

15. februar 2021
Sagsnr.: 20/02792
ASG

AFGØRELSE FRA MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET

STADFÆSTELSE MED ÆNDRING af afgørelse i sag om tilbagebetaling af tidligere udbetalt støtte til unge nyetablerede landbrugere for 2017 i Vejen Kommune

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter artikel 7, stk. 3, i forordning (EU) nr. 809/2014,¹ jf. § 22 b, stk. 1, i landbrugsstøtteloven.²

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster Landbrugsstyrelsens afgørelse af 3. december 2019 om støtte til unge nyetablerede landbrugere for 2017 på A1 , 6600 Vejen, med følgende ændring:

Tidligere udbetalt støtte til unge nyetablerede landbrugere for støtteåret 2017 skal ikke tilbagebetales.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.³

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 Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 809/2014 af 17. juli 2014 om gennemførelsesbestemmelser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 for så vidt angår det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem, foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne og krydsoverensstemmelse.

² Bekendtgørelse nr. 115 af 6. februar 2020 af lov om administration af Det Europæiske Fællesskabs forordninger om ordninger under Den Fælles Landbrugspolitik finansieret af Den Europæiske Garantifond for Landbruget m.v. (landbrugsstøtteloven).

³ Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 12. december 2019 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af landbruger, der er repræsenteret ved konsulent.

Klager har navnlig anført, at

- klager skal betragtes som førstegangsetableret i 2015,
- klager er berettiget til støtte til unge nyetablerede landbrugere i støtteåret 2017, og
- udbetalt støtte for støtteåret 2017 ikke kan kræves tilbagebetalt, idet klager ikke med rimelighed kunne forventes at opdage Landbrugsstyrelsens fejlfortolkning af EU-reglerne.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.2.

2. Sagens oplysninger

Den 21. april 2015 har klager for interessentskabet med CVR-nr. F1 (interessentskabet) indsendt fællesskema 2015 bl.a. med ansøgning om støtte til unge nyetablerede landbrugere. Det fremgår af fællesskemaet, at landbrugsvirksomheden blev påbegyndt den 1. januar 2015. Under feltet ”Oplysninger om ejerskab” har klager anført, at klager og X (ejer 1) hver besidder 50 % af ejerandelen i interessentskabet, og at begge interessenter er tegningsberettigede.

I forbindelse med indsendelse af fællesskema 2015 har klager fremsendt driftsfællesskabskontrakt af 26. oktober 2011 samt tillæg til kontrakten af 1. januar 2015. Det fremgår af driftsfællesskabskontraktens pkt. 4, at denne træder i kraft den 1. januar 2011. Af driftsfællesskabskontraktens pkt. 6 om ejerandele og resultatfordeling fremgår følgende:

”(...) Interessentskabets årsresultat fordeles i forhold til interessenternes andele. Det vil sige med 50% til hver.”

Videre fremgår det af driftsfællesskabskontraktens pkt. 8 om arbejdsområder, at:

”Fordelingen af arbejdsopgaverne aftales ved lejlighed.

(...)”

Af driftsfællesskabskontraktens pkt. 13 om gådråd, fremgår følgende:

”Mindst 4 gange årligt holdes et gådrådsmøde med deltagelse af samtlige interessenter og konsulenter efter behov.

Interessenterne beslutter, hvem der i øvrigt deltager i gådrådet.”

Det fremgår af driftsfællesskabskontraktens pkt. 14 om tegningsret, at:

”Interessentskabet tegnes at interessenterne i forening, jfr. dog pkt. 8.”

Med virkning fra den 1. januar 2015 fremgår følgende af tillægskontrakten vedrørende driftsfællesskabskontraktens pkt. 8 om arbejdsområder:

”[Klager]’s arbejds- og ansvarsområder omfatter markdriften, herunder ansvaret for at maskinerne løbende vedligeholdes.

[Klager] kan således egenhændig træffe alle beslutninger vedrørende markdriften.”

Klager har den 28. april 2016 for interessentskabet indsendt fællesskema 2016 bl.a. med ansøgning om støtte til unge nyetablerede landbrugere. Under feltet ”Ansøgning og erklæring” fremgår, at klager har krydset af i feltet ”Ja” til, at klager har ansøgt om støtte til unge landbrugere i støtteåret 2015, hvorefter 2016-ansøgningen behandles på baggrund af disse oplysninger.

