

17. april 2024

## **Begrundelse for klage over afgørelse om bortfald af tilsagn og tilbagebetaling af plejetilskud (Klage-nr. 1059959) – sendt via Klageportalen**

På vegne Syberg Highland Cattle fremsendes hermed begrundelse for klage over ovennævnte afgørelse indgivet på Klageportalen den 25. marts 2024.

Indledningsvist bemærkes, at denne klagesag hænger sammen med klagenummer 1058926 (klage over afslag på Fællesskema 2023).

Denne sag handler om, hvorvidt der er grundlag for bortfald af tilsagn om plejetilskud og tilbagebetaling af tilskud for tidligere tilsagnsår (2020-2022).

Det gøres overordnet gældende, at der ikke er foretaget en skønsmæssig vurdering i overensstemmelse med forordningsgrundlaget (afsnit 2), og at Landbrugsstyrelsens afgørelse er i strid med det EU-retlige proportionalitetsprincip (afsnit 3).

Endelig er hjemmelshenvisningen i afgørelsen mangelfuld (afsnit 4).

Det vil blive uddybet i det følgende.

Forinden er det dog relevant at knytte en kommentar til spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om overtrædelse af et "støtteberettigelseskriterium" eller en "forpligtelse" (afsnit 1).

### **1) "Støtteberettigelseskriterium" eller "forpligtelse"**

Baggrunden for bortfald af tilsagn af plejetilskud og tilbagebetaling af tilskud skyldes manglende anmodning om udbetaling af plejetilskud i Fællesskema 2023, fordi Landbrugsstyrelsen mener, at Fællesskema 2023 ikke er indsendt rettidigt i 2023.

Landbrugsstyrelsen har alene baseret sin afgørelse på § 38, stk. 1, nr. 4, i bekendtgørelse nr. 1076 af 1. juni 2021 om tilskud til pleje af græs- og naturarealer (herefter "bekendtgørelsen").

Det er ikke korrekt retsanvendelse.

Vurderingen af en eventuel sanktion skal foretages efter følgende bestemmelser, som har forrang for bekendtgørelsen:

- Artikel 35 i Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 640/2014 af 11. marts 2014 om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 for så vidt angår det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem, betingelserne for afslag eller tilbagetrækning af betalinger og administrative sanktioner vedrørende direkte betalinger, støtte til udvikling af landdistrikterne og krydsoverensstemmelse (herefter forordning 640/2013) og
- Artikel 63 i 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 (herefter forordning 1306/2013) (hjemmelsgrundlag for forordning 640/2014).

Det er i den forbindelse afgørende, om der er tale om en overtrædelse af et "støtteberettigelseskræterium" (artikel 35, stk. 1) eller en "forpligtelse" (artikel 35, stk. 2).

Det er ud fra styrelsens afgørelse og bekendtgørelse uklart, om ovennævnte har karakter af overtrædelse af et "støtteberettigelseskræterium" eller en "forpligtelse".

I afgørelsen er det angivet, at det er et *krav*, at der skal anmodes om udbetaling hvert år i tilsagnsperioden.

I bekendtgørelsen er den årlige anmodning om udbetaling i tilsagnsperioden hverken angivet i kapitel 4 (Kriterier for støtteberettigelse), kapitel 5 (Forpligtelser) eller kapitel 6 (Andre forpligtelser).

I bekendtgørelsens § 37, der gengiver artikel 35, stk. 1 om støtteberettigelseskræterier i forordning 640/2014, er der alene henvisning til kapitel 4 i bekendtgørelsen, hvor årlig anmodning om udbetaling som nævnt ikke er anført.

Det er alene angivet i bekendtgørelsens § 38, stk. 1, nr. 4, at der sker bortfald af tilsagn ved manglende rettidig anmodning om udbetaling af plejetilskud i Fællesskemaet senest 25 kalenderdage efter fristen for indgivelse af Fællesskema i det kalenderår, hvor det pågældende tilsagnsår udløber, jf. dog stk. 4 (det kan lægges til grund, at situationerne anført i stk. 4, ikke er relevante i denne sag).

Der er ingen definitioner af "støtteberettigelseskræterium" eller "forpligtelse" i forordningsgrundlaget.

