



INGEN STØTTE TIL FLYVEPLADSAREALERNE – STRIDER DEN DANSKE PRAKSIS MOD EU- REGLERNE?

STØTTET AF

Promilleafgiftsfonden for landbrug

Nyt forslag til afgørelse i en sag for EU-Domstolen tyder på, at den danske praksis om støtte til flyvepladsarealer er for skrap.

Generaladvokat Wahls forslag til afgørelse af 26. februar 2015 i Johannes Demmer- sagen (Sag C-684/13) lægger op til, at de danske myndigheder har ført en alt for restriktiv praksis i administrationen af enkeltbetalingsordningen i forhold til vurderingen af støtteberettigelsen af flyvepladsarealer.

Det konkluderes således, at sikkerhedszoner omkring landingsbaner og rulle- og stopveje på flyvepladser, der er underlagt særlige regler og begrænsninger, kan være støtteberettiget under forudsætning af, landbrugsaktiviteten kan udøves uden at være hæmmet i betydelig grad af ikke-landbrugsaktiviteten.

Endvidere konkluderes det, at landbrugsarealer, der består af sikkerhedszoner til flyvepladser, kan anses for at være en del af landbrugers "bedrift".

Ydermere lægger Generaladvokaten op til, at landbrugere som erhvervsdrivende skal udvise særlig agtpågivenhed ved ansøgning om enkeltbetaling, og det kan derfor være vanskeligt at komme igennem med synspunkter om god tro ved myndighedernes krav om tilbagebetaling af udbetalt støtte.

Fakta i sagen

Den danske landbruger Johannes Demmer forpagtede i 1999 og 2000 en række arealer af Aalborg Lufthavn og Flyvestation Skrydstrup. De forpagtede arealer var sikkerhedszoner, der var beliggende rundt om disse flyvepladsers landingsbaner og udgjorde – for en dels

vedkommende – rulle- og stopveje.

Landbrugeren var ifølge aftalerne med lufthavnene pålagt en række begrænsninger. Blandt andet slog aftalerne fast, hvornår og hvordan klipning af græsset skulle ske. De omfattede også vilkår for brugen af gødning – og i aftalen med Flyvestation Skrydstrup et forbud mod brug af pesticider. Aftalen med Flyvestation Skrydstrup indeholdt desuden vilkår om, at Flyvekontrolltjenestens eventuelle anvisninger og forbud vedrørende arealanvendelsen skulle overholdes, og at Forsvaret havde uindskrænket adgang til at bruge arealerne til militære øvelsesformål. Ifølge aftalen med Aalborg Lufthavn havde landbrugeren pligt til at give lufthavnen besked, når han ønskede adgang til det forpagtede areal. Hertil kom de krav, der var fastsat til lufthavnens sikkerhedszoner af Trafikstyrelsen i Bestemmelser for Civil Luftfart (BL).

Landbrugeren brugte effektivt arealerne til dyrkning af græs (3-4 græsslæt om året), som han afsatte til grøntpilleproduktion.

I 2005 fik landbrugeren tildelt betalingsrettigheder til flyvepladsarealerne og frem til 2009 søgte og fik landbrugeren udbetalt enkeltbetaling. I 2008 reducerede/udtog FødevarerErhverv arealerne af markblokregisteret. Begrundelsen var, at FødevarerErhverv ikke anså sikkerhedszoner i lufthavne for støtteberettigede landbrugsarealer. I 2011 traf FødevarerErhverv afgørelse om inddragelse af betalingsrettighederne og forlangte den støtte, der var udbetalt til arealerne for perioden 2005-2009, tilbagebetalt.

Tvistens forløb

Landbrugeren klagede over afgørelsen til Fødevarerministeriets Klagecenter. Klagecentret stadfæstede FødevarerErhvervs afgørelse i maj 2012. I november 2012 blev Klagecentrets afgørelse indbragt for Vestre Landsret. Da Landsretten var i tvivl om fortolkningen af EU-retten, bad Landsretten EU-Domstolen om at afklare relevante fortolkningsspørgsmål ("præjudiciel forelæggelse af spørgsmål for EU-Domstolen").

