

14. januar 2021
Sagsnr.: 20/02696
ASG

AFGØRELSE FRA MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET

OPHÆVELSE OG HJEMVISNING i sag om afslag på ansøgning om støtte til unge nyetablerede landbrugere 2018 i Norddjurs Kommune

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter artikel 50, stk. 2, litra a), i forordning (EU) nr. 1307/2013,¹ jf. artikel 49, stk. 1, litra b), i forordning (EU) nr. 639/2014,² jf. § 22 b, stk. 1, i landbrugsstøtteleven.³

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Landbrugsstyrelsens afgørelse af 5. november 2019 om afslag på ansøgning om støtte til unge nyetablerede landbrugere 2018 på A 1 , 8950 Ørsted og hjemviser sagen til fornyet behandling i styrelsen.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.⁴

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 8 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

**MILJØ- OG
FØDEVAREKLAGENÆVNET**
Toldboden 2
8800 Viborg

Tlf. 72 40 56 00
CVR-nr. 37795526
EAN-nr. 5798000026070
nh@naevneneshus.dk
www.naevneneshus.dk

¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1307/2013 af 17. december 2013 om fastsættelse af regler for direkte betalinger til landbrugere under støtteordninger inden for rammerne af den fælles landsbrugs politik og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 637/2008 og Rådets forordning (EF) nr. 73/2009.

² Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 639/2014 af 11. marts 2014 om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1307/2013 om regler for direkte betalinger til landbrugere under den fælles landbrugs politiks støtteordninger og om ændring af bilag X til nævnte forordning.

³ Lovbekendtgørelse nr. 115 af 6. februar 2020 om administration af Det Europæiske Fællesskabs forordninger om ordninger under Den Fælles Landbrugs politik finansieret af Den Europæiske Garantifond for Landbruget m.v. (landbrugsstøtteleven).

⁴ Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 2. december 2019 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af landbruger.

Klager har navnlig anført, at klager hverken alene eller i samarbejde med andre, har været bemyndiget til at udøve den faktiske eller langsigtede kontrol over virksomheden.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.2.

2. Sagens oplysninger

2.1 Den påklagede afgørelse

Den 18. marts 2018 har klager for interessentskabet med CVR-nummer F 1 (ansøgervirksomheden) indsendt Fællesskema 2018 med ansøgning om grundbetaling, grøn støtte og støtte til unge landbrugere. I ansøgningen har klager indtastet oplysninger i skemaet "Ansøgervirksomheden". Klager har heri oplyst, at virksomheden blev etableret den 1. september 2008, og at klager påbegyndte landbrugsvirksomhed i ansøgervirksomheden den 16. april 2018. I skemaet "Oplysninger om ejerskab" har klager oplyst, at klager er tegningsberettiget i ansøgervirksomheden, og at klager ejer 50 % af kapitalen. I bemærkningsfeltet har klager anført følgende:

"Tidligere har [ejer 2] været driftsleder alene som det også har fremgået tydeligt at I/S-kontrakten. [Klager] begynder sit virke som driftsleder den 16. april 2018 i stedet for [ejer 2] som stopper som driftsleder. [Klager] er som driftsleder ansvarlig for den landbrugsmæssige drift. [Klager] er fra d. 16. april 2018 endvidere ansvarlig for salg og køb. Den ændrede rollefordeling er beskrevet i den nye I/S kontrakt med virkning fra 2018."

Den 2. december 2018 har Landbrugsstyrelsen ifølge udbetalingsspecifikation sendt til klager samme dag imødekommet klagers ansøgning om støtte til unge nyetablerede landbrugere.

Landbrugsstyrelsen har den 5. november 2019 truffet ny afgørelse om klagers direkte arealstøtte 2018. Herved har styrelsen bl.a. truffet afgørelse om, at klager ikke får støtte til unge nyetablerede landbrugere for 2018. Styrelsen har begrundet afgørelsen med, at klager har været landbrugsmæssigt etableret i ansøgervirksomheden siden den 1. september 2008, idet klager har haft en ejerandel på 50 % af virksomheden samt 50 % af stemmerettighederne. Hertil har styrelsen bemærket, at det kun er muligt at modtage støtte til unge nyetablerede landbrugere, hvis støtten søges senest fem år efter den landbrugsmæssige etablering. Styrelsen har herom henvist til artikel 50, stk. 5, jf. stk. 2, litra a), i forordning (EU) nr.

