

CIVITAS

ADVOKATER

UDREDNING OM FORVALTNING AF TILSKUD TIL LANDBRUGERE



Foto fra Civitas Advokaters domicil med malerier af John Kørner

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. INDLEDNING	4
2. KOMMISSORIUM.....	5
2.1. KOMMISSORIET I UDDRAG.....	5
2.2. DEN NÆRMERE AFGRÆNSNING AF KOMMISSORIET	7
2.3. UNDERSØGELSENS METODE OG MATERIALE.....	8
3. SAMMENFATNING AF UNDERSØGELSENS RESULTATER.....	8
4. RETSGRUNDLAGET.....	9
4.1. GENERELT.....	9
4.1.1. LOV OM LANDDISTRIKTSFONDEN	9
4.1.2. FORORDNING 1307/2013 AF 17. DECEMBER 2013.....	10
4.1.3. LOV OM DET CENTRALE VIRKSOMHEDSREGISTER	10
4.1.4. "LANDBRUGSAKTIVITET" OG "BEDRIFT" EFTER FORORDNINGEN	11
4.1.5. BEKENDTGØRELSE OM TILSKUD TIL MODERNISERING AF SLAGTESVINESTALDE	11
4.1.6. PLIGTMÆSSIGT SKØN	12
4.2. OMGÅELSESGLEGEN.....	13
4.2.1. ARTIKEL 60 I FORORDNING 1306/2013 AF 17. DECEMBER 2013	13
4.2.2. SAMMENFATTENDE OM DET EU-RETLIGE OMGÅELSESBEGREB	18
5. FAKTUEL UDREDNING	18
5.1. DE FIRE SAGER	18
5.1.1. ANSØGNINGERNE.....	18
5.1.2. RIGSREVISIONENS RAPPORT AF 12. MAJ 2021.....	20
5.1.3. SAGSBEHANDLINGEN I FORBINDELSE MED DE FIRE ANSØGNINGER	22
5.1.4. HENVENDELSE FRA BREGENTVEDS ADVOKAT.....	27
5.1.5. "RISIKOVURDERING"	28
5.1.6. "HØRING" AF BREGENTVED	29
5.2. ADMINISTRATIONSGRUNDLAGET	33
6. VURDERING	37
6.1. BEVISVURDERING.....	37
6.1.1. DE FIRE SAGER	37
6.1.2. ADMINISTRATIONSGRUNDLAGET	39
6.2. RETLIG VURDERING	39
6.2.1. DE FIRE SAGER – INDHOLDET AF AFGØRELSENE	39
6.2.1.1. ÉN ELLER FLERE BEDRIFTER	39
6.2.1.2. OMGÅELSESGLEGEN	40
6.2.2. ADMINISTRATIONSGRUNDLAGET OG INDHOLDET HERAF	41
6.2.3. SAGSBEHANDLINGEN	42

CIVITAS

ADVOKATER

6.2.3.1. DE FIRE SAGER	42
6.2.3.2. ADMINISTRATIONSGRUNDLAGET	42
6.2.3.3. SANDHEDSPLIGTEN	43
6.2.3.3.1. GENERELT OM SANDHEDSPLIGTEN.....	43
6.2.3.3.2. SANDHEDSPLIGTEN OG DE FIRE SAGER.....	45
6.2.3.3.3. SANDHEDSPLIGTEN OG ADMINISTRATIONSGRUNDLAGET	45

CIVITAS

ADVOKATER

1. INDLEDNING

Rigsrevisionen afgav den 12. maj 2021 sin beretning nr. 15/2020 om forvaltning af tilskud til landbrugere.

Som et blandt en række initiativer til opfølgning på Rigsrevisionens beretning besluttede Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, at der skulle gennemføres en udredning om visse faktiske og retlige forhold i forbindelse med behandlingen af et konkret sagskompleks omtalt i Rigsrevisionens beretning vedrørende Bregentved Gods samt i forbindelse med, at departementet godkendte Landbrugsstyrelsens administrationsgrundlag, som dannede grundlag for sagskomplekset.

Det er denne udredning, som vi har fået til opgave at udarbejde, der nu er færdig.

