

NOTAT



Ministeriet for Fødevarer,
Landbrug og Fiskeri
Departementet

Retskontor

J.nr. 2022-6954

Ref. CARP

Den 23. november 2022

Til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Miljø- og Fødevarerudvalg om afgivelse af indlæg i EU-Domstolens præjudicielle sag C-437/22, Eesti Vabariik (Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet)

1. Indledning

Højesteret i Estland har i en sag på landbrugsområdet forelagt EU-Domstolen to præjudicielle spørgsmål, der vedrører en situation, hvor et anpartsselskab modtog uberettiget landbrugsstøtte på grund af svig. Svigen var udøvet af det støttemodtagende selskabs repræsentanter, der samtidig var eneejere og direktører for selskabet. Det centrale spørgsmål i sagen er, om den udbetalende myndighed alene kan rette et tilbagesøgningskrav mod det støttemodtagende selskab, som har søgt og modtaget landbrugsstøtten, eller om et tilbagesøgningskrav ligeledes kan rettes mod andre, f.eks. selskabets repræsentanter eller dets reelle ejere.

Sagen er relevant for Danmark, idet udfaldet af den præjudicielle sag kan få væsentlige konsekvenser for Landbrugsstyrelsens praksis for tilbagesøgning af midler i sager, hvor der påvises omgåelse i henhold til artikel 60 i forordning nr. 1306/2013 eller svig. Det har hidtil været Landbrugsstyrelsens praksis alene at rette et tilbagesøgningskrav mod det støttemodtagende selskab. Der pågår aktuelt – også i lyset af nærværende sag og efter drøftelser med Kommissionen – overvejelser i Landbrugsstyrelsen om at ændre denne praksis.

2. Sagens faktiske omstændigheder og juridiske problemstillinger

Den præjudicielle forelæggelse drejer sig om tilbagesøgning af landbrugsstøtte, der uberettiget er udbetalt til en støttemodtager som følge af svigagtig adfærd, idet støttemodtageren forsætligt havde afgivet urigtige oplysninger til det estiske Landbrugets Register- og Informationskontor, der på den baggrund udbetalte støtte til anpartsselskabet. Det centrale spørgsmål i sagen er, om den udbetalende myndighed kan rette et tilbagesøgningskrav mod andre end det støttemodtagende selskab.

De præjudicielle spørgsmål vedrører fortolkningen af artikel 7 i forordning nr. 2988/95 (svigsforordningen), artikel 54, stk. 1, og artikel 56, stk. 1, i forordning nr. 1306/2013 samt artikel 35, stk. 6, i den delegerede forordning nr. 640/2014. Bestemmelser, som også er relevante ved bedømmelsen af Landbrugsstyrelsens adgang til at foretage tilbagesøgning.

Det første spørgsmål vedrører, om artikel 7 i forordning nr. 2988/95 (svigsforordningen) sammenholdt med artikel 54, stk. 1, og artikel 56, stk. 1, i forordning nr. 1306/2013 samt artikel 35, stk. 6, i den delegerede forordning nr. 640/2014 giver medlemsstaterne hjemmel med direkte virkning til, at landbrugsstøtten kan opkræves hos repræsentanterne for selskabet i kraft af, at de har medvirket til den uretmæssige betaling.

Det andet spørgsmål vedrører, om repræsentanterne i kraft af deres reelle ejerskab af den støttemodtagende virksomhed, selv kan anses for ”støttemodtagere” efter artikel 54, stk. 1, i forordning nr. 1306/2013, og artikel 35, stk. 6, i forordning 640/2014, og om tilbagebetalingskravet alene på dette grundlag (og ikke i medfør af artikel 7 i forordning nr. 2988/95) således kan rettes direkte mod dem.

Selv om der i den præjudicielle forelæggelse er tale om, at en støttemodtager er dømt for svig – og ikke omgåelse – er det vurderingen, at resultatet af den præjudicielle forelæggelse kan have væsentlig betydning for bl.a. de af Landbrugsstyrelsens sager, hvor en støttemodtager har etableret en selskabskonstruktion, der er udtryk for omgåelse, og på den måde uberettiget har opnået fordele i strid med formålet med en EU-støtteordning. Hjemlen til at tilbagesøge landbrugsstøtte, der er opnået gennem omgåelse, er således i vidt omfang den samme som hjemlen til at tilbagesøge midler, der er opnået gennem svig.