Den 30. juni 2016 har NaturErhvervstyrelsen (nu: Landbrugsstyrelsen) oplyst, at styrelsen har ændret etableringsdatoen for interessentskabet. Det fremgår af høringen, at interessentskabet ifølge driftsfællesskabskontrakten er landbrugsmæssigt etableret den 1. januar 2011. Herefter fremgår det, at klager derfor som udgangspunkt er berettiget til støtte til unge nyetablerede landbrugere i støtteårene 2015-2016.

På baggrund af telefonisk drøftelse af sagen den 19. og 20. juli 2016 har Landbrugsstyrelsen den 8. august 2016 anmodet klager om supplerende oplysninger.

Ved besvarelse af 23. august 2016 har klager oplyst, at der ved klagers indtræden i interessentskabet blev oprettet en gårdbestyrelse, hvor strategien for driften og beslutninger blev truffet. Klager har hertil bemærket, at dette skal ses i sammenhæng med, at klager, da han indtrådte i interessentskabet, var forholdsvis ung og uerfaren, hvorfor der i begyndelsen ikke medfulgte et selvstændigt ledelsesansvar. Hertil har klager oplyst, at der var tale om oplæring, også henset til interessentskabets størrelse allerede på daværende tidspunkt.

Derudover fremgår det af klagers besvarelse af 23. august 2016, at arbejdsopgaverne blev fordelt løbende, idet klager, på grund af sin alder og manglende erfaring, skulle ”prøves af” i interessentskabet. Hertil har klager oplyst, at klager og ejer 1 befandt sig bedst ved den arbejdsfordeling, hvorefter klager har ansvaret for markdriften, idet ejer 1 helst vil forestå arbejdet med dyrene samt mælkeproduktionen. Tillægskontrakten, med virkning fra den 1. januar 2015, er således en præcisering af arbejdsfordelingen, idet en egentlig opdeling af virksomheden i to selvstændige enheder blev forventet gennemført i 2017 eller 2018.

I forlængelse af ovenstående har klager oplyst, at klager siden dennes indtræden i 2011 har fået stadig flere, større og vigtigere opgaver for interessentskabet. Dertil har klager bemærket, at klager indtrådte i 2011, da der var tale om et generationsskifte, men uden at være ”fuldgyldig deltager”, som selvstændigt kunne forestå driften af interessentskabet. Klager har hertil oplyst, at klager sammen med bestyrelsen vurderede, at han var klar til et mere selvstændigt ansvar i 2015.

Afslutningsvis har klager oplyst, at klager indtrådte i interessentskabet i oktober 2011, men at kontrakten af regnskabsmæssige årsager blev oprettet pr. den 1. januar 2011.

På baggrund af klagers redegørelse af 23. august 2016 har Landbrugsstyrelsen den 5. september 2016 orienteret klager om, at klager, i overensstemmelse med tillæg til driftsfællesskabskontrakten, kunne anses som driftsleder fra den 1. januar 2015.

Det fremgår videre af orientering af 5. september 2016, at formålet med Landbrugsstyrelsens henvendelse var at fastslå, fra hvilket tidspunkt klager opfyldte betingelserne for støtte til unge nyetablerede landbrugere. Dette med henblik på at fastlægge den støtteberettigede periode. Styrelsen har herom henvist til § 42 i bekendtgørelse nr. 1544 af 16. december 2014 om direkte støtte til landbrugere efter grundbetalingsordningen m.v. samt til § 39 i bekendtgørelse nr. 1377 af 1. december 2015 om direkte støtte til landbrugere efter grundbetalingsordningen m.v.

Den 15. maj 2017 har klager for interessentskabet indsendt fællesskema 2017 bl.a. med ansøgning om støtte til unge nyetablerede landbrugere. I fællesskemaet har klager erklæret, at klager i 2016 ansøgte om støtte til unge nyetablerede landbrugere, og at Landbrugsstyrelsen kunne behandle ansøgningen ud fra oplysningerne fra 2016, idet der ikke var sket ændringer.

Ved afgørelse af 7. december 2017 har klager fået støtte til unge nyetablerede landbrugere for 2017.

2.1 Den påklagede afgørelse

Senere har Landbrugsstyrelsen ved afgørelse af 3. december 2019 bl.a. pålagt klager at tilbagebetale tidligere udbetalt støtte til unge landbrugere for 2017. Styrelsen har herom henvist til artikel 7 i forordning (EU) nr. 809/2014. Det fremgår af afgørelsen, at den erstatter en tidligere afgørelse af 4. november 2019, da denne ikke var tilstrækkeligt begrundet.