Den 28. januar 2022

Juridisk konsulent Jens Møller

Advokat Anders Valentiner-Branth

2. KOMMISSORIUM

2.1. Kommissoriet i uddrag

Kommissorium

Udredning om visse faktiske og retlige forhold i forbindelse med behandlingen af et konkret sagskompleks om tilskud til landbrugere

1. Rigsrevisionen har den 12. maj 2021 offentliggjort sin beretning nr. 15/2020 om forvaltning af tilskud til landbrugere. I beretningen konkluderer Rigsrevisionen mere generelt, at Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri ikke har sikret en korrekt forvaltning af tilskud til landbrugere, idet der ikke er sikret tilstrækkelig kontrol af tilskudsansørgernes bagvedliggende ejerforhold. Dette har muliggjort, at landbrugere – ved at opsplitte deres bedrift på flere selskaber/CVR-numre – har kunnet undgå støttelofter og samtidig opnå andre ikke-økonomisk målbare fordele i form af færre kontroller og sanktioner. Rigsrevisionen finder i beretningen administrationen kritisabel, hvilket Statsrevisorerne har tilsluttet sig.

Som et blandt en række initiativer til opfølgning på Rigsrevisionens beretning har Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri besluttet, at der skal gennemføres en udredning om visse faktiske og retlige forhold i forbindelse med dels behandlingen af et konkret sagskompleks omtalt i Rigsrevisionens beretning, dels departementets efterfølgende godkendelse af Landbrugsstyrelsens administrationsgrundlag.

[...]

2. Det fremgår af Rigsrevisionens beretning, at en måde, hvorpå en landbruger kan få mere udbetalt i tilskud, end landbrugeren er berettiget til, er ved at opsplitte sin bedrift og ansøge fra flere selskaber. Herved er det muligt at omgå de fastsatte tilskudsregler i strid med formålet med lovgivningen. Det følger i den forbindelse af omgåelsesklausulen i artikel 60 i forordning nr. 1306/2013, at der ikke må gives nogen fordele til landbrugere, hvis det kan fastslås, at betingelserne for at opnå sådanne fordele er kunstigt skabt og i strid med formålene med den pågældende lovgivning.

Rigsrevisionen bemærker i sin beretning, at Landbrugsstyrelsen ikke kontrollerer bagvedliggende ejerforhold for de ansøgende selskaber, ligesom det fremgår af Landbrugsstyrelsens administrationsgrundlag, at det ikke skal kontrolleres, om landbrugeren ansøger via flere selskaber. Registreringer af ansøgere i Landbrugsstyrelsens systemer er foregået enten på CPR- eller CVR-nummer, som begge i administrativ praksis har været anset for en bedrift. Opretter en landbruger

CIVITAS

ADVOKATER

flere CVR-numre, anså Landbrugsstyrelsen således efter dagældende praksis alle CVR-numre for at være selvstændige bedrifter.

Rigsrevisionen bemærker endvidere, at Landbrugsstyrelsen siden 2005 har været opmærksom på en risiko forbundet med den manglende kontrol af ansøgernes bagvedliggende ejerforhold. Rigsrevisionen bemærker også, at det daværende Miljø- og Fødevareministerium i marts 2018 blev gjort opmærksom på, at lovgivningen åbnede mulighed for at omgå de fastsatte støttelofter, når Landbrugsstyrelsens administration var baseret på CVR-numre. Landbrugsstyrelsen indstillede til ministeriet, at der fortsat skulle administreres med afsæt i styrelsens eksisterende praksis, hvilket ministeriet godkendte. Miljø- og Fødevareministeriet og Landbrugsstyrelsen besluttede herefter at fortsætte en administration af tilskudssager baseret på CVR-numre, selv om det indebar en mulighed for at omgå fastsatte støttelofter.

Rigsrevisionen omtaler i beretningen endvidere et konkret sagskompleks med fire ansøgninger om tilskud under ordningen "Modernisering af svineslagtestalde 2016", herunder mulig interessentpåvirkning af sagernes konkrete afgørelse. Det pågældende sagskompleks og sagsbehandlingen heraf er nærmere omtalt i Rigsrevisionens beretning, side 18-21, herunder boks 3.