Når EU-Domstolen skal træffe afgørelse i præjudicielle spørgsmål sker det på følgende måde: Først ser en generaladvokat på sagen og han laver en grundig, juridisk analyse. Generaladvokatens analyse er udformet som et forslag til afgørelse af sagen, og forslaget indgår i EU-Domstolens arbejde med sagen.

EU-Domstolen følger ofte – men ikke altid – generaladvokatens forslag til afgørelse.

Hvilke spørgsmål har generaladvokaten set på?

Spørgsmålene fra Vestre Landsret, som Generaladvokaten har behandlet, handler om følgende problemstillinger:

1. "FORTRINSVIS ANVENDES TIL LANDBRUGSFORMÅL"

Generaladvokaten konstaterer, at forordningens definition af "en støtteberettiget hektar" havde ændret sig. Det er dog hans opfattelse, at ændringen blot er sket for at præcisere, at et areal godt kan være støtteberettiget, hvis det har en "blandet anvendelse" (både landbrugsmæssige og ikke- landbrugsmæssige aktiviteter). Det afgørende krav for støtteberettigelse er derfor, at arealet *fortrinsvis* anvendes til landbrugsaktiviteter^[1].

Efter generaladvokaten opfattelse skal spørgsmålet om støtteberettigelsen af "blandende" arealer afgøres på grundlag af en toleddet test:

Det første led er, om der i det enkelte støtteår *reelt og faktisk* har fundet en ikke-landbrugsaktivitet sted på arealet. Efter generaladvokatens opfattelse er det altså ikke relevant at undersøge, om lovgivning og aftalevilkår *gør det muligt* at udøve en ikke-landbrugsmæssig aktivitet på arealet. Afgørende er, om der reelt og faktisk har fundet sådan aktivitet sted.

Kun, hvis der reelt og faktisk har fundet en ikke-landbrugsmæssig aktivitet sted på arealet i det enkelte støtteår, bliver det relevant at gå til **testens andet led**: hvilken anvendelse, arealet fortrinsvis har haft[2].

Det er værd at hæfte sig ved, at generaladvokaten indledningsvist bemærker, at der ikke synes at være tvivl om, de omtvistede arealer er landbrugsarealer, hvorpå der foregår en landbrugsaktivitet, da de anvendes til dyrkning af græs til grøntpilleproduktion[3].

Generaladvokaten går dernæst ind i en analyse af, hvordan man fastslår, om den fortrinsvise anvendelse af et areal er landbrugsmæssig. Det afgørende er, landbrugsaktiviteten kan udøves uden i **betydelig grad** at være hæmmet af ikke-landbrugsaktivitetens intensitet, art, varighed og tidsramme[4]. Dette sænker efter generaladvokatens opfattelse tærsklen for støtteberettigelse [5]. Der skal altså noget til, før den ikke-landbrugsmæssige aktivitet medfører, at et areal ikke er støtteberettiget. Efter generaladvokatens opfattelse er et areal ikke hæmmet i betydelig grad, når blot landbrugeren faktisk kan anvende arealet til en landbrugsaktivitet efter eget valg til trods for en sideløbende udøvelse af en ikke-landbrugsaktivitet og/eller særlige regler og begrænsninger [6].

Ved den nærmere vurdering af, hvilken anvendelse arealet "fortrinsvist" har haft, skal man ifølge Generaladvokaten lægge vægt på de faktiske forhold i den konkrete sag; *Hvilket formål, som arealerne faktisk anvendes til*, vejer tungere end *hvilken hensigt, man har haft med hensyn til anvendelsen af arealet*.

Forskellen er følgende: Der er ingen tvivl om, at det oprindelige formål med sikkerhedszoner på flyvepladser var at sikre flysikkerheden. Det er uomtvisteligt ikke et landbrugsformål. Men hvis arealerne *faktisk* tilplantes og drives landbrugsmæssigt, så er det denne reelle anvendelse, der er afgørende i forhold til enkeltbetalingsordningen. Det er med andre ord ikke afgørende, at slåning af græs også tjener andre ikke-landbrugsmæssige formål som i den konkrete sag hensynet til luftsikkerhed[7].