Landbrugsstyrelsen har begrundet tilbagebetalingskravet med, at klager er landbrugsmæssigt etableret i interessentskabet allerede i 2011. Hertil har styrelsen anført, at klager efter gældende regler i 2017 kun kan modtage

støtte til unge nyetablerede landbrugere i op til fem år efter den landbrugsmæssige etablering. Styrelsen har henvist til, at der med virkning fra den 1. januar 2018 er foretaget en ændring af disse regler, men at reglerne ikke har tilbagevirkende kraft. Herom har styrelsen henvist til artikel 50, stk. 5, i forordning (EU) nr. 1307/2013 samt artikel 6 i forordning (EU) 2393/2017.⁴

Det fremgår af afgørelsen, at orientering af 5. september 2016 beror på en forkert fortolkning af EU-reglerne. Hertil har Landbrugsstyrelsen anført, at en ung landbruger er landbrugsmæssigt etableret på det tidspunkt, hvor den unge landbruger indtræder som medejer af en landbrugsvirksomhed. Styrelsen har således lagt vægt på, at klager og ejer 1 etablerede interessentskabet den 1. januar 2011 med en ejerandel til hver interessent på 50 %. Derudover har styrelsen lagt vægt på, at interessenterne hver især kan træffe beslutninger om den daglige drift, mens alle større beslutninger kræver enighed. På denne baggrund har styrelsen fundet, at klager ikke var berettiget til at modtage støtte til unge nyetablerede landbrugere for støtteåret 2017, idet 2017 er mere end fem år efter den landbrugsmæssige etablering.

Videre fremgår det af afgørelsen, at pligten til at tilbagebetale støtte ikke gælder, hvis udbetalingen skyldes en fejl fra myndighedens side, og støttemodtageren ikke med rimelighed kunne forventes at have opdaget fejlen. Landbrugsstyrelsen har hertil anført, at klager ikke kan have været i tvivl om, at klager og ejer 1 etablerede interessentskabet den 1. januar 2011 med en ejerandel på 50 % til hver. Dertil har styrelsen bemærket, at det forhold, at klager kontaktede styrelsen med spørgsmålet om tidspunktet for den landbrugsmæssige etablering, og fik et forkert svar, ikke ændrer på, at klager var fuldt vidende om de faktiske forhold. Herom har styrelsen henvist til artikel 7, stk. 1 og stk. 3, i forordning (EU) nr. 809/2014.

2.2 Klagens indhold

I klagen af 12. december 2019, som er uddybet den 6. januar 2020, har klager indledningsvis anført, at interessentskabet, på baggrund af dagældende retningslinjer samt Landbrugsstyrelsens orientering af 5. september 2016, er etableret i 2015. På denne baggrund har klager anført, at klager er berettiget til støtte til unge nyetablerede landbrugere i 2017.

⁴ 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 planterformeringsmateriale.

Herefter har klager anført, at Landbrugsstyrelsen ikke kan kræve tilbagebetaling af udbetalt støtte for 2017. Klager har hertil bemærket, at styrelsen selv har erkendt, at styrelsen har fejlfortolket EU-reglerne, og at klager ikke med rimelighed kunne have opdaget dette.

Derudover har klager bemærket, at Landbrugsstyrelsen ikke har krævet tilbagebetaling senest 12 måneder efter udbetalingen.

Klager har ved høringssvar af 31. marts 2020 anført, at det ikke fremgår af vejledningen for 2017, at den blotte ejerandel er tilstrækkelig til at anse en ung landbruger for landbrugsmæssigt etableret. Klager har hertil bemærket, at dette først præciseres i vejledningen for 2020.

I forhold til spørgsmålet om tilbagebetaling og berettigede forventninger har klager anført, at Landbrugsstyrelsens orientering af 5. september 2016 har skabt en konkret og klar berettiget forventning om, at interessentskabet kunne modtage støtte til unge nyetablerede landbrugere for støtteåret 2017. I forlængelse heraf har klager bemærket, at klager har indrettet sig i tillid hertil. Klager har herefter henvist til præmis 32 i EU-Domstolens forenede sager C-181/04 – C-183/04, hvoraf det ifølge klager fremgår:

” (...) om de administrative myndigheders handlemåde har skabt en rimelig forventning hos den forudseende og påpasselige erhvervsdrivende (...).”