Efter en almindelig ordlydsfortolkning må "støtteberettigelseskræterier" forstås som de "forudgående" krav, der skal overholdes af støttemodtager for overhovedet at kunne opnå tilsagn om tilskud, og "forpligtelser" må forstås som de krav, der skal opfyldes efter tildeling af tilsagn om plejetilskud i tilsagnsperioden ("efterfølgende krav"), jf. også opdelingen af de enkelte krav i bekendtgørelsens kapitel 4 om "støtteberettigelseskræterier" og kapitel 5 og 6 om "forpligtelser" og "andre forpligtelser".

Manglende rettidig anmodning om udbetaling i et tilsagnsår kan derfor aldrig udgøre et støtteberettigelseskræterium.

I lyset af de øvrige "forpligtelser" i bekendtgørelsen kapitel 4 og 5, gøres det gældende, at der i denne sag er tale om overtrædelse af en **forpligtelse** i forordningens forstand, jf. artikel 35, stk. 2.

Denne fortolkning understøttes af formuleringen af artikel 74 i forordning 1306/2013. Efter artikel 74, stk. 1, skal myndighederne foretage en forudgående vurdering af støtteberettigelseskræterier.

Forordning 640/2013 og forordning 1306/2013 er umiddelbart anvendelige og har som nævnt foroven forrang for eventuelle nationalt fastsatte bestemmelser.

Hvis en overtrædelse udgør en forpligtelse efter artikel 35, stk. 2, i forordning 640/2014, kan de nationale myndigheder ikke fravige forordningsgrundlaget og gøre dette til et "støtteberettigelseskræterium", der skal vurderes efter artikel 35, stk. 1, i forordning 640/2014.

## **2) Manglende, skønsmæssig vurdering af overtrædelsen af forpligtelsen i forhold til overtrædelsens alvor, omfang, varighed og hyppighed**

Efter artikel 35, stk. 3, i forordning 640/2014 har Landbrugsstyrelsen en pligt til at anlægge en konkret vurdering af, om der skal ske tilbagebetaling i lyset af overtrædelsens alvor, omfang, varighed og hyppighed. Dette følger også af artikel 63, stk. 1, i forordning 1306/2013, der som nævnt udgør hjemmelsgrundlaget for forordning 604/2014, at der skal foretages en skønsmæssig vurdering.

Det er ikke sket i denne sag.

Landbrugsstyrelsen har som nævnt foroven alene henholdt sig til formuleringen af § 38, stk. 1, nr. 4.

Dette udgør en væsentlig retlig mangel, at der ikke er foretaget en skønsmæssig vurdering, jf. også forvaltningslovens § 24, stk. 1, 2. punktum.

Jeg vil kort knytte nogle bemærkninger til de forhold, som Landbrugsstyrelsen er forpligtet til at lægge vægt på ved vurdering af de enkelte delelementer:

Alvor (hvor alvorlig er overtrædelsen i forhold til ordningens formål?):

- Der er tale om en "formel" overtrædelse (manglende rettidig anmodning om udbetaling af tilskud i Fællesskemaet).
- Det skal tillægges betydning, at der angiveligt har været IT-fejl enten i Tast-selv eller MIT-ID, som ikke har været mulig for Syberg Highland Cattle at opdage inden ansøgningsfristen udløb.
- De materielle betingelser for at opnå plejetilskud i alle tilsagnsår, herunder i 2023, har været overholdt, jf. den seneste kontrol 2022 og udbetalingsbrev fra den 19. april 2023.
- Desuden planlægger Syberg Highland Cattle at overholde plejebetingelserne i 2024.
- Den manglende rettidige anmodning om udbetaling af plejetilskud i Fællesskema 2023 skal sættes i forhold til de meget store økonomiske konsekvenser, sagen har for Syberg Highland Cattle.
- Derimod har den formelle overtrædelse ikke haft nogen betydning for ELFUL, som finansierer plejetilskudsordningen.
- Det samme gælder i forhold til formålene med plejetilskudsordningen.
- Sammenfattende er der på ingen måde tale om en alvorlig overtrædelse.