I den forbindelse er det interessant, at Generaladvokaten afviser de betænkeligheder, som anføres af den danske regering i relation til, at den fortolkning af reglerne, som kommer til udtryk i forslag til afgørelse, ville være at strække grænserne for støtteberettigelse for langt[8].

Med disse bemærkninger konkluderer Generaladvokaten, at sikkerhedszoner omkring landingsbaner og rulle- og stopveje på flyvepladser, der er underlagt særlige regler og begrænsninger, *kan* være støtteberettiget under forudsætning af, landbrugsaktiviteten kan udøves uden at være hæmmet i betydelig grad af ikke-landbrugsaktiviteten[9].

2. ER SIKKERHEDSZONER "EN DEL AF BEDRIFTEN"

Det er imidlertid ikke tilstrækkeligt for at opnå støtte, at arealet er støtteberettiget. Det skal også være en del af landbrugerens bedrift^[10].

Ifølge EU-domstolens praksis kan et areal kun anses for omfattet af landbrugerens "bedrift", hvis landbrugeren har en vis autonomi og beslutningskompetence med hensyn til arealets drift^[11]. Præcist "hvor meget" autonomi, der skal til for, at arealet kan siges at være omfattet af en landbrugers bedrift, er imidlertid usikkert.

Hvad angår dette spørgsmål er det generaladvokatens opfattelse, at så længe landbrugeren kan anvende arealet til en landbrugsaktivitet "efter eget valg", uden at denne aktivitet hæmmes i betydelig grad af ikke-landbrugsaktiviteter, bør landbrugerens autonomi opfattes som tilstrækkelig til, at arealet anses for omfattet af hans bedrift. EU-Domstolens opgave ved en præjudiciel forelæggelse er at fortolke EU-reglerne generelt, hvorefter det op til den nationale domstol at tage stilling til den konkrete sag. Ikke desto mindre tilkendegiver Generaladvokaten, at han ikke kan se, hvorfor landbrugeren i den konkrete sag ikke også skulle besidde en tilstrækkelig autonomi og beslutningskompetence til at udføre de omhandlede landbrugsaktiviteter, der kræves efter Domstolens praksis^[12].

Det er derfor Generaladvokatens konklusion, at landbrugsarealer, der består af sikkerhedszoner til flyvepladser, skal anses for en del af landbrugerens "bedrift"^[13]. De konkrete omstændigheder taget i betragtning synes generaladvokaten at tolerere en del begrænsninger i landmandens råderet, førend det skal give sig udslag i, at han udelukkes fra støtte.

3. TILBAGEBETALING AF STØTTE OG SPØRGSMÅLET OM GOD TRO

Vestre Landsretsspørgsmål omfatter ligeledes et tema af mere generel karakter: Hvornår kan og skal der ske tilbagebetaling af støtte, herunder hvilke nærmere kriterier myndighederne skal anvende ved vurderingen af, om landbrugeren var "i god tro". Hvis landbrugeren har været i god tro, er det vanskeligere at kræve tilbagebetaling af udbetalt støtte.

Generaladvokaten begynder med at fastslå, at undtagelsesbestemmelserne i artikel 137, stk. 2, i forordning 73/2009 (om inddragelse af betalingsrettigheder) og artikel 73, stk. 4 og 5, i forordning 796/2004 (om tilbagebetaling af støtte) er begrundet i princippet om beskyttelsen af berettigede forventninger.

Det fremgår af forordning 796/2004, artikel 73, stk. 4 og 5, at der ikke skal ske tilbagebetaling af støtte, hvis myndighederne har udbetalt støtten ved en fejl, som landbrugeren ikke med rimelighed kan forventes at opdage. Tilbagebetalingsforpligtelsen gælder kun i 10 år fra udbetalingstidspunktet, medmindre landbrugere har været i god tro. I dette tilfælde forkortes fristen til 4 år.