I forlængelse af ovenstående har klager anført, at det er afgørende, at Landbrugsstyrelsen ved orientering af 5. september 2016 har forholdt sig til den konkrete sag og udtrykkeligt konkluderet, at klager var førstegangsetableret i 2015. Klager har videre anført, at det dernæst skal tillægges betydning, at klager i forbindelse med styrelsens høring i 2016 fremlagde alle relevante og faktiske forhold samt dokumenter. På denne baggrund har klager anført, at styrelsen har skabt berettigede forventninger på baggrund af præcise løfter, som styrelsen har afgivet. Klager har herom også henvist til præmis 44 i EU-Domstolens afgørelse i C-183/14.

Klager har til Landbrugsstyrelsens bemærkning om, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ikke kan påberåbes over for en præcis bestemmelse i en fællesskabsretsakt, anført, at der i forhold til spørgsmålet om etableringstidspunktet, ikke er tale om en klar regel.

Afslutningsvis har klager bemærket, at såfremt klager ikke er berettiget til at modtage støtte for 2017, vil det få den konsekvens, at landmænd i tilskudssager ikke vil kunne fæste lid til de konkrete svar, som Landbrugsstyrelsen afgiver i konkrete sager.

2.3 Landbrugsstyrelsens bemærkninger til klagen

Landbrugsstyrelsen har den 18. februar 2020 oversendt sagen til Miljø- og Fødevarerklagenævnet med bemærkninger til klagen.

Vedrørende Landbrugsstyrelsens orientering af 5. september 2016 har styrelsen bemærket, at fokus for orienteringen var, hvorvidt klager kunne modtage støtte. Styrelsen har bemærket, at det således er her fejlen er begået, og at fejlen er rettet ved afgørelse af 3. december 2019.

Landbrugsstyrelsen har herefter bemærket, at de forhold, der ifølge styrelsen skal være opfyldt, før en ung landbruger kan modtage støtte til unge nyetablerede landbrugere, ikke har ændret sig væsentligt siden 2014.

For at være førstegangsetableret, men ikke nødvendigvis berettiget til støtte, har Landbrugsstyrelsen anført, at det er tilstrækkeligt, at en ung landbruger ejer noget af en bedrift, der udøver landbrugsvirksomhed.

Herefter har Landbrugsstyrelsen bemærket, at orienteringen af 5. september 2016 er beklagelig, men at borgerne ikke kan støtte ret på nationale myndigheders forkerte anvendelse af fællesskabsretten.

Landbrugsstyrelsen har derefter anført, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ikke kan påberåbes over for en præcis bestemmelse i en fællesskabsretsakt. Herefter har styrelsen bemærket, at den omstændighed, at en national myndighed har handlet i strid med fællesskabsretten, ikke kan skabe en berettiget forventning hos en erhvervsdrivende om en behandling, der strider mod fællesskabsretten.

Afslutningsvis har Landbrugsstyrelsen bemærket, at der er fire års forældelse på uretmæssigt udbetalt støtte. Herefter har styrelsen anført, at det således er underordnet at Landbrugsstyrelsen ikke har krævet tilbagebetaling senest 12 måneder efter udbetalingen af støtten for 2017.

Ved høringssvar af 21. april 2020 har Landbrugsstyrelsen fastholdt, at der hos en støttemodtager ikke kan skabes en berettiget forventning om, at en støtte er lovlig, hvis en national myndighed har tildelt støtten under forkert anvendelse af fællesskabsretten. Styrelsen har herom henvist til EU-Domstolens præmis 35 i de forenede sager C-31/91 - C44/91, præmis 31 i C-94/05, præmis 47 i C-153/10 samt præmis 104 i C-347/17.

Afslutningsvis har Landbrugsstyrelsen anført, at god tro hos klager ikke kan danne berettigede forventninger.

2.4 Høringer under sagens behandling

På opfordring fra Miljø- og Fødevareklagenævnet, har klager ved e-mail af 28. oktober 2020 fremsendt to referater fra gårdbestyrelsesmøder, afholdt henholdsvis den 2. juni 2015 og 9. august 2016. Det fremgår bl.a. af referaterne, at der blev drøftet strategiske overvejelser, at der blev foretaget budgetopfølgning, gennemgang af årsrapporter samt ledelsesinformation om den daglige drift. Det fremgår også, at indkøb af større materiel blev drøftet.

