

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri
Direktoratet for FødevareErhverv



EU-koordinationskontoret/Juridisk enhed
Steen Søndergaard/Lars Kolze
14. februar 2008
J. nr.:2404-33-03-222

Kriterier for hindring af opsplnitning af landbrugsejendomme i forbindelse med fastsættelse af øvre grænser for udbetaling af støtte til den enkelte landbruger.

Baggrund

Kommissionen foreslår i meddelelsen om sundhedstjekket, at det overvejes at indføre reduktioner af de højeste støtteudbetalinger til den enkelte landbruger. Forslaget kan føre til opsplnitning af de største landbrug, for således at undgå at støtteudbetalingerne reduceres.

En landbruger kan drive sin bedrift personligt, i selskabsform med personlig hæftelse (I/S), i selskabsform uden personlig hæftelse (ApS eller A/S) eller i en kombination af disse ejerformer. Alle disse ejerformer skal registreres i Det Centrale Virksomhedsregister. Den fysiske person registreres i sin egenskab af selvstændig erhvervsdrivende og de forskellige juridiske personer qua deres status som juridisk person.

Direktoratet for FødevareErhverv betragter af administrative grunde som udgangspunkt en selvstændig enhed med eget CVR/CPR-nummer som en selvstændig landbruger. Denne fortolkning er valgt for administrativt at sikre en klar og entydig identifikation af støttemodtager og for at sikre et entydigt udgangspunkt for en effektiv kontrol med udbetalingerne efter enkeltbetalingsordningen.

Hovedparten af alle landbrugsbedrifter drives da også personligt af landbrugeren. En del landbrugsbedrifter drives dog i en kombination, hvor en del af bedriften drives personligt, mens en anden del drives enten i et selskab med personlig hæftelse eller i et selskab uden personlig hæftelse. I forbindelse med generationsskifte anvendes ofte en interessentskabskonstruktion. Der er i øjeblikket en tendens til at flere bedrifter bliver drevet i selskabsform.

I de situationer, hvor en bedrift opsplittes på en eller flere juridiske personer, bliver bedrifterne administrativt registreret som to selvstændige enheder med eget CVR-nummer i direktoratet.

Bestemmelserne i enkeltbetalingsordningen fastsætter dog, at der ikke kunstigt må skabes en situation, som medfører udbetalinger i strid med støtteordningens formål. Det skal derfor påses, at der ikke sker opsplitning af bedrifter, mhp ”støttetænkning”. En opsplitning af en bedrift vil derfor kunne tilsidesættes, hvis den bevidst er gennemført for at omgå reglerne.

Reglerne for, hvornår det kan være tilfældet, gennemgås i det følgende.

Retsgrundlag - EU-regler/definitioner

Definitionen af en landbruger og en bedrift er fællesskabsdefinitioner, som skal fortolkes uafhængigt af danske regler for tildeling af CVR-numre eller andre nationale regler.

I artikel 2, litra a i Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitik ordninger for direkte støtte defineres begrebet "landbruger" som *en fysisk eller juridisk person eller en sammenslutning af fysiske eller juridiske personer - uanset hvilken retlig status sammenslutningen og dens medlemmer har i henhold til national ret - hvis bedrift befinder sig på Fællesskabets område som omhandlet i traktatens artikel 299, og som udøver en landbrugsaktivitet.*

I artikel 2, litra b i samme forordning defineres begrebet "bedrift" som *alle de produktionsenheder, som landbrugeren driver, og som befinder sig på en og samme medlemsstats område.*

Ifølge artikel 29 i samme forordning *foretages der ingen betaling til modtagere, om hvem det konstateres, at de kunstigt har skabt betingelser for modtagelse af sådanne betalinger for at få en fordel i strid med den pågældende støtteordnings formål.*

Anvendelse af artikel 29 i Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003

I sager, hvor direktoratet har mistanke om, at opsplitningen af en bedrift er foretaget i ond tro med det formål at undgå virkningerne af øvre grænser for udbetaling af støtte, kan direktoratet anvende art. 29 i forordning nr. 1782/2003.

Kommissionen har i en fortolkningsnote, uddelt på møde i forvaltningskomiteen for direkte betalinger den 17. november 2004, givet retningslinier for hvorledes art. 29 skal anvendes, specielt i forbindelse med indførelse af enkeltbetalingsordningen.

Noten beskriver, at omgåelse af støttereglerne efter denne bestemmelse skal forstås i overensstemmelse med det af EF-Domstolen udviklede princip om misbrug af rettigheder ("abuse of rights"). Af den ledende dom sag C-110/99 "Emsland – Stärke", fremgår det, at det skal bevises:

- at betingelserne for tildeling af støtte er kunstigt skabt, dvs. at transaktionerne ikke forfølger et selvstændigt økonomisk formål, men alene tilsigter at opnå økonomisk støtte
- at støttemodtager var i ond tro med hensyn til dette.

Det er som det klare udgangspunkt den nationale administration, som skal kunne bevise, at de 2 betingelser er opfyldt, hvilket bl.a. indebærer, at direktoratet skal kunne løfte bevisbyrden for, at der er sket en opdeling af bedriften, som ikke med rimelighed kan begrundes med andre forhold, f.eks. driftsmæssige forhold.