Landbrugsstyrelsens afgørelse i sagskomplekset er for tiden under vurdering ved EU-Kommissionen, som foreløbigt har underkendt afgørelsen under henvisning til omgåelse. [...]

3. Udredningen skal i lyset heraf omfatte en undersøgelse af myndighedernes sagsbehandling med henblik på en juridisk vurdering af det konkrete sagskompleks, som Rigsrevisionen omtaler i sin beretning.

Der skal gennemføres en faktuel undersøgelse af håndteringen og sagsbehandlingen i Landbrugsstyrelsen og departementet i det daværende Miljø- og Fødevareministerium af det omtalte konkrete sagskompleks samt departementets godkendelse af styrelsens administrationsgrundlag. Giver de undersøgte forhold anledning til anbefalinger vedrørende organisatoriske eller sagsbehandlingsmæssige forhold, kan sådanne anbefalinger indgå i forbindelse med afrapporteringen.

I forlængelse heraf skal det vurderes, om gældende ret er tilsidesat i forbindelse med myndighedshåndteringen og behandlingen af det konkrete sagskompleks samt den efterfølgende godkendelse af administrationsgrundlaget.

CIVITAS

ADVOKATER

Fokus i udredningen skal være på forhold hos de involverede myndigheder, mens en vurdering af, om der er grundlag for, at det offentlige søger nogen enkeltpersoner draget til ansvar, ligger uden for kommissoriet. Det er således ikke en del af opdraget, at der til brug for nærværende faktiske og juridiske udredning foretages individuelle ansvarsvurderinger. Det vil på baggrund af udredningen blive vurderet, om der er grundlag for at tage skridt til nærmere at undersøge dette spørgsmål.

Fremkommer der i forbindelse med udredningen andre forhold, som er af en sådan karakter, at de ud fra kommissoriet må anses for nærliggende at undersøge, men som ikke umiddelbart skønnes at være omfattet af kommissoriet, kan der rettes henvendelse til Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri med henblik på en drøftelse heraf.

4. Udredningen skal først og fremmest bygge på en gennemgang af de relevante dele af det samlede skriftlige materiale, som har været tilgængeligt for Rigsrevisionen i forbindelse med Rigsrevisionens udarbejdelse af ovennævnte beretning.

Der kan ikke som led i arbejdet med udredningen foretages afhøringer eller indhentes udtalelser fra enkeltpersoner.

5. Der skal ske afrapportering i form af en rapport til Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.

[...]

Rapporten vil blive offentliggjort. I det omfang tavshedsbelagte oplysninger om bl.a. enkeltpersoners strafbare, økonomiske, erhvervs-mæssige eller privatlivet tilhørende forhold måtte indgå i rapporten, skal rapporten udarbejdes på en sådan måde, at dens offentliggørelse ikke skader hensynet til de pågældende enkeltpersoner.

2.2. Den nærmere afgrænsning af kommissoriet

Det har på det foreliggende grundlag ikke været anledning til at komme med anbefalinger om organisatoriske eller sagsbehandlingsmæssige forhold. Vi har heller ikke medtaget EU-kommissionens endelige rapport, som endnu ikke er afgivet, i vores udredning. Vi har imidlertid gengivet Kommissionens hidtidige synspunkter de steder i redegørelsen, hvor det har været relevant.

I overensstemmelse med kommissoriet har vi derimod vurderet:

CIVITAS

ADVOKATER

- Var den udbetalte støtte i overensstemmelse med de gældende støtteregler?
- Var Landbrugsstyrelsens administrationsgrundlag i overensstemmelse med de gældende støtteregler?
- Blev der begået sagsbehandlingsfejl i forbindelse med udbetalingen af støtte?
- Blev der begået sagsbehandlingsfejl i forbindelse med udarbejdelsen af styrelsens administrationsgrundlag og departementets efterfølgende godkendelse? (herefter samlet benævnt "administrationsgrundlaget").

2.3. Undersøgelsens metode og materiale

Vi har fra ministeriet modtaget et meget omfattende materiale med flere tusinde dokumenter, der angår perioden 2006-2021.