I e-mail af 28. oktober 2020 har klager oplyst, at gårdbestyrelsen stadig er fungerende og ledes af Z. Klager har hertil oplyst, at der i gårdbestyrelsen også indgår driftsøkonomer og eventuelle eksterne deltagere, rådgivere fra klagers pengeinstitut samt fagkonsulenter.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

3.1.1 Klagers berettigelse til at modtage støtte til unge nyetablerede landbrugere for støtteåret 2017

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. 1306/2013.⁵

Af dagældende artikel 50, stk. 5, i forordning (EU) nr. 1307/2013⁶ fremgår, at betalingen til unge landbrugere ydes pr. landbruger i en periode på højst fem år. Denne periode reduceres med det antal år, der er gået mellem etableringen som omhandlet i stk. 2, litra a), og den første indgivelse af ansøgningen om betaling til unge landbrugere.

Af Landbrugsstyrelsens Vejledning om direkte arealstøtte 2017⁷ fremgår følgende:

⁵ 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.

⁶ 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 landbrugspolitik og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 637/2008 og Rådets forordning (EF) nr. 73/2009.

⁷ Vejledning om direkte arealstøtte 2017, grundbetaling, grønne krav, ø-støtte, og støtte til unge nyetablerede landbrugere, december 2016, s. 118.

”Vi giver støtte til unge nyetablerede landbrugere i en periode på højst fem år. Perioden reduceres med det antal år, der er gået mellem din første etablering og første gang, du søger om støtte til unge nyetablerede landbrugere.

Etableringsåret tæller ikke med i reduktionen af 5-årsperioden. Hvis du fx etablerede dig for første gang i 2012 og søger om støtte i 2017, vil du være berettiget til støtte i 2017, men ikke i de efterfølgende år.”

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 finansiell 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.

Af EU-Kommissionens svar til Holland af 17. marts 2015 fremgår følgende uddrag:

”As explained in the meeting, the replies to the Danish authorities you referred to, relate to cases where a young farmer is not the sole head of the holding. Considering that Article 49(1)(b) of Regulation (EU) No 639/2014 provides that the young farmer shall be capable of exercising effective and long-term control over the legal person, either solely or jointly together with other farmers, it is not possible to require that, where a young farmer runs the farm together with other persons not fulfilling the young farmer requirements, the young farmer exercises long-term and effective control over the holding solely (e.g. by acquiring more than 50 % of shares).

In this context, it is however necessary to assess whether the structure of the holding is not organized in such a way that the decisions of the young farmer may be overruled by non-young farmers. If that were to be the case, the entity concerned would not be able to benefit from the payment for young farmers.”

Klagers etablering som bedriftsleder

Indledningsvis har Miljø- og Fødevarerklagenævnet 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 finansiell 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 i forlængelse af ovenstående vurderet, at klager var etableret som bedriftsleder den 26. oktober 2011 ved fra dette tidspunkt at være i stand til at udøve den påkrævede faktiske og langsigtede kontrol over interessentskabet, jf. artikel 50, stk. 2, litra a), i forordning (EU) nr. 1307/2013 og artikel 49, stk. 1, litra b), i forordning (EU) nr. 639/2014.

Ved vurderingen har Miljø- og Fødevareklagenævnet lagt vægt på den af klager fremlagte driftsfællesskabskontrakt af 26. oktober 2011 sammenholdt med klagers oplysninger i sagen om at være indtrådt på dette tidspunkt. Nævnet har videre lagt vægt på kontraktens pkt. 14, hvorefter interessentskabet tegnes af interessenterne i forening. Som følge heraf har nævnet vurderet, at selskabsstrukturen var på en sådan måde, at klager og ejer 1 kunne blokere for hinandens beslutninger. Nævnet bemærker i den sammenhæng, at der, medmindre andet er aftalt, som udgangspunkt gælder en indbyrdes vetoret i danske interessentskaber. Dette udgangspunkt er ikke fraveget, hverken ved driftsfællesskabskontrakten eller ved tillæg til kontrakten af 1. januar 2015. Derudover har nævnet lagt vægt på, at klager ifølge kontraktens pkt. 6 besad en ejerandel på 50 % af interessentskabet fra den 1. januar 2011. Dermed finder nævnet, at ejer 1 ikke har været i stand til at træffe beslutninger imod klagers vilje i selskabet, idet klager har kunnet nedlægge veto mod sådanne beslutninger.

