



**Miljø- og
Fødevarerministeriet**
Landbrugsstyrelsen

Direkte Betalinger/Miljø & Bio
J.nr. 19-1121-000001
Den 6. september 2019

Høringsnotat – forslag til lov om ændring af landbrugsstøtteleven (digital kommunikation)

Formålet med forslag til lov om ændring af landbrugsstøtteleven er at give ministeren for fødevarer, fiskeri og ligestilling hjemmel til at fastsætte krav om obligatorisk digital kommunikation til og fra Miljø- og Fødevarerministeriet (Landbrugsstyrelsen) i videre omfang end, hvad der er muligt i dag og via portalløsninger.

Det er hensigten med hjemmel i den foreslåede bemyndigelse at stille krav om obligatorisk anvendelse af en særlig app til afgivelse af høringssvar i forbindelse med kontrol med overholdelse af regler, der danner grundlag for udbetaling af visse former for landbrugsstøtte. Forslaget skal ses i sammenhæng med, at der i 2019 er indført monitorering (satellitbaseret kontrol) som kontrolform.

Udkastet til lovforslaget har været sendt i høring i perioden fra den 8. juli til den 22. august 2019 hos en bred kreds af interessenter som en del af den såkaldte plantelovspakke bestående af forslag til lov om planter og plantesundhed m.v. og forslag til lov om ændring af lov om plantenyheder og flere andre love (konsekvensændringslovforslag). Lovforslaget har været offentliggjort på høringportalen i samme periode. Efter høringsperiodens udløb har Miljø- og Fødevarerministeriet vurderet, at det af hensyn til den saglige sammenhæng i konsekvensændringslovforslaget vil være hensigtsmæssigt at udskille den del af lovpakken, der vedrører digitalisering i regi af landbrugsstøtteleven i et særskilt lovforslag. Der er derfor udarbejdet et separat lovforslag om ændring af landbrugsstøtteleven, hvortil dette høringssvar relaterer sig.

Der er modtaget høringssvar fra Landbrug & Fødevarer og Datatilsynet. Det er alene de dele af høringssvarene, der vedrører digitalisering i regi af landbrugsstøtteleven, der indgår i dette høringssvar.

I det følgende sammenfattes de væsentligste synspunkter vedrørende lovforslaget og kommentarer hertil. Høringssvarene er kun gengivet i hovedtræk. For en nærmere uddybning henvises til de enkelte høringssvar. Miljø- og Fødevarerministeriets bemærkninger er angivet med kursiv.

Bemærkninger

Datatilsynet bemærker, at tilsynet forudsætter at blive hørt over eventuelle bekendtgørelser m.v. som vil blive fastsat efter udkastets bemyndigelsesbestemmelser.

Miljø- og Fødevarerministeriet skal hertil bemærke, at der i overensstemmelse med databeskyttelseslovens § 28 vil blive indhentet en udtalelse fra Datatilsynet i forbindelse med udstedelse af bekendtgørelser i medfør af den i lovforslagets foreslåede bemyndigelsesbestemmelse i det omfang bekendtgørelserne indeholder bestemmelser med betydning for beskyttelsen af privatlivet i forbindelse med behandling af personoplysninger.

Datatilsynet anfører, at det er tilsynets forståelse, at Landbrugsstyrelsen vil udvikle en app med henblik på at lette muligheden for at afgive høringsvar.

Tilsynet henleder i den forbindelse opmærksomheden på databeskyttelsesforordningens artikel 32, hvorefter den dataansvarlige og databehandleren under hensyntagen til det aktuelle tekniske niveau, implementeringsomkostningerne og den pågældende behandlings karakter, omfang, sammenhæng og formål samt risiciene af varierende sandsynlighed og alvor for fysiske personers rettigheder og frihedsrettigheder gennemfører passende tekniske og organisatoriske foranstaltninger for at sikre et sikkerhedsniveau, der passer til disse risici.

Tilsynet opfordrer Miljø- og Fødevarerministeriet (Landbrugsstyrelsen) til at overveje, hvilke tekniske og organisatoriske foranstaltninger der skal gennemføres i forbindelse med udarbejdelsen af den pågældende app.

Tilsynet gør desuden opmærksom på kravet om databeskyttelse gennem design og databeskyttelse gennem standardindstillinger. Det følger bl.a. af databeskyttelsesforordningens artikel 25, at en dataansvarlig, allerede fra tidspunktet, hvor midlerne for behandlingen, herunder et nyt it-system, fastlægges, skal gennemføre passende tekniske og organisatoriske foranstaltninger, som er designet med henblik på integrering af de fornødne garantier i behandlingen for at opfylde kravene i forordningen.