Det drejer sig først og fremmest om brevveksling mellem Landbrugsstyrelsen og Rigsrevisionen med et meget stort antal tilhørende bilag. Der findes imidlertid også en række interne notater, e-mails og brevveksling med andre, herunder Bregentved Gods (herefter "Bregentved Gods" eller blot "Bregentved") og – ikke mindst – EU-kommissionen.

Resultaterne af den faktuelle udredning, som vi har foretaget, er herefter blevet bedømt i forhold til de gældende regler.

3. SAMMENFATNING AF UNDERSØGELSENS RESULTATER

Vi har i overensstemmelse med kommissoriet gennemført en faktuel udredning af styrelsens behandling af fire ansøgninger om tilskud under ordningen "Modernisering af svinestalde 2016" samt af styrelsens administrationsgrundlag og departementets godkendelse heraf.

Vi har på den baggrund foretaget en retlig vurdering af hændelsesforløbet set i forhold til gældende ret – både hvad angår indholdet af de trufne afgørelser og administrationsgrundlaget og sagsbehandlingen i forbindelse hermed.

Med hensyn til indholdet af de fire afgørelser om tilskud er det vores opfattelse, at tilskuddet i disse sager er udbetalt i strid med forordning 1307/2013, artikel 4, stk. 1, litra a og b. Efter vores vurdering er der ikke tale om fire selvstændige bedrifter i forordningens forstand, men om én samlet bedrift. Det er samtidig vores vurdering, at der tillige er tale om en omgåelse i henhold til artikel 60 i forordning 1306/2013, og at udbetalingen også af denne grund er sket uberettiget.

CIVITAS

ADVOKATER

Hvad angår administrationsgrundlaget, er det vores vurdering, at dette er i modstrid med forordning 1307/2013 og tillige er udtryk for en ulovlig afskæring af det skøn, som skal foretages ifølge reglerne, og som forudsætter, at der foretages en konkret omgåelsesvurdering.

I forbindelse med de fire ansøgninger blev det oprindeligt indstillet, at der skulle meddeles afslag på grund af omgåelse. Alligevel blev alle fire ansøgninger imødekommet. Det har på det for os foreliggende grundlag ikke været muligt at konstatere, hvorfor indstillingen blev ændret.

Departementets og ministerens godkendelse af styrelsens administrationsgrundlag skete på baggrund af en række notater, der anbefalede at fortsætte med den hidtidige praksis. Notaterne støttede sig i vidt omfang på en retsopfattelse, der angiveligt skulle hidrøre fra Kammeradvokaten. At Kammeradvokaten skulle have givet en sådan anbefaling, fremgår ikke af det materiale, vi har modtaget til brug for vores udredning.

På baggrund af vores undersøgelse af Landbrugsstyrelsens sagsbehandling er det vores vurdering, at styrelsen har afgivet urigtige og misvisende oplysninger til Rigsrevisionen og har overtrådt den sandhedspligt, der gælder for offentlige myndigheder. Se i den forbindelse § 12, stk. 1, i rigsrevisorloven (lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012).

Tilsvarende er det vores vurdering, at Landbrugsstyrelsen har givet misvisende oplysninger til brug for ministerforelæggelserne om Kammeradvokatens medvirken i sagen. Det er vores vurdering, at styrelsen også i denne henseende har overtrådt sandhedspligten.

4. RETSGRUNDLAGET

4.1. Generelt

4.1.1. Lov om Landdistriktsfonden

Efter § 1, stk. 1, i lovbekendtgørelse nr. 114 af 6. februar 2020 om Landdistriktsfonden kan ministeren for fødevarer, fiskeri og ligestilling og erhvervsministeren inden for deres respektive områder yde støtte bl.a. til foranstaltninger, der er omfattet af afsnit III i forordning nr. 1305/2013 af 17. december 2013 om udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for udvikling af Landdistrikterne (ELFUL).

Efter § 2, stk. 1, kan ministrene ligeledes inden for deres respektive områder fastsætte regler om støtte, som de kan yde i medfør af lovens § 1. Der kan bl.a. fastsættes regler om ansøgning om støtte, betingelser for støtte, støtteniveau, beregning af støtte og udbetaling af støtte.