Det forhold, at der ved klagers indtræden i interessentskabet blev oprettet et gådråd, hvor strategien for driften og større beslutninger blev drøftet, kan ikke føre til et andet resultat. Miljø- og Fødevareklagenævnet har hertil vurderet, at klagers beslutninger ikke kan tilsidesættes af gådrådet, jf. EU-Kommissionens svar til Holland af 17. marts 2015, idet gådrådet ikke er tillagt formel beslutningskompetence, hverken ved driftsfællesskabskontrakten eller ved tillægget dertil. Dermed vurderer nævnet, at oprettelsen af gådrådet ikke er tilstrækkeligt til at udelukke klager fra at være i stand til at udøve den faktiske og langsigtede kontrol over interessentskabet for så vidt angår beslutninger vedrørende drift, fortjeneste og finansiell risiko, jf. artikel 49, stk. 1, litra b), i forordning (EU) nr. 639/2014.

Videre har Miljø- og Fødevareklagenævnet vurderet, at det forhold, at klager, ifølge klagers egne oplysninger, skulle ”prøves af” i virksomheden, før klager i 2015 fik et selvstændigt ansvar, heller ikke kan føre til et andet resultat. Hertil har nævnet vurderet, at en selskabsdeltager, der udfører arbejde for virksomheden, og som i følge Kommissionens svar til Holland er

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

etableret som landbruger, må anses som værende i stand til at udøve både faktisk og langsigtet kontrol, når dette ikke er selskabsretligt begrænset.

Klagers berettigelse til at modtage støtte til unge nyetablerede landbrugere for støtteåret 2017

Miljø- og Fødevareklagenævnet har dernæst vurderet, at klager ikke var berettiget til at modtage støtte til unge nyetablerede landbrugere for støtteåret 2017.

Ved denne vurdering har Miljø- og Fødevareklagenævnet lagt vægt på, at klager, jf. ovenstående, skal anses for etableret fra den 26. oktober 2011. Nævnet har også lagt vægt på, at klagers første indgivelse af ansøgning om betaling til unge landbrugere var ved indgivelse af fællesskema 2015 den 21. april 2015. Som konsekvens heraf vurderer nævnet, at den femårige periode for betaling til unge landbrugere skal reduceres med tre år, jf. artikel 50, stk. 5, i forordning (EU) nr. 1307/2013. Nævnet har herved lagt vægt på Landbrugsstyrelsens praksis, som den kommer til udtryk i vejledningen, om at etableringsåret 2011 ikke tæller med i reduktionen af femårsperioden. Herefter er det således nævnets vurdering, at alene støtteårene 2015 og 2016 er tilbage af den femårige periode, hvori klager kan opnå støtte til unge landbrugere.

3.1.2 Krav om tilbagebetaling af tidligere udbetalt støtte til unge nyetablerede landbrugere for støtteåret 2017

Det fremgår af § 39, nr. 3, i bekendtgørelse nr. 1377 af 1. december 2015, at det er en betingelse for at opnå støtte, at landbrugeren for første gang etablerer sig på en landbrugsbedrift som driftsleder på bedriften, eller at han har etableret en bedrift inden for de seneste fem år forud for den første ansøgning i henhold til grundbetalingsordningen.

Af artikel 7, stk. 1, i forordning (EU) nr. 809/2014 fremgår det, at uretmæssigt udbetalte beløb skal tilbagebetales af støttemodtageren i givet fald med tillæg af renter, der beregnes i henhold til stk. 2.

Videre følger det af artikel 7, stk. 3, første afsnit, i forordning (EU) nr. 809/2014, at den i stk. 1 omhandlede forpligtelse til tilbagebetaling ikke gælder, hvis udbetalingen skyldes en fejl begået af den kompetente myndighed eller af en anden myndighed, og støttemodtageren ikke med rimelighed kunne forventes at have opdaget fejlen.

Af præmis 82 i EU-domstolens dom i sag C-684/13 fremgår det,⁹ at undtagelsen i artikel 73, stk. 4, i forordning 796/2004,¹⁰ er begrundet i princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. Det fremgår endvidere

⁹ Sag C-684/13 - Johannes Demmer mod Fødevareministeriets Klagecenter, afsagt den 2. juli 2015.