Miljø- og Fødevarerministeriet skal hertil bemærke, at ministeriet i forbindelse med udvikling af IT-systemer, herunder en app som den foreslåede, sikrer, at kravene i databeskyttelsesforordningens art. 25 og art. 32 opfyldes. Lovforslagets bemærkninger til høringsudkastets § 5 om ændring af landbrugsstøtteleovens § 1 a er præciseret, og det vil således fremgå af bemærkningerne til landbrugsstøtteleovens § 1 a, stk. 2, at de it-systemer, der efter bestemmelsen kan stilles krav om anvendelse af, vil blive udviklet i overensstemmelse med databeskyttelsesforordningens regler herom.

Bemærkningerne i lovforslaget er justeret på baggrund af Datatilsynets høringsvar.

Landbrug & Fødevarer ser generelt positivt på den øgede digitale kommunikation mellem det offentlige og landbrugerne. Landbrug & Fødevarer bemærker i den forbindelse, at det er afgørende, at de digitale løsninger, der stilles til rådighed, er brugervenlige og virker upåklageligt, og at landmænd, som anvender digital kommunikation og digitale indberetningsløsninger ikke kommer i klemme som følge af utilstrækkelige IT-systemer eller fejl i systemerne.

Miljø- og Fødevarerministeriet skal hertil bemærke, at det er målsætningen, at de digitale løsninger, der stilles til rådighed for erhvervet, er brugervenlige, funktionelle og hurtige.

Også for så vidt angår den applikation til brug for afgivelse af høringsvar i forbindelse med monitorering, der er under udvikling, er det målet at udarbejde en driftssikker digital løsning og opsætte kontroller, som sikrer en stabil drift. Såfremt der skulle ske nedbrud i systemer, der forhindrer landbrugerne i at afgive et høringsvar eller på anden måde ikke overholde en tidsfrist, vil reglerne for force-majeure kunne finde anvendelse på samme måde som ved driftsforstyrrelser, som forhindrer indsendelse i Tast selv-service.

Bemærkningerne har ikke ført til ændringer i udkastet til lovforslag.

Landbrug & Fødevarer understreger, at det er vigtigt, at den digitale infrastruktur er til stede i en sådan grad, at der kan skaffes effektive bredbåndsforbindelser til alle dele af landet, og at det er nødvendigt at sikre, at app-løsninger kan anvendes i områder uden tilstrækkelig mobil bredbåndsdækning. Herudover bør det også være muligt at lave tilsvarende kommunikation via traditionelle web-baserede indberetningsløsninger, som f.eks. Tast selv-service.

Miljø- og Fødevareministeriet bemærker hertil, at hverken mobildækning eller bredbåndsdækning vil være en forudsætning for at anvende de funktionaliteter, som findes i applikationen, der vil skulle benyttes til at afgive høringssvar i forbindelse med monitorering af en række støtteordninger. Det vil blive muligt at tage georefererede billeder af arealerne uden, at der er dækning. Billederne vil så kunne uploades, når der er mobil- eller bredbåndssignal. Det er samme funktionalitet, der anvendes i den applikation, som benyttes af Miljø- og Fødevareministeriets kontrollanter i den nuværende fysiske arealkontrol.

Bemærkningerne har ikke ført til ændringer i udkastet til lovforslag.

Landbrug & Fødevarer påpeger, at det er vigtigt nøje at overveje, hvad der skal håndteres via Landbrugsstyrelsens digitale selvbetjeningsløsning, og hvad der skal håndteres via Offentlig Digital Post, og hvordan de to systemer vil spille sammen.

Miljø- og Fødevareministeriet bemærker hertil, at Landbrugsstyrelsen fortsat vil anvende Tast selv-service som selvbetjeningsløsning til kommunikation og indberetning af arealstøtteordninger. Høringer, der skal besvares gennem upload af billeder, vil også komme til at ligge som breve i Tast selv-service på linje med øvrige høringssvar.

Bemærkningerne har ikke ført til ændringer i udkastet til lovforslag.

Landbrug & Fødevarer understreger, at der skal være fokus på, at der udarbejdes fornuftige fuldmagtsløsninger, så det sikres, at kommunikationen går til de rigtige, også hvis landmanden f.eks. skifter rådgiver undervejs.