Ved bekendtgørelse nr. 417 af 12. maj 2016 om tilskud til modernisering af svinestalde blev det i § 14, stk. 5, bestemt, at tilskud til modernisering højst kan beregnes på grundlag af et samlet

beløb på 35 mio. kr. pr. CPR nr., eller pr. CVR-registrerede, primære jordbrugsbedrift. Støtten kan dog højst udgøre 20 pct. af en nærmere fastlagt standardomkostning.

Af note 1 til bekendtgørelsen fremgår det udtrykkeligt, at der er medtaget visse bestemmelser fra forordning 1305/2013 af 17. december 2013 og forordning 1306/2013 af 17. december 2013 om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik. Gengivelsen af disse bestemmelser er således udelukkende begrundet i praktiske hensyn og berører ikke forordningernes umiddelbare gyldighed i Danmark, jf. også bekendtgørelsens note 1.

4.1.2. Forordning 1307/2013 af 17. december 2013

Forordningen fastsætter nærmere regler for direkte betalinger til landbrugere under støtteordninger inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik.

Artikel 4, stk. 1, indeholder bl.a. følgende definitioner:

”1. I denne forordning forstås ved

a) ”landbruger”: en fysisk eller juridisk person eller en sammenslutning af fysiske eller juridiske personer, uanset hvilken retlig status en sådan sammenslutning og dens medlemmer gives i henhold til national ret, hvis bedrift befinder sig inden for traktaternes territoriale anvendelsesområde som defineret i artikel 52 i TEU sammenholdt med artikel 349 og 355 i TEUF, og som udøver en landbrugsaktivitet

b) ”bedrift”: alle de produktionsenheder, der drives landbrugsmæssigt af en landbruger, og som befinder sig på samme medlemsstats område”

I betragtning (13) i præambelen til forordningen nævnes det, at fordelingen af den direkte indkomststøtte blandt landbrugerne er kendetegnet ved, at en uforholdsmæssig del af betalingerne tildeles et ret lille antal store modtagere. Det fremhæves, at større modtagere på grund af stordriftsfordele ikke behøver samme støtte pr. enhed for, at målet med indkomststøtte kan nås effektivt.

I betragtning (21) i præambelen nævnes det, at der bør sikres en bedre fordeling af støtten mellem landbrugsarealer i Unionen.

4.1.3. Lov om Det Centrale Virksomhedsregister

Lovbekendtgørelse nr. 653 af 15. juni 2006 om Det Centrale Virksomhedsregister (CVR-loven) bestemmer i § 1, stk. 1, at Erhvervs- og Selskabsstyrelsen (i dag Erhvervsstyrelsen) fører Det Centrale Virksomhedsregister. Efter § 2, stk. 1, har registeret til formål at indeholde grunddata om juridiske enheder, jf. lovens § 3.

Ved en juridisk enhed forstås i henhold til § 3, stk. 1, nr. 1, en fysisk person i dennes egenskab af arbejdsgiver eller selvstændigt erhvervsdrivende og efter § 3, stk. 1, nr. 2, en juridisk person eller en filial af en juridisk person. § 3, nr. 3-6, indeholder regler om offentlige myndigheder.

CVR-loven indeholder i øvrigt regler om brancher og bibrancher.

4.1.4. "Landbrugsaktivitet" og "Bedrift" efter forordningen

Det fremgår af definitionen i forordning 1307/2013, artikel 4, stk. 1, litra a, at det er en betingelse for at modtage støtte, at man udøver "landbrugsaktivitet". Efter forordningens artikel 4, stk. 1, litra b, ydes støtte til en "bedrift", som omfatter alle de produktionsenheder, som landbrugeren driver.

Den nationale retlige status er uden betydning. Af CVR-loven fremgår imidlertid, at virksomheden skal registreres i registeret, uanset virksomheden drives af en fysisk person eller en juridisk person. En landbrugsvirksomhed skal derfor registreres i CVR-registeret.

Der er ingen sammenhæng mellem bedriftsbegrebet og CVR-registreringen, herunder dens eventuelle branchekode i registeret.