1307/2013, som ændret ved artikel 3, pkt. 10, i forordning (EU) nr. 2393/2017.⁵

Videre har Landbrugsstyrelsen truffet afgørelse om tilbagebetaling af udbetalt støtte. Styrelsen har begrundet tilbagebetalingskravet med, at klager har fået udbetalt for meget i støtte. Herom har styrelsen henvist til artikel 7 i forordning (EU) nr. 809/2014.

Derefter har Landbrugsstyrelsen bemærket, at klager sammen med ejer 2 har været bemyndiget til at udøve den faktiske og langsigtede kontrol over ansøgevirkksomheden i hele virksomhedens levetid. Styrelsen har oplyst, at ansøgevirkksomheden bl.a. har modtaget direkte arealstøtte siden 2009. Derudover har styrelsen anført, at klager dermed har været landbrugsmæssigt etableret i ansøgevirkksomheden siden den 1. september 2008. Videre har styrelsen anført, at i hvilket omfang klager har gjort brug af sin juridiske stilling og sit medejerskab af ansøgevirkksomheden, ikke har nogen betydning i forhold til tidspunktet for den landbrugsmæssige etablering.

Afslutningsvis har Landbrugsstyrelsen i afgørelsen henvist til betragtning 47 i præamblen til forordning (EU) nr. 1307/2013, der definerer baggrunden og formålet med støtteordningen. Det fremgår heraf, at hensigten med ordningen er, at understøtte unge nyetablerede landbrugere i opstartsfasen af deres landbrugsmæssige etablering. Styrelsen har hertil anført, at klager ved ansøgning om støtte til unge nyetablerede landbrugere 10 år efter den landbrugsmæssige etablering, ikke opfylder støtteordningens formål og baggrund.

2.2 Klagers indhold

Klager har oplyst, at klager har søgt om og fået aktindsigt i følgende:

- afklaringer samt spørgsmål til og svar fra EU-Kommissionen om, hvornår en landbruger er berettiget til støtte til unge nyetablerede landbrugere i perioden 2014-2019 for så vidt angår juridiske personer, og
- regelfortolkninger eller afklaringer i Landbrugsstyrelsen og i EU-kommissionen, der ligger til grund for afgørelse af 5. november 2019 om afslag på ansøgning om støtte til unge nyetablerede landbrugere for 2018.

⁵ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/2393 af 13. december 2017 om ændring af forordning (EU) nr. 1305/2013 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL), (EU) nr. 1306/2013 om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik, (EU) nr. 1307/2013 om fastsættelse af regler for direkte betalinger til landbrugere under støtteordninger inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik, (EU) nr. 1308/2013 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter og (EU) nr. 652/2014 om bestemmelser vedrørende forvaltning af udgifter i tilknytning til fødevarekæden, dyresundhed og dyrevelfærd samt til plantesundhed og planteformeringsmateriale.

På baggrund heraf har klager anført, at Landbrugsstyrelsen har foretaget en indskrænkning af anvendelsesområdet for artikel 50, stk. 2, litra a), i forordning (EU) nr. 1307/2013. Videre har klager anført, at styrelsen har foretaget indskrænkningen uden dokumentation herfor, og uden afsæt i Kommissionssvarene.

Klager har herefter henvist til EU-Kommissionens svar til Landbrugsstyrelsen af 20. november 2014, hvoraf følgende fremgår:

”If under this scenario, the young farmer is actually capable of exercising effective and longterm control jointly with his partner, the legal person should be considered as having set up in (...)”

I forlængelse heraf har klager anført, at det er ordet ”actually”, der er vigtigt. Dertil har klager anført, at retsgrundlaget skal forstås sådan, at den unge landbruger faktisk skal have mulighed for at udøve effektiv og langsigtet kontrol, før den unge landbruger kan anses for etableret som driftsleder på bedriften.