Miljø- og Fødevareministeriet bemærker hertil, at det generelt er muligt at benytte fuldmagtsordninger i ansøgningsproceduren og dialogen med Landbrugsstyrelsen. I forbindelse med den applikation, der vil skulle benyttes til at afgive høringssvar i forbindelse med monitorering af støttebetingelser, vil den fuldmagtsløsning, som både landmænd og landbrugskonsulenter kender fra Tast selv-service, være kompatibel med applikationen. På samme måde vil det også blive muligt at overdrage fuldmagter.

Bemærkningerne har ikke ført til ændringer i udkastet til lovforslag.

Landbrug & Fødevarer bemærker, at der altid bør være én postkasse, hvor landmanden får notifikation om alle breve, der bliver sendt fra offentlige myndigheder – og som så evt. linker til de digitale platforme, hvor kommunikationen ligger. Det er også vigtigt, at det er muligt at skabe sig et let overblik over status for f.eks. klagesager, selvom disse vil blive håndteret på tværs af forskellige myndigheder.

Miljø- og Fødevareministeriet bemærker hertil, at ministeriet er ansvarlig for de breve, der knytter sig til landbrugsstøtte, indberetninger og øvrige støtteordninger i relation til landbrugsdrift. Kommunikationen om dette skal i det væsentlige foregå i Tast selv-service, hvor også selvbetjeningsløsningerne, der benyttes i denne sammenhæng, findes.

Bemærkningerne har ikke ført til ændringer i udkastet til lovforslag.

Landbrug & Fødevarer gør opmærksom på, at det fremgår af høringsmaterialet, at Landbrugsstyrelsen kun vil anse digitale fotos taget og uploadet gennem den hertil udviklede app som valide data. Landbrug & Fødevarer anfører, at det til enhver tid skal være muligt at anvende andre former for dokumentation, herunder også andet billedmateriale. Landbrug og Fødevarer finder derfor, at den foreslåede formulering er for snæver, idet det også vil være et væsentligt led i myndighedens overholdelse af officialmaksimen, at der skabes den nødvendige fleksibilitet.

Miljø- og Fødevareministeriet bemærker hertil, at det på nuværende tidspunkt kun er teknisk muligt at sikre tilstrækkelig validitet i høringsmaterialet/billedet, når det tages og uploades i applikationen.

Dette skyldes, at de geografiske data og tidsstempler, som findes i billedet, er afgørende for en korrekt dokumentation og sagsbehandling.

Bemærkningerne har ikke ført til ændringer i udkastet til lovforslag.

Landbrug & Fødevarer anfører, at det er væsentligt, at det sikres, at landmanden har tilstrækkelig adgang til kontradiktion. Landmanden kan for at sikre sig ved (kommende) uenighed i et kontrolfund være nødt til løbende at indsamle data og dokumentation for driften af arealerne for at kunne have et fornuftigt modsvar til myndighedernes kontrol. Det er derfor for snævert alene at give adgang til georefererede billeder uploadet gennem en særlig app.

Miljø- og Fødevareministeriet bemærker hertil, at den applikation, der aktuelt er under udvikling, skal anvendes ved påvisning af overholdelse af støttebetingelser. Landbrugsstyrelsen vil kun udsende høringer, hvortil applikationen skal anvendes i tilfælde, hvor det med overvejende sandsynlighed kan påvises, at landbrugeren endnu ikke har opfyldt støttebetingelser. Hvis landbrugeren med sit høringssvar kan sandsynliggøre, at støttebetingelserne er opfyldt, vil arealet blive støtteberettiget. Endvidere vil der eventuelt kunne blive behov for fysisk opfølgning ved afgræsning og andre tvivlstilfælde.

Bemærkningerne har ikke ført til ændringer i udkastet til lovforslag.

Landbrug & Fødevarer bemærker desuden, at det altid bør være muligt at dispensere for digital kommunikation, og at det fortsat skal være muligt at kommunikere med Landbrugsstyrelsen f.eks. ved at indsende indscannede underskrevne dokumenter per mail.

Miljø- og Fødevareministeriet bemærker hertil, at formålet med den nye formulering af landbrugsstøtteleovens § 1 a er at udvide muligheden for digitalisering af kommunikationen mellem Miljø- og Fødevareministeriet og landbrugerne. Opfyldelse af målsætningerne i den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi og realiseringen af de forudsatte gevinster og effekter af Landbrugsstyrelsens digitaliseringsplan forudsætter, at det generelt skal være obligatorisk at kommunikere med Miljø- og Fødevareministeriet via ministeriets portalløsninger. Ved at fjerne manuelle rutiner og papirhåndtering vil der blive frigivet tid og ressourcer hos virksomheder/borgere og det offentlige.

