

Hørings svar vedrørende KO-bekendtgørelse

Tak for muligheden for at komme med bemærkninger til KO-bekendtgørelsen, Jeres j.nr.: 14-8025-000173.

Indledende bemærkninger

KO-systemet er gjort helt unødigt kompliceret og dermed umuligt at overholde for landmanden. Samtidig er sanktionerne hverken rimelige, forudsigelige eller proportionale. Det er samtidig vores vurdering, at en lang række af KO-kravene beror på dansk overimplementering, og derfor bør fjernes.

Et væsentligt problem er, at NaturErhvervstyrelsen (herefter NAER) forsøger at sætte virkeligheden på formel. I stedet for at kontrollanten laver et konkret skøn i det enkelte tilfælde, hvor mange faglige kriterier bringes i anvendelse, så har man lavet et pointsystem. Pointsystemet beror almindeligvis på ét kriterie.

Jeg er telefonisk blevet oplyst, at pointsystemet fremover ikke er at finde i vejledningen, men i en intern instruks. Dette skulle efter sigende være et udtryk for forenkling. Jeg kan så oplyse, at det ikke er en forenkling, men en forvikling. Landmanden skal jo fortsat orientere sig om, hvad der kan medføre at KO-bekendtgørelsen en overtrådt. Fremover skal landmanden orientere sig to steder mod tidligere ét sted. Problemet er samtidig, at vejledningen dog i det mindste kommer i høring. Dette er så vidt jeg er oplyst ikke tanken med den interne instruks.

Som noget nyt indføres der et varslingsystem. Jeg er ikke bekendt med varslingsystemet. Det ser ikke ud som om, at det er behandlet i vejledningen. Jeg håber, at hensigten er, at kunne håndtere bagateller, så danske landmænd ikke hele tiden oplever støttetæk for bagateller.

Bæredygtigt Landbrug var inviteret til et orienteringsmøde om det kommende nabotjek hos NAER. Meget var desværre allerede fastlagt på forhånd. Bæredygtigt Landbrug er meget bekymrede for, at nabotjekket udvikler sig til en akademisk øvelse, der er virkelighedsfjern.

Det er i dag sådan, at NAER beholder 25 % af den KO-støtte som tilbageholdes. I forbindelse med nabotjekket opfordrede vi til, at de tilbageholdte midler ikke som hidtil skal indgå i NAERs drift, men ubeskåret gå til en uafhængig enhed bestående af private rådgivere, der kan hjælpe landbruget, så der i fremtiden trækkes mindre EU-støtte.

Der er behov for et grundlæggende opgør med de automatiserede afgørelser, KO-sanktioner på overimplementeringen. Et nyt KO-system skal bestå af vejledning og advarsler før sanktioner. Vi mener slutteligt, at KO-kravene bør indskrænkes væsentligt. KO-vejledningen bør reduceres til én samlet vejledning for myndigheder og landmænd. Når der efter vores skitse skal foretages konkrete vurderinger, så er der slet ikke behov for så omfattende vejledninger. Dette bør samlet set også give økonomiske besparelser.

KO-systemet er ”skøn under regel”

De nuværende høringsbreve og afgørelser i KO-sager er præget af en høj grad af standardisering. Problemet er, at standardiseringen ikke levner plads til at myndigheden kan iagttage selv de mest grundlæggende forvaltningsretlige principper.

Efter forvaltningsretten er det myndigheden, der bl.a. skal undersøge sagen, konkret afveje lovlige hensyn og begrunde afgørelsen faktisk og retligt. Her ud over skal myndigheden godtgøre, at overtrædelsen er foretaget uagtsom eller med fortsæt.

Når myndigheden ikke iagttager disse grundlæggende principper, så er det ikke muligt at efterprøve sagen retligt eller faktisk. Dette vil under normale omstændigheder blive vurderet som en væsentlig mangel. Væsentlige mangler fører normalt til ugyldighed. Det er så desværre ikke tilfældet i forbindelse med KO-sager.

Klagecenteret lægger uden videre pointsystemet til grund som var det retligt bindende regler på trods af, at Klagecenteret jo netop skal lave en retlig prøvelse. En retlig prøvelse må vel som minimum angå om grundlæggende forvaltningsretlige principper er iagttaget? Det er et problem, at pointsystemet opfattes som et faktisk forhold i modsætning til jus. Pointsystemet er tænkt som en norm, så der netop ikke skal laves en konkret vurdering. Der er med andre ord en åbenlys retlig konflikt mellem pointsystemet og forvaltningsretten. Det er derfor problematisk, at klagecenteret normalt uden videre lægger pointsystemet til grund i deres afgørelser.

Jeg må konkludere, at på trods af, at en vejledning ikke kan udgøre en retligt bindende forskrift, så håndhæves vejledningen som om det var tilfældet. Pointsystemet har uden saglig grundlag opfundet en matematisk sammenhæng mellem en vilkårlig karakter (antal point) og støttetrukket.

Det er en misforståelse, at kriterier kan fastlægges på forhånd og generelt som den interne instruks forsøger at gøre det. Det bliver direkte usagligt, når det oven i købet er ganske få kriterier, der faktisk vurderes for det enkelte KO-krav. Det er derudover krænkende for retssikkerheden, at usaglige og vejledende kriterier udløser et på forhånd givet og automatiseret KO-træk. Landmanden har en berettiget forventning om at få sin fulde EU-støtte. Det er helt uforudsigeligt og usagligt, at NAER håndhæver vejledningen som, om det var retligt bindende regler.