¹⁰ Kommissionens forordning (EF) nr. 796/2004 af 21. april 2004 om gennemførelsesbestemmelser for krydsoverensstemmelse, graduering og det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem som

af præmis 84 og 85, at der med henblik på at afgøre, om en sådan fejl kunne opdages, skal tages hensyn til det forhold, at landbrugere i deres egenskab af erhvervsdrivende forventes at udvise en særlig agtpågivenhed ved indgivelsen af en støtteansøgning og at være bekendte med de betingelser, der gælder for tildeling af denne støtte. Videre fremgår det, at for så vidt som artikel 73, stk. 4, i forordning nr. 796/2004 fastsætter en undtagelse til forpligtelsen til at tilbagebetale uretmæssige udbetalinger, skal denne bestemmelse fortolkes strengt, og dette så meget desto mere, da en sådan forpligtelse tilsigter at beskytte Den Europæiske Unions økonomiske interesser.

Det fremgår af præmis 34 og 35 i EU-domstolens dom i sag C-31/91,¹¹ at en praksis i en medlemsstat, der ikke er i overensstemmelse med fællesskabsreglerne, ikke kan danne grundlag for en berettiget forventning hos den erhvervsdrivende, der var begunstiget af den således opståede situation. Det følger heraf, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ikke kan påberåbes over for en præcis bestemmelse i en fællesskabsretsakt, og at den omstændighed, at en national myndighed, der anvender fællesskabsretten, har handlet i strid hermed, ikke kan skabe en berettiget forventning hos en erhvervsdrivende om en behandling, der strider mod fællesskabsretten.

I Landbrugsstyrelsens Vejledning om direkte arealstøtte 2016, gældende fra den 24. august 2016 til den 31. december 2016,¹² om definitionen på en ung nyetableret landbruger fremgår følgende:

” 8.3 Definition af ”ung nyetableret landbruger”

For at være en ung nyetableret landbruger skal du være under 41 år i hele det første ansøgningsår og:

- etablere dig for første gang som driftsleder på en landbrugsbedrift senest på den dato, hvor du indsender din ansøgning om støtte til unge nyetablerede landbrugere, eller
- være etableret inden for de seneste 5 år forud for det første ansøgningsår.”

Landbrugsstyrelsen har herefter henvist til § 39 i bekendtgørelse nr. 1377 af 1. december 2015 samt artikel 50, stk. 2, litra a) og b), i forordning (EU) nr. 1307/2013.

omhandlet i Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 og (EF) nr. 73/2009 og for krydsoverensstemmelse som omhandlet i Rådets forordning (EF) nr. 479/2008.

¹¹ Sag C-31/91 - Lageder m.fl. mod Amministrazione delle finanze dello Stato, afsagt den 1. april 1993.

¹² Vejledning om direkte arealstøtte 2016, grundbetaling, grønne krav, ø-støtte, og støtte til unge nyetablerede landbrugere, december 2016, s. 155.

I samme Vejledning¹³ fremgår følgende om at være etableret for første gang som driftsleder:

”8.3.3 Etableret for første gang som driftsleder

For at kunne få støtte til unge landbrugere skal du være etableret på en landbrugsbedrift som driftsleder for første gang inden for de seneste 5 år. At være etableret som driftsleder vil sige, at du er ansvarlig for den landbrugs-mæssige drift.”

Hertil har Landbrugsstyrelsen henvist til § 39, nr. 3, i bekendtgørelse nr. 1377 af 1. december 2015 samt artikel 50, stk. 1, i forordning (EU) nr. 1307/2013.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at klager ikke skal tilbagebetale tidligere udbetalt støtte til unge nyetablerede landbrugere for støtteåret 2017.