4.1.5. Bekendtgørelse om tilskud til modernisering af slagtesvinestalde

I den dagældende bekendtgørelse nr. 417 af 12. maj 2016 om tilskud til modernisering af slagtesvinestalde fastsættes i § 14, stk. 5, det maksimale støttebeløb pr. CPR nr. eller CVR-registrerede, primære jordbrugsbedrift. Der tages i bekendtgørelsen ikke højde for, om en CVR-registreret landbrugsvirksomhed altid samtidig er en selvstændig bedrift i EU-retlig forstand eller "blot" kan være en produktionsenhed under bedriften.

Forordning 1307/2013 gælder direkte og umiddelbart, og det er ikke muligt i en bekendtgørelse på nationalt plan at begrænse det retlige skøn efter forordningen, herunder artikel 4, stk. 1, litra a og b.

Efter vores opfattelse udelukker bekendtgørelsen, at der kan anlægges en almindelig og korrekt bredere fortolkning af og dermed skøn over, om en virksomhed kan betegnes som en bedrift efter forordningen. Definitionen i forordningens artikel 4, stk. 1, litra b, viser da også, at der kan være flere produktionsenheder under samme bedrift.

Præambelen til forordning 1307/2013 nævner i betragtning (13) og (21) fordelingssynspunkter som vigtige. I betragtning (13) siges det således, at den direkte indkomststøtte blandt landbrugere er kendetegnet ved, at de store modtagere tildeles en uforholdsmæssig del af betalingerne, hvilket ikke er målet med, at indkomststøtten kan nås effektivt. Støtte "alene" på

baggrund af CVR-registreringen tager ikke højde for disse synspunkter, idet der ikke herved foretages en undersøgelse af de bagvedliggende ejerforhold.

4.1.6. Pligtmæssigt skøn

Når medlemsstaterne ifølge en EU-retlig regel er overladt et skøn, beror det i første række på en fortolkning af det relevante retsgrundlag, i hvilket omfang den kompetente nationale myndighed har pligt til at foretage en konkret afvejning af den individuelle sags konkrete omstændigheder, og i hvilket omfang myndigheden kan begrænse dette konkrete skøn gennem opstilling af regler, der begrænser skønnet.

Hvis det relevante retsgrundlag fordrer, at der skal foretages et bredt og individuelt skøn efter bestemte kriterier, vil det ikke være lovligt, at der nationalt fastsættes regler, som afskærer skønnet, og som ikke tager højde for de kriterier, som det er forudsat skal indgå i vurderingen.

Fra EU-Domstolens praksis kan f.eks. henvises til Domstolens sag C-28/95, A. Leur-Bloem. Sagen angik fortolkning af en bestemmelse i et direktiv om betingelserne for skattefritagelse i forbindelse med fusion ved aktieombytning. Ifølge direktivreglen kunne der gives afslag på skattefritagelse, hvis hovedformålet eller et af hovedformålene med aktieombytningen var skattesvig eller skatteunddragelse. Hvis aktieombytningen efter en konkret vurdering ikke var foretaget ud fra forsvarlige økonomiske betragtninger, kunne dette efter bestemmelsen skabe en formodning for, at hovedformålet eller et af hovedformålene var skattesvig eller skatteunddragelse. EU-Domstolen fastslog, at direktivreglen medførte en pligt for den kompetente nationale myndighed til at foretage en samlet undersøgelse af den konkrete transaktion. Nationalt fastsatte hollandske regler, som opstillede en række generelle betingelser for, at der kunne opnås skattefritagelse, var derfor i strid med direktivet.

Det forhold, at det kan være ulovligt, hvis en forvaltningsmyndighed opstiller interne regler, som i strid med regelgrundlaget f.eks. afskærer en skønsmæssig beføjelse, har væsentlige lighedspunkter med grundsætningen om forbuddet mod "skøn under regel", som kendes fra dansk forvaltningsret.

