på baggrund af en praksisændring, idet Kommissionen på et møde i februar 2015 har givet udtryk for, at man kan fortolke reglerne om landbrugsstøtte til arealer, som i kommune- eller lokalplaner er udlagt til rekreative formål med generel publikumsadgang, mere lempeligt, end hidtil. Dels er ansøgeren i forbindelse med klagen fremkommet med yderligere oplysninger, hvor en intensiv landbrugsanvendelse i form af afgræsning i professionelt omfang er blevet dokumenteret.

Baggrund

Sagen

NaturErhvervstyrelsen konstaterede i løbet af 2014 på luftfotos, at der blev søgt støtte under Enkeltbetalingsordningen til et 30 ha stort areal i Vestskoven, der hedder Herstedhøje. Arealet havde ikke været fysisk kontrolleret i den periode, hvor Frank Hansen har søgt om enkeltbetaling til arealet.

Ansøger, Frank Hansen, er erhvervsmæssig fåreavler og forpagter arealet af Naturstyrelsen. Arealet afgræsses med et fårehold på ca. 150 får, reguleret af en forpagtningsaftale indgået mellem Naturstyrelsen og Frank Hansen.

Arealet er åbent for offentligheden, og der foregår rekreative aktiviteter på arealet. På arealet er der flere steder anlagt befæstede stier og en asfalteret vej, der fører hen over arealet og op til udkigspunktet på toppen af den kunstigt anlagte bakke, der udgør en del af arealet.

I lokalplanerne for området er hele arealet udlagt som rekreativt areal, hvor det i planen blandt andet er beskrevet, at bakken skal fungere som ramme for en række rekreative aktiviteter, herunder kælke- og skibakke.

Arealer, som overvejende anvendes rekreativt, er ikke støtteberettigede. Efter en administrativ kontrol (gennemgang af luftfotos) og sagsbehandling, traf NaturErhvervstyrelsen den 21. november 2014 afgørelse om, at der ikke kunne udbetales enkeltbetalingsstøtte til arealet. Frank Hansen klagede over denne afgørelse, og i forbindelse med klagen genoptog NaturErhvervstyrelsen sagen. Der er den 20. december 2014 foretaget en fysisk kontrol af arealet. Ligeledes har NaturErhvervstyrelsen modtaget relevant materiale fra ansøger i forbindelse med høring.

Den 12. februar 2015 havde NaturErhvervstyrelsen et møde med Kommissionen. På dette møde blev styrelsens administrative praksis vedrørende rekreative arealer drøftet.

Kommissionen bemærkede under mødet, at man, når et areal anvendes til en landbrugsaktivitet, kan lægge større vægt på formålet med landbrugsaktiviteten og økonomien i aktiviteten, end NaturErhvervstyrelsen hidtil har gjort og i forhold til, hvad der står i regelgrundlaget.

På mødet med Kommissionen blev NaturErhvervstyrelsen bekræftet i, at den hidtidige praksis er i overensstemmelse med de gældende regler. Kommissionen gav udtryk for, at reglerne giver myndighederne et vist spillerum og den praksis, som Danmark har anlagt, ligger indenfor dette spillerum. Kommissionen gav også udtryk for, at Danmark indenfor dette spillerum har mulighed for at anlægge enten en strengere eller en lempeligere praksis.

Kommissionen gav ligeledes udtryk for, at når der er tale om et areal, der både anvendes rekreativt og landbrugsmæssigt, så skal myndigheden anlægge et skærpet krav til den landbrugsmæssige aktivitet i vurderingen af arealet.

Dette kan ske ved, at myndigheden lægger vægt på følgende fem elementer:

- Foregår, der en reel landbrugsaktivitet på arealet?
- Er landbrugsaktiviteten reel landbrugsøkonomisk begrundet?
- Kan landbrugsaktiviteten foregå uden at være hindret/hæmmet af den rekreative udnyttelse?
- Størrelsesforholdet mellem den rekreative aktivitet og den landbrugsmæssige aktivitet
- Er landbrugsaktiviteten underordnet et højere formål (eksempelvis diger, parker)

De fem elementer indgår samlet i vurderingen af sagen, og det er en konkret vurdering fra sag til sag.