Videre har klager anført, at hvis ovenstående sammenholdes med interessentskabsaftalens § 13, så er klager hverken alene eller i samarbejde med andre, bemyndiget til at udøve den faktiske og langsigtede kontrol over virksomheden. På den baggrund har klager ikke været etableret før 2018. Sammen med klagen har klager fremsendt interessentskabsaftale af 1. september 2008, hvoraf følgende fremgår af § 13 om interessenternes arbejds- og ansvarsområde:

”[Klager] er bosat på Sjælland og kan således ikke deltage i landbrugsdriften. Det er derfor aftalt, at [ejer 2] har det fulde ansvar for pasning og drift af landbruget, herunder også det fulde ansvar for indkøb og salg af varer til landbruget. [Ejer 2] kan selvstændigt og uden [klagers] accept tage alle beslutninger vedrørende virksomhedens drift. [Klager] er derfor passiv virksomhedsdeltager.”

Videre har klager anført, at der internt i Landbrugsstyrelsen i 2018 var en sådan fortolkning af reglerne, at klager var støtteberettiget. Klager har hertil lagt vægt på, at styrelsen bekræftede klagers fortolkning af reglerne, og har i øvrigt henvist til vejledningens pkt. 4.4, som ifølge klager understøtter klagers opfattelse. Herefter har klager anført, at styrelsen i løbet af 2019 er begyndt at fortolke reglerne anderledes, og at dette formentlig skyldes, at der er flere ansøgere til ordningen.

Klager har derudover bemærket, at juridiske personers adgang til støtte til unge nyetablerede landbrugere, gennem årene har været omtalt indgående, med høj kompleksitet, i diverse vejledninger, faktaark, møder mv. Klager har hertil anført, at hvis forordningsbestemmelserne alene havde krævet et formelt ejerskab i en juridisk person, hvorefter landbrugeren ville være etableret som driftsleder på bedriften, så ville dette være beskrevet klart og

enkelt i reglerne og vejledninger. På denne baggrund har klager anført, at det ikke er tilstrækkeligt alene at kigge på ejerforholdene i CVR, og vurdere sagen som styrelsen har gjort i afgørelse af 5. november 2019.

Afslutningsvis har klager anført en række bemærkninger om utilfredshed med sagsforløbet.

Sammen med klagen har klager fremsendt tillæg til interessentskabsaftalen for ansøgers virksomheden. Tillægget er underskrevet den 16. april 2018 af klager og ejer 2.

Følgende fremgår bl.a. af tillæggets § 13:

”Med baggrund i at [klager] flytter til interessentskabets adresse i 2018 og med baggrund i det tilrettelagte generationsskifte af landbruget [beliggenhedsadresse] er det besluttet, at [klager] overtager den rolle som driftsleder, som [ejer 2] har haft fra 2008 til 2018.

Det er derfor besluttet, at [klager] herefter har det fulde ansvar for den daglige pasning og drift af landbruget, herunder også det fulde ansvar indkøb og salg af varer til landbruget. [Klager] bliver hermed den aktive virksomhedsejer og [ejer 2] overgår til passiv virksomhedsejer.”

Landbrugsstyrelsens bemærkninger til klagen af 12. februar 2020 er blevet forelagt klager, som den 8. marts 2020 er fremkommet med et høringssvar.

Klager har i høringssvaret gengivet en række klagepunkter, som omtalt i klagen af 2. december 2019, tilkendegivet sin uenighed omkring lovgivningsprocessen og Landbrugsstyrelsens forståelse af det bagvedliggende materiale fra EU-kommissionen.

2.3 Landbrugsstyrelsens bemærkninger til klagen

Landbrugsstyrelsen har den 12. februar 2020 oversendt sagen til Miljø- og Fødevarerklagenævnet med bemærkninger til klagen.

Indledningsvis har Landbrugsstyrelsen henvist til interessentskabsaftalens §§ 7, 8 og 17. Det fremgår heraf, at klager er forpligtet til løbende at tilføje kapital hvis nødvendigt, har en ejerandel på 50 %, får gevinster samt hæfter for ansøgers virksomheden. Videre har styrelsen henvist til, at det fremgår af interessentskabsaftalens § 10, at klager har mulighed for at opsiges interessentskabet. Derudover har styrelsen henvist til, at klager efter den oprindelige aftales §§ 13 og 16, ikke virkede som driftsleder, men kunne tegne virksomheden.

Dertil har Landbrugsstyrelsen anført, at klager ikke blot var investor i virksomheden, men havde rettigheder, pligter og muligheder på samme måde som ejer 2.