Dernæst oplyser Generaladvokaten sin vurdering af ansvarsnormen. Hans synspunkter synes at understøtte en streng "ansvarsnorm". I den forbindelse nævner han bl.a., at landmændene

søger støtte som led i udøvelsen er erhvervsvirksomhed, og at de derfor må forventes at kende reglerne for tildeling af støtte[14]. Dette underbygger, at landbrugere forventes at udvise en særlig agtpågivenhed ved ansøgning om enkeltbetaling.

Det er vigtigt at hæfte sig ved, at den kendsgerning, at der udbetalt støtte/tildelt betalingsrettigheder, ikke i sig selv giver en berettiget forventning om, at tildelingen/udbetalingen er korrekt[15]. Derimod må landbrugere, som søger støtte, anses for et have accepteret den i systemet "indbyggede" risiko, hvorefter kontrol (ofte) sker efterfølgende, med krav om tilbagebetaling til følge.

I forhold til tilbagebetaling af støtte hæfter Generaladvokaten sig ved, at landbrugeren i 2008 blev orienteret om, at myndighederne ville genoptage ansøgninger tilbage i tid. På den baggrund kan de ovenfor undtagelsesbestemmelser i forordning 796/2004 alene finde anvendelse for så vidt angår perioden før 2008. Landbrugeren kan med andre ord ikke være i god tro efter dette tidspunkt[16].

Med hensyn til den nærmere vurdering af god tro fastslår Generaladvokaten, at landbrugeren for at kunne påberåbe sig god tro oprigtigt skal antage, at den valgte landbrugsaktivitet faktisk kan udøves på arealerne på alle relevante tidspunkter[17]. Generaladvokatens udtalelser indikerer, at vurderingen af god tro skal foretages på objektive grundlag. Hvis de faktiske omstændigheder vedrørende arealernes anvendelse tilsiger, at de ikke fortrinsvist anvendes landbrugsmæssigt, så kan landbrugere heller ikke have en berettiget forventning om, at den udbetalte støtte er berettiget.

Disse synspunkter gør sig gældende for så vidt angår tildeling af betalingsrettigheder[18].

Det følger af forslaget til afgørelse, at godtrosvurderingen skal foretages særskilt for hvert enkelt år, idet forholdene kan dels ændre sig over tid. Dernæst skal støttemodtageren være i god tro helt frem til udbetalingstidspunktet. Dette er begrundet i, at landbrugeren ikke før dette tidspunkt kan vide, om han rent faktisk kan anvende arealerne til en landbrugsaktivitet efter eget valg[19].

Hvad sker der nu?

Der er – som det fremgår indledningsvist – tale om et forslag til afgørelse. Intet er altså afgjort, førend EU-Domstolen har truffet afgørelse i sagen. Der er endnu ikke fastsat en dato herfor.

Da forslaget til afgørelse lægger op til, at den danske praksis har været for restriktiv, bliver det særdeles spændende at se, hvad den endelige afgørelse går ud på.

Det bemærkes, at dommen formentlig også vil være interessant i andre typer af sager, hvor de danske myndigheder har underkendt støtteberettigelsen af arealer med henvisning til, at arealet ikke fortrinsvist har været anvendt til landbrugsaktivitet.

Forslaget til afgørelse kan læses i sin helhed [her](#).

Vi orienterer igen, når EU-Domstolen har afgjort sagen.

[1] Jf. Generaladvokatens forslag til afgørelse, punkt 38.

[2] Jf. smst., punkt 52.

[3] Jf. smst., punkt 46.

[4] Jf. smst., punkt 48.

[5] Jf. smst., punkt 51.

[6] Jf. smst., punkt 55

[7] Jf. smst., punkt 56.

[8] Jf. smst., punkt 58.

[9] Jf. smst., punkt 59.

[10] Jf. smst., punkt 59.

[11] Jf. smst., punkt 61.

[12] Jf. smst., punkt 64.

[13] Jf. smst., punkt 66.

[14] Jf. smst., punkt 72.

[15] Jf. smst., punkt 73.

[16] Jf. smst., punkt 78.

[17] Jf. smst., punkt 82.

[18] Jf. smst., punkt 77.

[19] Jf. smst., punkt 79-81