Omfang (hvilken virkning har overtrædelsen på ordningen som helhed?) og varighed:

- Der er tale om "en formel overtrædelse" i det 4. tilsagnsår ud af 5 tilsagnsår. Overtrædelsen har med andre ord begrænset omfang og varighed, også henset til det ovenfor anførte under "alvor".

Hyppighed:

- Der er tale om enkeltstående "overtrædelse" i form af manglende rettidig indberetning af Fællesskema 2023, så der er ingen gentagelser.

Det bemærkes i øvrigt, at der er pligt til at foretage en skønsmæssig vurdering, uanset at Landbrugsstyrelsen i bekendtgørelsen har fastsat tre undtagelser til § 38, stk. 4, nr. 1-3, til "hovedreglen" om bortfald af tilsagn ved manglende, rettidig anmodning om udbetaling af plejetilskud i Fællesskema 2023. Hverken artikel 35 i forordning 640/2014 eller artikel 63 i forordning 1306/2013 indeholder hjemmel til, at de nationale myndigheder kan sætte skøn under regel, således, at der altid skal ske tilbagebetaling i en given situation.

### 3) Afgørelsen er i strid med det EU-retlige proportionalitetsprincip

Som anført under afsnit 2 er Landbrugsstyrelsen efter artikel 35, stk. 2 og 3, i forordning 640/2014 og artikel 63 i forordning 1306/2013 forpligtet til at foretage en skønsmæssig vurdering, når der skal fastsættes en sanktion.

Dermed finder det EU-retlige proportionalitetsprincip anvendelse, jf. også betragtning nr. 19 i præambelen til forordning 640/2014.

Landbrugsstyrelsen har derfor haft pligt til at inddrage proportionalitetsprincippet ved den nærmere fastsættelse af sanktionen.

Det indebærer blandt andet, at Landbrugsstyrelsen skal vælge den sanktion, som fremkalder den ønskede virkning på den mindst indgribende måde over for ansøger (nødvendighedskravet). Dernæst må den valgte sanktion ikke medføre et resultat, der står i et åbenlyst misforhold til det mål, der søges opnået (absolut forholdsmæssighed). Der henvises til Forvaltning og Fællesskab, Niels Fenger (2004), afsnit 4.2. om proportionalitet, samt artiklen EU-rettens proportionalitetsprincip (U.2014B.227).

Niels Fenger (Folketingets nuværende Ombudsmand. Red.), anfører følgende i Forvaltning og Fællesskab (2004), side 648:

*Domstolen har til stedse fastholdt, at det fællesskabsretlige proportionalitetsprincip er til hinder for, at en national forvaltningsmyndighed knytter excessive retsfølger til en parts tilsidesættelse af processuelle regler, hvis overtrædelsen ikke kan antages at have betydning for partens evne og vilje til at opfylde de materielle pligter, han er pålagt.*

Og videre på side 650:

*"... Hvor overtrædelsen ikke sår tvivl om, at borgeren rent faktisk opfylder de materielle betingelser for at få en given ydelse, må sanktionen for den manglende iagttagelse af frister o.lign. tage hensyn hertil og således normalt ikke bestå i en total nægtelse af at give borgeren den pågældende ydelse."*

Derfor kan overtrædelse af en fristregel aldrig udgøre en "alvorlig" overtrædelse, som berettiger til bortfald af tilsagn og 100 procent tilbagebetaling af tidligere udbetalt tilskud.

Samme synspunkt kan findes i artiklen EU-rettens proportionalitetsprincip (U.2014B.227), afsnit 5.2.2:

#### **" 5.2.2. Sanktioner m.v**

*Et andet område, hvor EU-Domstolen selv udøver den absolutte forholdsmæssighedstest, er sager om byrdefulde konsekvenser af fristoverskridelser og indberetningspligter mv. Her har EU-Domstolen udtalt, at borgeres manglende overholdelse af formelle krav vel må mødes med reaktioner, men at disse skal tilpasses alvoren af overtrædelsen og dennes betydning for retsforholdet generelt. Hvor overtrædelsen ikke sår tvivl om, at borgeren rent faktisk opfylder de materielle betingelser for at få en given ydelse, må sanktionen for den manglende iagttagelse af de formelle krav tage hensyn til dette forhold og således normalt ikke bestå i en total nægtelse af at give borgeren den pågældende ydelse og måske ligefrem knytte sanktioner til overtrædelsen."*

Bortfald af tilsagn og 100 procent af tidligere års plejetilskud i det konkrete tilfælde er netop udtryk for dette.