Den foreslåede bemyndigelse vil kunne anvendes både på enkeltområder, efterhånden som det skønnes hensigtsmæssigt, at der indføres en samlet digital og automatiseret sagsbehandling og kommunikation eller generelt for større områder. Kravet om digital kommunikation vil således blive udmøntet løbende i takt med, at de digitale løsninger er på plads, og den fornødne teknologi er til stede.

Det fremgår imidlertid af bemærkningerne til lovforslaget, at der, hvor det er relevant, kan fastsættes bestemmelser, som skal lette overgangen til digital kommunikation. Der vil således kunne fastsættes bestemmelser om undtagelse fra kravet om digital kommunikation, f.eks. for visse grupper vedkommende eller i tilfælde, hvor materialet på grund af sin særlige beskaffenhed ikke er egnet til digital fremsendelse.

Skulle der skulle ske nedbrud i systemer, der forhindrer landbrugerne i at afgive et høringssvar eller på anden måde ikke overholde en tidsfrist, vil reglerne for force-majeure imidlertid kunne finde anvendelse på samme måde som ved driftsforstyrrelser, som forhindrer indsendelse i Tast selv-service.

Bemærkningerne fra Landbrug & Fødevarer har ført til justering af bemærkningerne i udkastet til lovforslag, sådan at det er tydeliggjort, at vil det være muligt at ansøge om dispensation fra kravet om digital kommunikation i helt ekstraordinære situationer, hvor det på grund af akut opståede omstændigheder i en kort periode ikke er muligt for virksomhederne at kommunikere digitalt med Miljø- og Fødevareministeriet.

Landbrugsstyrelsen vil skulle foretage en konkret vurdering af, om der foreligger sådanne ekstraordinære tilfælde, hvor en virksomhed anmoder om fritagelse. Landbrugsstyrelsen vil i givet fald skulle informere virksomheden om mulighederne for at lade en anden, f.eks. en rådgiver, varetage kommunikationen på den pågældendes vegne.

Landbrug & Fødevarer bemærker, at risikoen for, at en digital meddelelse kommer frem ikke skal placeres hos landbrugeren, men bør placeres hos myndigheden. Derfor bør den foreslåede nye formulering af landbrugsstøttelovens § 1 a, stk. 3, ændres, så en meddelelse fra en landbruger anses for at være rettidig, når landbrugeren har sendt den inden for den angivne frist. Omvendt set bør det af hensyn til landbrugeren retssikkerhed også være sådan, at meddelelser afsendt af Landbrugsstyrelsen først anses for at være kommet frem, når de er tilgængelige for landbrugeren i en digital postkasse.

Miljø- og Fødevareministeriet bemærker hertil, at bestemmelsen om forsendelsesrisikoen i den foreslåede bestemmelse i landbrugsstøttelovens § 1 a, stk. 3, er formuleret i overensstemmelse med de øvrige bestemmelser om obligatorisk digital selvbetjening, som er gennemført i forbindelse med de såkaldte bølgelove.

Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelserne i landbrugsstøttelovens § 1 a, stk. 3 og driftslovens § 12 a, stk. 3, at en meddelelse anses for at være kommet frem til adressaten for meddelelsen, når den er tilgængelig for adressaten. Meddelelsen anses for at være tilgængelig for adressaten fra det tidspunkt, hvor adressaten har mulighed for at gøre sig bekendt med indholdet af meddelelsen. Det er således uden betydning, om eller hvornår adressaten gør sig bekendt med indholdet af meddelelsen. Det vil sige med samme retsvirkninger som fysisk post, der anses for at være kommet frem, når den pågældende meddelelse m.v. er lagt i modtagerens fysiske postkasse.

Det er i denne forbindelse uden betydning, om adressaten for myndighedens meddelelse har bragt sig i stand til at tilgå meddelelsen, f.eks. hvis modtageren af en meddelelse, som myndigheden har sendt til den pågældende via den offentlige digitale postløsning, ikke har skaffet sig den fornødne offentlige digitale signatur til at modtage meddelelser i den offentlige digitale postløsning, jf. lov om Offentlig Digital Post, eller modtageren i sit elektroniske system har installeret anordninger (spam-filtre, firewalls osv.), som afviser at modtage meddelelser.