Ifølge samme fortolkningsnote vedrørende artikel 29 fremgår det, at bevisbyrden som en undtagelse fra hovedreglen kan påhvile landbrugeren i særligt klare tilfælde, bl.a. hvor der sker overdragelse til nærtstående, som ikke tidligere har drevet landbrug, hvis dispositionerne foretages umiddelbart før en i støttemæssig henseende afgørende dato og kun har virkning i kort tid, og hvor overdragelsen medfører en maksimering af støtteudbetalingen. Hvis disse betingelser er opfyldt, vil det være landbrugeren, som skal godtgøre, at betingelserne for at modtage støtte er opfyldt.

Det kan om hidtidige erfaringer oplyses, at der i forbindelse med administrationen af tidligere ordninger om udbetaling af husdyrpræmier, var fastsat EU-regler, som begunstigede små producenter med op til 25 handyr. I en række tilfælde konstaterede direktoratet, at der var sket opsplitting af bedrifter. Dette gav anledning til, at direktoratet i nogle konkrete sager underkendte opsplittingen i forbindelse med beregningen af støtte. De sager, hvor det lykkedes direktoratet at komme igennem med underkendelsen af opsplittingen var typisk mindre sager, hvor hustruen eller et andet familiemedlem pludseligt havde overtaget ansvaret for op til 25 handyr, uden at der var foretaget bygningsmæssige ændringer, og uden at der var udarbejdet selvstændige regnskaber m.v. for de to bedrifter.

I nogle større sager, derimod, hvor der var sket adskillelse, fysisk og regnskabsmæssigt, viste det sig mere vanskeligt at komme igennem med underkendelsen af opsplittingen. I den beløbsmæssigt største sag måtte Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri i maj 2007 indgå et udenretligt forlig, da ministeriet efter Kammeradvokatens vurdering ikke ville kunne løfte bevisbyrden for, at et ægtepar kunstigt havde maksimeret støtteudbetalingerne ved at opdele deres bedrift i en mælkeproduktion og en kalveproduktion.

Det kan endvidere oplyses, at UK og Tyskland på et rådsarbejdsgruppemøde den 25. januar 2008 om sundhedstjekket, specielt capping, under drøftelserne udtalte vedrørende art. 29, at det var deres erfaring, at artiklen ikke kan anvendes i praksis.

Der foreligger så vidt vides ingen afgørelser fra EF-domstolen om den rigtige forståelse af den specifikke bestemmelse i artikel 29 i Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003.

Artikel 29 er heller ikke udbygget med gennemførelsesbestemmelser vedtaget i EU. Det indebærer, at der ikke findes specifikke regler for, hvornår der er tale om en ulovlig opsplitting af en bedrift. En opsplittingsag vil således skulle basere sig på en vurdering af den konkrete sag og om nødvendigt en bevisførelse ved de nationale domstole efter de almindelige bevisregler. Den endelige afgørelse af en konkret sag om opsplitting vil således ligge hos de nationale domstole, der vil kunne forelægge relevante EU-retlige tvivlsspørgsmål præjudicielt for EF-domstolen.

Konklusion

En landbruger kan opsplitte sin bedrift i mindre enheder jf. bl.a. den nationale lovgivning om tildeling af CVR-numre. Det skal imidlertid i konkrete sager vurderes, om opsplitningen i alle tilfælde er i overensstemmelse med den EU-lovgivning, der ligger til grund for udbetalingen af EU landbrugsstøtte.

Såfremt princippet om capping indføres som led i sundhedstjekket, vil direktoratet kunne etablere en procedure, som med fokus på de større producenter, sammenligner udviklingen i støtteudbetalingerne. Direktoratet vil endvidere i forbindelse med gennemførelsen af den fysiske kontrol inddrage problematikken i den risikovurdering, der ligger til grund for udvælgelse af bedrifter til kontrol

I tilfælde af opsplitning af en bedrift, hvor der kan være mistanke om, at støttemodtager i ond tro har opsplittet bedriften for at undgå virkningerne af øvre grænser for udbetaling af støtte skal det vurderes, om der er tale om omgåelse i henhold til artikel 29 i Kommissionens forordning (EF) nr. 1782/2003. Denne bestemmelse er ikke fulgt op af gennemførelsesbestemmelser vedtaget i Fællesskabsregie og administrationen af bestemmelsen er derfor vanskelig.

Der kan være forskellige legitime grunde til at opsplitte en landbrugsbedrift, fx glidende generationsskifte eller andet ejerskifte. Det er som det klare udgangspunkt direktoratet, der skal løfte bevisbyrden for, at opsplitningen har haft til formål at omgå støttereglerne, herunder fx at undgå reduktion af landbrugsstøtten i form af capping. I undtagelsestilfælde, kan det være landbrugeren, der skal kunne bevise, at betingelserne for støtte er opfyldt. Da der i forskellige situationer kan være gode forretningsmæssige grunde til at opdele en bedrift, kan det være en vanskelig og langvarig proces at få fastslået, om der er tale om omgåelse.

Ifølge artikel 9 i Rådets forordning (EF) nr. 1290/2005 af 21. juni 2005 om finansiering af den fælles landbrugspolitik har medlemsstaterne pligt til at træffe de foranstaltninger, som er nødvendige for at sikre en effektiv beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser. Ved at anvende de ovenfor beskrevne fremgangsmåder vil denne bestemmelse være opfyldt.