Indledningsvis har Miljø- og Fødevareklagenævnet vurderet, at udbetalingen af den uretmæssige støtte for støtteåret 2017 skyldtes en fejl begået af Landbrugsstyrelsen, jf. artikel 7, stk. 3, første afsnit, første led, i forordning (EU) nr. 809/2014. Fejlen bestod efter nævnets opfattelse i, at styrelsen ved orientering af 5. september 2016 konstaterede, at klager var etableret den 1. januar 2015. Nævnet vurderer, at styrelsen på dette tidspunkt havde anledning til at konstatere, at klager var etableret i 2011, jf. afsnit 3.2.1 ovenfor. Ved denne vurdering har nævnet lagt vægt på ordlyden i orientering af 5. september 2016, hvorefter styrelsen havde fået forelagt alle relevante oplysninger til brug for vurderingen, herunder driftsfællesskabskontrakt af 26. oktober 2011, tillæg hertil af 1. januar 2015 samt klagers redegørelse af 23. august 2016. Nævnet har også lagt vægt på, at styrelsens vurdering af etableringstidspunktet, ifølge styrelsens egne oplysninger, beroede på en forkert fortolkning af EU-reglerne.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at klager ikke med rimelighed kunne forventes at have opdaget fejlen, jf. artikel 7, stk. 3, første afsnit, andet led, i forordning (EU) nr. 809/2014.

Ved vurderingen har Miljø- og Fødevareklagenævnet lagt vægt på, at der ikke foreligger oplysninger i sagen, som indikerer, at klager har været bevidst om sin manglende støtteberettigelse for støtteåret 2017. Ved denne vurdering har nævnet lagt vægt på, at klager forinden orientering af 5. september 2016 havde fremlagt alle relevante oplysninger til brug for vurderingen af, hvornår klager var landbrugs-mæssigt etableret. Nævnet har også lagt vægt på, at det fremgår af orienteringen, at styrelsen ved vurderingen af etableringstidspunktet, netop lagde vægt på de af klager fremlagte oplysninger. Derudover har nævnet vurderet, at retsstillingen vedrørende

¹³ Vejledning om direkte arealstøtte 2016, grundbetaling, grønne krav, ø-støtte, og støtte til unge nyetablerede landbrugere, december 2016, s. 156.

tidspunktet for etablering som bedriftsleder ikke er reguleret ved en præcis bestemmelse i en fællesskabsretsakt, jf. præmis 34 og 35 i EU-domstolens dom i sag C-31/91. Til støtte for denne vurdering henviser nævnet til, at retsstillingen følger af en uklar sammenhæng mellem artikel 50, stk. 2, litra a), i forordning (EU) nr. 1307/2013 og artikel 49, stk. 1, litra b), i forordning (EU) nr. 639/2014. Nævnet har ved samme vurdering lagt vægt på, at reguleringen har affødt adskillige spørgsmål fra medlemsstaterne til EU-kommissionen, jf. gennemgang heraf i Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 4. januar 2021, sags nr. 19/06239, der viser de fortolkningsvanskeligheder, de omtalte bestemmelser giver anledning til. Herudover har nævnet lagt vægt på, at Landbrugsstyrelsens Vejledning om direkte arealstøtte for 2016 ikke indeholdt nærmere retningslinjer for, hvornår en ung landbruger er etableret som bedriftsleder ved sit engagement i en juridisk person. Nævnet henviser til, at vejledningen således ikke indeholdt oplysning om den omtalte sammenhæng mellem artikel 50, stk. 2, litra a), i forordning (EU) nr. 1307/2013 og artikel 49, stk. 1, litra b), i forordning (EU) nr. 639/2014. Nævnet henviser også til, at styrelsens henvisning i vejledningen til § 39, nr. 3, i bekendtgørelse nr. 1377 af 1. december 2015 samt til artikel 50, stk. 1 og stk. 2, i forordning (EU) nr. 1307/2013 heller ikke bidrager til en forståelse af sammenhængen mellem de omtalte bestemmelser.

Det forhold, at klager, som erhvervsdrivende støtteansøger, forventes at være bekendt med ordningens støttebetingelser, jf. præmis 84-85 i EU-domstolens dom i sag C-684/13 kan ikke føre til et andet resultat. Miljø- og Fødevareklagenævnet har, på baggrund af ovenstående, vurderet, at klager ikke med rimelighed kunne forventes at have indset styrelsens fejlagtige vurdering af, hvornår klager var etableret som driftsleder på bedriften. Nævnet har derfor endeligt vurderet, at klager ikke har været bevidst om sin manglende støtteberettigelse for støtteåret 2017.

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster Landbrugsstyrelsens afgørelse af 3. december 2019 om støtte til unge nyetablerede landbrugere for 2017 på A1 , 6600 Vejen, med følgende ændring:

Tidligere udbetalt støtte til unge nyetablerede landbrugere for støtteåret 2017 skal ikke tilbagebetales.