Det er endvidere uden betydning, om adressaten oplever, at vedkommendes egen computer ikke fungerer, at vedkommende har mistet koden til sin digitale signatur eller oplever lignende hindringer, som det er op til adressaten selv at overvinde.

En meddelelse vil normalt være tilgængelig for f.eks. Landbrugsstyrelsen på det tidspunkt, hvor styrelsen kan behandle meddelelsen. Dette tidspunkt vil normalt blive registreret automatisk i en modtagelsesanordning eller et datasystem. En meddelelse, der først er tilgængelig efter kl. 24.00, anses normalt først for modtaget den dag, meddelelsen er tilgængelig, uanset om afsenderen betragter meddelelsen som sendt før kl. 24.00.

IT-problemer hos Landbrugsstyrelsen (nedbrud, midlertidig kapacitetsnedgang m.v.) kan betyde, at en digital meddelelse ikke kan afleveres til Landbrugsstyrelsen.

Opstår problemer tæt på fristen for indgivelsen af meddelelsen, og kan problemerne føre til, at fristen for indgivelse af meddelelsen ikke kan overholdes, anses meddelelsen for at være kommet frem inden for fristen, hvis den gøres tilgængelig for styrelsen inden for en rimelig tid efter, at forhindringen er ophørt.

Kan modtagelsestidspunktet for en digital meddelelse til en myndighed ikke fastlægges som følge af problemer med myndighedens it-system eller andre lignende problemer, må meddelelsen anses for at være kommet frem på det tidspunkt, hvor meddelelsen blev afsendt, hvis der kan fremskaffes pålidelige oplysninger om afsendelsestidspunktet.

Som det fremgår af lovforslaget vil det således ikke kunne komme virksomheden til skade, at indberetning m.v. modtages efter fristens udløb, hvis dette skyldes systemnedbrud hos myndigheden. Hvis der derimod er tale om nedbrud af landbrugers egen computer, er der sædvanligvis tale om hindringer, som det er op til adressaten selv at overvinde.

Landbrug & Fødevarers bemærkninger har ikke ført til ændringer i lovforslaget.

Erhvervsstyrelsens Team Effektiv Regulering (TER) vurderer, at lovforslaget medfører administrative konsekvenser for erhvervslivet. Konsekvenserne vurderes at være under 4 mio. kr. årligt, hvorfor de ikke kvantificeres nærmere. I forbindelse med de bekendtgørelser, der kan udstedes i medfør af forslagets § 1 om ændring af landbrugsstøtteleovens § 1 a, vil TER foretage en nærmere vurdering af de administrative konsekvenser for erhvervslivet.

Miljø- og Fødevareministeriet skal hertil bemærke, at der i forbindelse med de kommende bekendtgørelser vil blive foretaget en vurdering af de administrative konsekvenser for erhvervet.

Lovforslagets bemærkninger er justeret i lyset af bemærkningerne fra TER, herunder er der foretaget et estimat over de administrative konsekvenser for erhvervet.

Erhvervsstyrelsens Team Effektiv Regulering (TER) henleder opmærksomheden på, at en vurdering af principperne for agil erhvervsrettet regulering skal fremgå af de almindelige bemærkninger. TER bemærker endvidere, at det femte princip om at sikre brugervenlig digitalisering kan være relevant i forbindelse med udviklingen af applikationen til afgivelse af hørings svar i forbindelse med monitorering. TER opfordrer til, at det i lovforslaget beskrives, hvordan udmøntning af IT-løsningen efterlever princippet.

Miljø- og Fødevareministeriet bemærker hertil, at spørgsmålet om brugervenlighed indgår som et vigtigt led i udviklingen af IT-løsninger, herunder applikationen. Der vil blive taget højde for, at den skal kunne anvendes af både landbrugere og landbrugskonsulenter med forskellig digitale forudsætninger. Der vil blive udviklet en fuldmagtsløsning til applikationen, så det er muligt, for de landbrugere, der ikke ønsker at benytte applikationen, at afgive fuldmagt til en landbrugskonsulent eller anden. Miljø- og Fødevareministeriet vil i forbindelse med ibrugtagelse af applikationen lave en kunderettet informationskampagne angående hvad applikationen skal bruges til og hvilke funktionaliteter, den har.

Lovforslagets bemærkninger er justeret i lyset af TERs hørings svar.