Herefter har Landbrugsstyrelsen anført, at styrelsen har ret til at fortolke forordningen som styrelsen har gjort. Hertil har styrelsen bemærket, at styrelsen er bemyndiget til at fastsætte de regler og foranstaltninger der er nødvendige for at anvende forordningernes bestemmelser om unge landbrugere i Danmark. Videre har styrelsen bemærket, at dette betyder, at styrelsen er ansvarlig for, at forordningens rammer tilvirkes de særlige nationale forhold i Danmark, således at forordningernes formål opnås.

Videre har Landbrugsstyrelsen oplyst, at der i årenes løb er sket en udvikling i ansøgerne til støtten til unge nyetablerede landbrugere, herunder med en række selskabskonstruktioner, der udspringer af den nationale liberale selskabslovgivning.

I forlængelse heraf har Landbrugsstyrelsen anført, at det særligt har været begrebet ”etableret” som har været centralt. Hertil har styrelsen bemærket, at det i denne sammenhæng har været væsentligt at sikre at forordningens formål blev tilgodeset, herunder ved at sikre, at der ikke blev skabt kunstige omstændigheder, der kunne føre til tildeling af uberettiget støtte.

2.4 Nye oplysninger under sagens behandling

På baggrund af Miljø- og Fødevareklagenævnets anmodning herom har klager den 23. september 2020 fremsendt dokumentation for sin beskæftigelse i perioden fra august 2008 og frem til den 31. august 2018.

Det fremgår heraf, at klager, foruden en kort periode fra den 26. oktober 2008 til januar 2009, har været beskæftiget svarende til minimum en fuldtidsstilling på 37 timer ugentligt uden for interessentskabet. I perioden fra den 26. oktober 2008 til januar 2009 har klager oplyst, at klager afholdt barsel, afspadsering eller ferie. Klager har fremsendt dokumentation for, at klager fik et barn den 13. december 2008.

Af dokumentationen fremgår også, at klager var bosiddende på Sjælland.

Landbrugsstyrelsen har den 28. september 2020 anmodet Miljø- og Fødevareklagenævnet om at hjemvise sagen til fornyet behandling i styrelsen. Anmodningen er kommet som opfølgning på nævnets afgørelse af 10. juli 2020.⁶

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse

Det fremgår af § 11, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse af en afgørelse til de forhold, der er klaget over.

Det følger endvidere af § 11, stk. 2, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse til de væsentligste forhold.

⁶ Miljø- og Fødevareklagenævnets sags nr.: 20/04824.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i denne klagesag fundet anledning til at behandle, om klager kan anses for etableret den 1. september 2008 efter artikel 50, stk. 2, litra a), i forordning (EU) nr. 1307/2013, som følge af sit engagement i ansøgervirksomheden.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ikke taget stilling til sagens øvrige klagepunkter, jf. herved § 11 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet. Nævnet har dog fundet anledning til at anføre forhold, som Landbrugsstyrelsen vil skulle tage i betragtning i forbindelse med en fornyet behandling af sagen, se nærmere i afsnit 3.3.

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

Det følger af artikel 50, stk. 1, i forordning (EU) nr. 1307/2013, at medlemsstaterne yder en årlig betaling til unge landbrugere, der er berettiget til en betaling under grundbetalingsordningen eller den generelle arealbetalingsordning, jf. kapitel 1.

Af artikel 50, stk. 2, i forordning (EU) nr. 1307/2013 følger videre, at i kapitel 5 om betalinger til unge landbrugere forstås ved "unge landbrugere" fysiske personer, som opfylder de opremsede betingelser i forordningens artikel 50, stk. 2, litra a) og litra b).

Det fremgår af artikel 50, stk. 2, litra a), at der ved "unge landbrugere" forstås fysiske personer, som for første gang etablerer sig på en landbrugsbedrift som driftsleder på bedriften, eller som har etableret en bedrift inden for de seneste fem år forud for den første ansøgning i henhold til grundbetalingsordningen eller den generelle arealbetalingsordning, jf. artikel 72, stk. 1, i forordning (EU) nr. 1306/2013.⁷

Det fremgår af artikel 49, stk. 1, litra b), i forordning (EU) nr. 639/2014, at en ung landbruger som defineret i artikel 50, stk. 2, i forordning (EU) nr. 1307/2013 skal udøve faktisk og langsigtet kontrol over den juridiske person for så vidt angår beslutninger vedrørende drift, fortjeneste og finansiel risiko i hvert år, for hvilket den juridiske person ansøger om betaling i henhold til ordningen for unge landbrugere. Hvis flere fysiske personer, herunder en eller flere personer, som ikke er unge landbrugere, deltager i den juridiske persons kapital eller drift, skal de(n) unge landbruger(e) i hvert år, for hvilket den juridiske person ansøger om betalingen i henhold til ordningen for unge landbrugere, være i stand til at udøve denne faktiske og langsigtede kontrol enten alene eller i fællesskab med andre landbrugere, jf. dog stk. 1a i denne artikel.