For det første er alle materielle betingelser og forpligtelser for plejetilskud overholdt i 2020-2022, jf. det ovenfor anførte under afsnit 2. Dette bør indgå med afgørende vægt i den nærmere fastsættelse af sanktionen, jf. også det overfor citerede fra Forvaltning og Fællesskab og U.2014B.227.

Som det andet argument kan det anføres, at det er en skærpende omstændighed, at der er tale om en indgribende foranstaltning i form af et tilbagebetalingskrav af hele plejetilskuddet for perioden 2020-2022 på 599.378,32 kr. Tilbagebetalingskravet står ganske enkelt ikke mål med forseelsen (den formelle overskridelse af tidsfristen for rettidig indsendelse af Fællesskemaet i 2023).

For det tredje kan der henvises til, at Landbrugsstyrelsen i andre tilskudsordninger med flerårige tilsagn under Landdistriktsprogrammet 2014-2022 administrerer reglerne meget mere lempeligt.

Efter Landbrugsstyrelsens administration af tilskudsordningen 20 årig fastholdelse af vådområde er jeg for eksempel bekendt med, at manglende indsendelse af Fællesskema alene medfører bortfald af årets tilskud, da det ikke anses for at være proportionelt at stille krav om tilbagebetaling og bortfald af tilsagn.

Bortfald af tilsagn og tilbagebetaling af tilskud under et 5 årigt tilsagn om plejetilskud er ligeledes ude af proportioner og udtryk for en usaglig forskelsbehandling.

Opsummerende kan manglende rettidig anmodning om udbetaling af tilskud aldrig berettige til bortfald af tilsagn og tilbagebetaling af tidligere års plejetilskud.

Landbrugsstyrelsens afgørelse er dermed også i strid med det EU-retlige proportionalitetsprincip.

#### **4) Regelhenvisning**

Der er ingen henvisning til forordningsgrundlaget i styrelsens afgørelse.

Det udgør isoleret en formel, retlig mangel ved afgørelsen.

#### **5) Afsluttende kommentarer**

Afslutningsvist bemærkes det, at Syberg Highland Cattle har foretaget tilbagebetaling under protest.

Tilbagebetaling er således ikke udtryk for, at Syberg Highland Cattle er enig i afgørelsen, men er alene sket for at undgå rentebetaling.

Da tilsagnet er bortfaldet, kan der ikke søges om udbetaling herunder i Fællesskema 2024. Det er heller ikke muligt at søge et nyt til tilsagn før i tilsagnsrunden 2024.

Syberg Highland Cattle vil overholde alle betingelser i bekendtgørelse og plejetilsagnet i 2024, uanset at det ikke er muligt at anmode om udbetaling af plejetilskud i Fællesskema 2024.

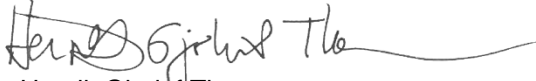
Derfor er det forventningen, at plejetilskud under tilsagnet for tilsagnsåret 2024 også vil blive udbetalt.

#### **Opsummering**

Landbrugsstyrelsens afgørelse er ugyldig af ovenfor nævnte grunde.

Jeg forventer derfor, at styrelsen genoptager sin egen afgørelse og på ny udbetaler det plejetilskud for tilsagnsårene 2020-2022, der uretmæssigt er krævet tilbagebetalt, og samtidig sørger for, at plejetilskud for 2024 kan udbetales, uagtet at det på nuværende tidspunkt ikke er muligt at anmodet om udbetaling heraf i Fællesskema 2024.

Venlig hilsen



Henrik Gjerluf Thomsen

Juridisk Chefkonsulent

D +45 2440 4553

E [hgt@seges.dk](mailto:hgt@seges.dk)

W [segesinnovation.dk](http://segesinnovation.dk)