Kontrollanterne har en faglighed, og denne faglig kan ikke sættes på matematisk formel på forhånd. Kontrollantens faglighed afgør i den konkrete situation, hvilke relevante kriterier, der skal inddrages for at vurdere alvor, omfang og hyppighed. Et støttetrukk skal jo bl.a. ske på baggrund af en vurdering af hvad der er sket, hvor stort et omfang forseelsen har, var landmanden i en undskyldelig vildfarelse, hvad er formålet med reglen, er der sket nogen skade, osv. Der ud over så dækker hvert eneste lille KO-krav over en betydelig faglighed som desværre ser dagens lys i de konkrete afgørelser.

Jeg må samtidig understrege, at jeg anser det som nødvendigt, at NAER forholder sig til ovenstående til trods for, at det nu er taget ud af vejledningen, for det er jo efter sigende kun sket af forenklingshensyn.

Afslutningsvis så kan man uden problemer konstruere meget sandsynlige tilfælde, der demonstrerer, at kriterierne strider mod grundlæggende forvaltningsretlige principper.

Lad os sige, at en landmand har 0,2 ha jord omfattet af alpereglen, og han pløjer det hele op. Denne landmand vil efter den nuværende vejledning få maksimumpoint og dermed få et maksimalt støttetæk. En landmand med 1,0 ha jord omfattet af alpereglen, der pløjer 0,2 ha op, vil få minimumspoint. Dette vil blive vurderet som en bagatel og dermed ikke give støttetæk. Samme forseelse giver altså resultater i hver sine ende af skalaen. Der er med andre ord tale om en åbenlys forskelsbehandling.

Specifikke bemærkninger

§ 2, stk. 1, nr. 1

Den foreslåede § 2, stk. 1, nr. 1, har følgende ordlyd:

”Overtrædelse: Enhver tilsidesættelse af krydsoverensstemmelseskravene i bilag 1 til denne bekendtgørelse.”

Formuleringen er på flere måder problematisk og cirkulær, fordi man kunne misforstå bestemmelsen derhen, at der er tale om et objektivt ansvar. Det skal understreges, at EU-Domstolens retspraksis meget klart tilkendegiver, at ansvarsordningen for KO er uagtsomhed eller fortsæt¹.

EU-Domstolen har i øvrigt også understreget, at landmanden ikke kan ifalde ansvar i det omfang, at tredjemand er skyld i overtrædelsen, når landmanden har givet tilstrækkeligt instruktion til tredjemand. Dette kunne eksempelvis være udlicitering af arbejdet til en maskinstation.

Jeg vil opfordre til, at disse EU-retlige normer indsættes som bindende regler i den danske bekendtgørelse af hensyn til, at landbrugeren skal kunne forudsige sin retsstilling.

§ 6, stk. 3

Den foreslåede § 6, stk. 3, har følgende ordlyd:

”Stk. 3. Det påhviler landbruger efter § 4, stk. 5, i landbrugsstøtteleven at yde NaturErhvervstyrelsen den nødvendige bistand ved kontrolbesøg, herunder at anvise beliggenheden af alle bedriftens landbrugs-, skovbrugs- og naturarealer.”

Problemet med bestemmelsen er, at det er uklart om bestemmelsen skaber en ny retstilstand eller det er gentagelse af en retsopfattelse? Man kunne måske få det indtryk, at man skal slutte modsætningsvis, så det kun er ift. de nævnte arealer, at denne skal anvise beliggenheden? Dvs. landmanden skal ikke udpege, hvor han har driftsbygninger?

Jeg tvivler på, at bestemmelsen har til hensigt at skabe en ny retstilstand. Derfor er bestemmelsen forvirrende og overflødig. Det angives, at der er adgangsbestemmelser i landbrugsstøtteleven. Disse regler gælder uanset om de nævnes i bekendtgørelsen. Jeg ser ingen grund til at gentage gældende ret i bekendtgørelsen.

Hvis det er hensigten at skabe en ny retstilstand, så må den indgående begrundes, fordi det vil være uhørt at gå ud over hjemmelsgrundlaget og retssikkerhedsloven, der er en væsentligt ramme for de retssikkerhedsgarantier landmanden har. Retssikkerhedsloven angår jo også landmandens arealer. Her ud

¹ Se bl.a. C-396/12 fra 27. februar 2014.

over, så kan landmanden jo aldrig forpligtes til at anvise sine arealer, hvis han måske tror, at han måske har overtrådt reglerne. Reglen vil derfor potentielt stride med princippet mod selvinkriminering.

Slutteligt så er noget af det mest veldokumenterede i dette land, hvor landbrugsjorden ligger og hvem der har rettigheder til jorden, idet landmanden årligt indberetter sine arealer. Det er samtidig mit indtryk, at NAER følger og kontrollerer landmandens arealindberetning meget grundigt. Der burde vel derfor ikke opstå vanskeligheder ift. at vide, hvor landmandens arealer er beliggende?

Det er i øvrigt mit indtryk, at landbruget som altovervejende hovedregel er meget behjælpelige og imødekommende i forbindelse med kontrol.

Med venlig hilsen



Nikolaj Schulz

Jurist

Bæredygtigt Landbrug

mobil. +45 60 14 12 30

E-mail: nsc@baeredygtigtlandbrug.dk

Web: www.baeredygtigtlandbrug.dk



Bæredygtigt
Landbrug