3. Fødevarerministeriets interesse i sagen

Det er Fødevarerministeriets opfattelse, at regeringen bør afgive indlæg i sagen, da EU-Domstolens besvarelse af de forelagte spørgsmål kan have væsentlig betydning for Landbrugsstyrelsens praksis for at tilbagesøge midler i sager, hvor omgåelse påvises i henhold til artikel 60 i forordning nr. 1306/2013.

Ifølge Fødevarerministeriet bør der til det første spørgsmål, der er forelagt EU-Domstolen, argumenteres for, at reglerne om tilbagesøgning i forordning nr. 1306/2013 sammenholdt med artikel 7 i forordning nr. 2988/95 giver mulighed for at rette et krav om tilbagebetaling af uretmæssig udbetalt landbrugsstøtte ikke kun mod det selskab, der har modtaget støtten, men også mod personer, der har medvirket til at opnå den uretmæssige udbetaling af støtten.

Der bør i forhold til det andet spørgsmål argumenteres for, at der i reglerne om tilbagesøgning tillige er hjemmel til at anse de reelle ejere af den støttemodtagende virksomhed for at være støttemodtagere. En fysisk person kan efter dansk ret anses som reel ejer, når denne ejer eller kontrollerer et selskab.

Argumentationen hviler på følgende betragtninger:

- Spørgsmål 1:

Hjemlerne til tilbagesøgning af uretmæssigt udbetalt støtte i tilfælde af uregelmæssigheder som svig eller omgåelse på landbrugsområdet følger af artikel 54, stk. 1, og artikel 63, stk. 1, i forordning nr. 1306/2013, og artikel 35, stk. 6, i forordning nr. 640/2014. Sidstnævnte er udstedt med hjemmel i artikel 63, stk. 4, i forordning nr. 1306/2013, der bemyndiger Kommissionen til at fastsætte retningslinjerne for at udmønte artikel 63, stk. 1. Disse bestemmelser skal fortolkes ud fra deres ordlyd, sammenhængen, hvori de indgår, og til de formål, der forfølges med den regulering, de indgår i. Som led heri skal

bestemmelserne fortolkes i lyset af de generelle regler i svigsforordningen, herunder artikel 7. Efter artikel 7 i svigsforordningen kan administrative fællesskabsforanstaltninger (såsom tilbagebetaling af uberettiget opnået støtte) ikke alene anvendes på "de økonomiske beslutningstagere", men også på personer, der har medvirket til gennemførelsen af uregelmæssigheden, samt personer der er ansvarlige for uregelmæssigheden, eller som skal forhindre, at den finder sted. Artikel 7 fastslår dermed rækkevidden af tilbagesøgningsadgangen i de nævnte bestemmelser. Formålet med bestemmelserne understøtter også, at det bør være muligt for medlemsstaterne at foretage tilbagesøgning ikke blot mod de formelle støttemodtagere, men også mod personer, der for eksempel har medvirket til uregelmæssigheden. Det er en forudsætning for den effektive beskyttelse af EU's finansielle interesser, at medlemsstaterne ikke er afskåret fra at søge uretmæssigt udbetalte støttemidler tilbage, hvis den formelle støttemodtager enten er ophørt med at eksistere eller ikke længere har økonomiske midler til at betale støtten tilbage.

- Spørgsmål 2:

Besvarelsen af spørgsmålet hviler på samme fortolkning af de relevante hjemler til tilbagesøgning som i besvarelsen af spørgsmål 1. Bestemmelserne bør herudover fortolkes således, at et krav om tilbagebetaling af uberettiget støtte også kan rettes mod ejeren af den støttemodtagende virksomhed, herunder henset til, at den reelle ejer af virksomheden – oftest i lige så høj grad som den direkte støttemodtager – kan siges at have draget fordel af støtten. Denne fortolkning understøttes af den engelske ("the beneficiary"), franske ("du bénéficiaire") og tyske ("dem Begünstigten") sprogversion af artikel 54, stk. 1, i forordning nr. 1306/2013, hvor det afgørende er, hvem der har fået gavn af eller fordelen af støtten, og ikke – som i den danske sprogudgave ("støttemodtageren") – hvem der formelt og direkte har modtaget støttebeløbet. Denne fortolkning af bestemmelsen er endvidere nødvendig for at sikre den effektive virkning af tilbagesøgningsreglen.

Sagen anses for at være væsentlig, og fødevareministeren vil mundtligt orientere Folketingets Europaudvalg og Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg, inden der afsiges dom i sagen.