På denne baggrund har NaturErhvervstyrelsen revurderet sin praksis, så der nu vil blive lagt mere vægt på den landbrugsmæssige udnyttelse af arealet, herunder om den landbrugsmæssige udnyttelse er landbrugsøkonomisk begrundet, selvom der også foregår en rekreativ anvendelse. Det vil have den betydning, at arealer der tydeligt anvendes landbrugsmæssigt eksempelvis med erhvervsmæssigt dyrehold i nogle tilfælde kan godkendes til landbrugsstøtte, selvom det er udlagt til rekreative formål. Der vil dog altid være en gråzone, og denne type af afgørelser afhænger således altid af en konkret vurdering.

NaturErhvervstyrelsen har på det grundlag den 18. februar 2015 truffet en ny afgørelse i Frank Hansens sag. Herefter godkendes ca. 26 ud af 30 ansøgte ha, hvor det ikke godkendte areal primært består af befæstede arealer. De beløb, der nævnes i artiklen, er overslag på, hvad en evt. underkendelse af arealet kunne have kostet. Frank Hansen har endnu ikke fået udbetalt støtte for 2014. Der vil i forbindelse med sagsbehandlingen af sagen blive rejst krav om tilbagebetaling af støtte for 2012 og 2013 for ca. 4. ha, hertil kommer evt. sanktioner.

I relation til de beløb og sanktioner, der er nævnt i medierne, er reglerne helt objektive.

Hvis der i forbindelse med en kontrol af en ansøgning fastslås et mindre areal end det anmeldte areal, er der i EU-reglerne indsat et sanktionssystem efter hvilket nedsættelse af støtten beregnes. En eventuel sanktion beregnes ud fra afvigelsen i procent mellem det fastslåede (godkendte) areal, og det anmeldte areal. En overskridelse på under 3 pct. eller 2 ha medfører efter regelsættet ikke nogen sanktion. Ansøgningen nedskrives alene til det fastslåede areal. Ved en afvigelse på over 3 pct. eller 2 ha, men under 20 pct. bliver ansøgningen nedskrevet til det fastslåede areal, og derudover bliver støtten nedsat med det dobbelte af differencen mellem det fastslåede areal og det anmeldte. Ved en afvigelse på over 20 pct., men under 50

pct. bliver ansøger udelukket fra at søge støtte i det pågældende støtteår. Ved en afvigelse på mere end 50 pct. bliver ansøger udelukket fra at søge støtte det pågældende år, samt udelukket fra at søge støtte for et beløb svarende til forskellen mellem det anmeldte og det fastslåede areal i op til 3 på hinanden følgende år, eller indtil beløbet er modregnet i anden støtte. Hvis NaturErhvervstyrelsen bliver opmærksom på uregelmæssigheder i en ansøgning, og det konstateres at forholdene har været de samme i tidligere år, er styrelsen efter EU-reglerne forpligtiget til at genoptage behandlingen af ansøgninger fra den pågældende ansøger 4 år tilbage i tid.

Der har siden 2005 har været ca. 10 sager af lignende karakter. De andre sager har dog i højere grad drejet sig om arealer, hvor der blev taget slæt, hvor arealets hovedformål var mere entydigt og/eller hvor de afgræssende dyr ikke har været landbrugsdyr eller har haft et andet formål end at være landbrugsdyr. Det vurderes ikke, at disse sager vil få et andet udfald, når der lægges større vægt på landbrugsaktivitetens selvstændige formål og økonomi.

Dialog om rekreativt brug af landbrugsarealer

Sagen i Vestskoven (Herstedhøje), og en anden sag om arealer ved H. C. Andersen-skoven ved Odense (der som følge af praksisændringen nu bliver genoptaget), har givet anledning til debat om rekreativ brug af landbrugsarealer. NaturErhvervstyrelsen har været i dialog med Naturstyrelsen og KL. Dialogen har ikke drejet sig om, hvorvidt fysiske rekreative anlæg er støtteberettigede eller ej. Det er alle parter enige om, at de ikke er. Dialogen har derfor omhandlet muligheden for at skabe en bedre kommunikation om reglerne for enkeltbetaling/grundbetaling ved rekreativ brug af landbrugsarealer.