⁷ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 af 17. december 2013 om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 352/78, (EF) nr. 165/94, (EF) nr. 2799/98, (EF) nr. 814/2000, (EF) nr. 1290/2005 og (EF) nr. 485/2008.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at klager ikke kan anses for etableret den 1. september 2008 efter artikel 50, stk. 2, litra a), i forordning (EU) nr. 1307/2013, som følge af sit engagement i ansøgevirkksomheden.

Indledningsvis har Miljø- og Fødevareklagenævnet vurderet, at en fysisk person efter artikel 50, stk. 2, litra a), i forordning (EU) nr. 1307/2013 skal anses for etableret som driftsleder ved sin deltagelse i en juridisk person, når vedkommende opfylder betingelsen i artikel 49, stk. 1, litra b), i forordning (EU) nr. 639/2014. Det betyder, efter nævnets opfattelse, at etableringstidspunktet skal bedømmes ud fra den unge landbrugers muligheder for at udøve faktisk og langsigtet kontrol over den juridiske person for så vidt angår beslutninger om både drift, fortjeneste og finansiel risiko. Denne fortolkning er i overensstemmelse med tidligere praksis fra Miljø- og Fødevareklagenævnet, hvor nævnet mere fyldestgørende har behandlet spørgsmålet.⁸

Miljø- og Fødevareklagenævnet har herefter vurderet, at klager ikke var i stand til, at udøve den påkrævede faktiske og langsigtede kontrol over ansøgevirkksomheden den 1. september 2008 for så vidt angår beslutninger vedrørende driften, jf. artikel 49, stk. 1, litra b), i forordning (EU) nr. 639/2014. Ved denne vurdering har nævnet lagt vægt på, at § 13 i den af klager fremlagte interessentskabsaftale af 1. september 2008 indeholdt en bestemmelse, der bemyndigede ejer 2 til at træffe selvstændige beslutninger vedrørende driften. Nævnet har også lagt vægt på den af klager fremsendte dokumentation for klagers beskæftigelse fra august 2008 og frem til den 31. august 2018. Med en beskæftigelse på minimum 37 timer ugentligt, foruden en kort periode fra den 26. oktober 2008 til januar 2009, finder nævnet det godtgjort, at klager ikke var i stand til, at udøve faktisk og langsigtet kontrol over ansøgevirkksomheden for så vidt angår beslutninger vedrørende driften den 1. september 2008. Dertil har nævnet også lagt vægt på, at klager den 1. september 2008 var bosiddende på Sjælland og ikke fysisk kunne deltage i selskabets aktiviteter. Dermed finder nævnet, at klager ikke var i stand til at udøve faktisk og langsigtet kontrol over ansøgevirkksomheden den 1. september 2008, for så vidt angår beslutninger vedrørende driften. Allerede derfor finder nævnet også, at klager ikke opfyldte betingelsen i artikel 49, stk. 1, litra b), i forordning (EU) nr. 639/2014 på dette tidspunkt.

3.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets øvrige bemærkninger

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker i øvrigt, at Landbrugsstyrelsen ved en fornyet behandling af sagen bør vurdere, om klager herefter opfylder betingelserne for at modtage støtte under ordningen for unge nyetablerede landbrugere 2018. Styrelsen bør ved en fornyet behandling af sagen medtage tillæg til interessentskabsaftale af 16. april 2018 samt inddrage den dokumentation, klager har fremlagt for, at klager fra august 2008 var fuldt beskæftiget andetsteds.

⁸ Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 4. januar 2021, sags nr.: 19/06239

3.4 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Landbrugsstyrelsens afgørelse af 5. november 2019 om afslag på ansøgning om støtte til unge nyetablerede landbrugere 2018 på A 1 , 8950 Ørsted og hjemviser sagen til fornyet behandling i styrelsen.