Dialogen har konkret resulteret i en fælles nyhed den 2. februar 2015 fra NaturErhvervstyrelsen og Naturstyrelsen, hvor det fremgår, at Naturstyrelsen og NaturErhvervstyrelsen samarbejder om at sikre bedre oplysning om landbrugsstøttereglerne i forbindelse med forpagtning af offentlige arealer. I nyheden oplyses det, at Naturstyrelsen vil gennemgå styrelsens paradigme for forpagtningsaftaler for at sikre, at forholdene omkring rekreativ anvendelse i endnu højere grad er tydeliggjort. Denne proces har Naturstyrelsen allerede igangsat. Årsagen til, at kontrakterne fremadrettet ønskes revideret er, at der i Herstedhøjesagen har været drøftelser om hvorvidt, i den konkrete forpagtningskontrakt, det kan tolkes som, at forpagter er forpligtiget til at søge landbrugsstøtte. Et forhold som i øvrigt også gjorde sig gældende i sagen fra Odense, hvor bortforpagteren var Odense Kommune.

NaturErhvervstyrelsen har den 9. februar 2015 offentliggjort et faktaark for græsarealer med offentlig adgang. Naturstyrelsen og en række kommuner har bidraget til arbejdet. Dette faktaark vil nu blive opdateret som følge af praksisændringen.

Forholdet mellem forpagter og bortforpagter samt myndighederne

Forholdet mellem en forpagter og bortforpagter er et individuelt forhold i relation til det konkrete areal. Da disse forhold netop er reguleret individuelt, har NaturErhvervstyrelsen intet generelt overblik over, hvordan forholdet mellem forpagtere og bortforpagtere er reguleret.

Naturstyrelsen oplyser, fsva. arealer under MIM's ressort, at de generelt i deres forpagtningskontrakter overdrager ansvaret og rettighederne til den ansvarlige forpagter.

Naturstyrelsen oplyser desuden, at Naturstyrelsens økonomiske værdi af arealet er sammenhængende med de støttemuligheder, arealet kan opnå, og at forpagtere derfor skal søge støtte til arealerne i det omfang, det er muligt. Naturstyrelsen administrerer ca. 1500 forpagt-

ningskontrakter vedr. landbrug. I Naturstyrelsens kontraktparadigme fremgår det tydeligt, at forpagter er ansvarlig for at leve op til forholdene for at søge landbrugsstøtte. Naturstyrelsen kan ikke garantere om dette forhold er ligeså præcist formuleret i de ældste kontrakter.

I den konkrete sag foreligger der en kontrakt fra 2004 med et tillæg fra 2011. Af den oprindelige kontrakt fra 2004 fremgår: "forpagter er forpligtet og berettiget til at udnytte de tildelte betalingsrettigheder i aftaleperioden". Af tillægget fra 2011, som supplerer den oprindelige aftale, fremgår: "Ansvaret for, om der kan opnås støtte til forpagtede arealer efter EB og SM68 (særlig miljøstøtte under art. 68), påhviler alene forpagter" samt "Hvis forpagter skønner, at arealet ikke opfylder betingelserne for at indløse de udlånte betalingsrettigheder, er forpagter pligtig til at returnere de overskydende betalingsrettigheder til bortforpagter". Det fremgår endvidere, at bortforpagter til enhver tid kan udtage mindre dele af arealet til friluftsmæssige formål.

Naturstyrelsen vil gerne sikre, at der ikke opstår uklarheder om hvem der har ret og er forpligtet til hvad i de konkrete forpagtningskontrakter. Derfor har Naturstyrelsen igangsat et arbejde med at gennemgå styrelsens paradigme for at sikre, at forholdene omkring rekreativ anvendelse i endnu højere grad er tydeliggjort. Arbejdet er igangsat.

Det er NaturErhvervstyrelsen, der som godkendt udbetalingsorgan i Danmark har ansvaret for, at EU's landbrugsstøtte udbetales og administreres i overensstemmelse med EU-reglerne. Dette inkluderer ikke eventuelle privatretlige aftaler. Bedømmelsen af, hvorvidt anmeldte arealer er berettigede til landbrugsstøtte hører dermed under NaturErhvervstyrelsens ressort.