I sagen omtalt i Folketingets Ombudsmands Beretning (herefter FOB) 2013-20 anførte ombudsmanden bl.a.:

"Det er almindeligt antaget, at en forvaltningsmyndighed ikke uden særlige holdepunkter i lovgivningen kan sætte et lovbestemt skøn under regel ved at opstille interne regler, der afskærer eller kraftigt begrænser skønnet. Som udgangspunkt er en forvaltningsmyndighed således forpligtet til i hvert enkelt tilfælde at inddrage relevante og saglige kriterier og i forhold hertil træffe en afgørelse efter en konkret vurdering"

Grundsætningen er i en dansk forvaltningsretlig kontekst fastslået i en række udtalelser fra Folketingets Ombudsmand, jf. f.eks. FOB 2000.439, FOB 2009-5-4 og FOB 2021-20, samt i en række domme, jf. f.eks. Ugeskrift for Retsvæsen (herefter forkortet "U") 2004.904 V, U 2008.2195 H, U 2010.2843 H, U 2017.1308 H, U 2019.2674 H og U 2021.1421 H.

Der er også en omfattende juridisk litteratur om grundsætningen, jf. f.eks. Søren Højgård Mørup i *Forvaltningsret* (2018), side 367 ff., Karsten Revsbech m.fl.: *Forvaltningsret- Almindelige emner*, 6. udgave (2016), side 275 f., Bent Christensen: *Forvaltningsret*, Hjemmel, Organisation, 2. udgave (1997), side 175 f., Sten Bønsing: *Almindelig Forvaltningsret*, 4. udgave (2018), side 339, og Jens Peter Christensen i *Højesteret – 350 år* (2011), side 269 f.

Efter vores vurdering må spørgsmålet om, hvorvidt der kan ydes støtte til en bedrift, bero på en direkte anvendelse af EU-forordningerne. Kommissionen har i øvrigt i forbindelse med regnskabsafslutningsproceduren for 2019 givet udtryk for, at nationalt fastsatte regler i den forbindelse er uden retsvirkning, hvilket Landbrugsstyrelsen har taget til efterretning.

§ 14, stk. 5, i bekendtgørelse nr. 417 af 12. maj 2016 om tilskud til modernisering af slagtesvinestalde har derfor ikke selvstændig betydning for fortolkningen af bedriftsbegrebet. Hertil kommer, at reglen i bekendtgørelsen efter sin ordlyd afskærer en konkret vurdering af, om der er tale om en omgåelse. En anvendelse af den pågældende bestemmelse vil derfor i givet fald også være i strid med regelgrundlagets forudsætning om, at der skal foretages en konkret vurdering.

4.2. Omgåelsesreglen

4.2.1. Artikel 60 i forordning 1306/2013 af 17. december 2013

Artikel 60 indeholder følgende bestemmelse:

"Artikel 60

Omgåelsesklausul

Medmindre der er fastsat særlige bestemmelser, indrømmes der ingen fordele i henhold til sektorlovgivningen for landbrug til fysiske eller juridiske personer, om hvem det kan fastslås, at betingelserne for at opnå sådanne fordele blev skabt på en kunstig måde og i strid med formålene med den pågældende lovgivning."

I præamblen til forordning 1307/2013 siges det i betragtning (13), at der ikke bør gives fordele til landbrugere, der kunstigt har skabt sådanne betingelser.

Omgåelse foreligger efter EU-retten, hvor de fordele (den støtte), der er opnået eller søges opnået, er skabt i strid med formålene med den pågældende lovgivning og på en kunstig måde.

CIVITAS

ADVOKATER

Reglen i artikel 60 er ikke ny. En tilsvarende regel fandtes i artikel 29 i Rådets Forordning (EF) nr. 1782/2003.

I et **notat af 11. april 2005** fra Direktoratet for Fødevareerhverv, Landbrugsstøttekontoret ("Notat om omgåelse – etablering af rettigheder"), gennemgår direktoratet den daværende praksis om anvendelsen af artikel 29. I notatet henvises til et fortolkningsnotat fra Kommissionen om omgåelse. Heri siges det bl.a.:

"Kommissionen har udarbejdet et fortolkningsnotat om omgåelse. Der lægges særligt vægt på formuleringen, *"at de kunstigt har skabt betingelser for modtagelse af sådanne betalinger"*. I sit notat gennemgår Kommissionen EF-Domstolens afgørelse i sagen C-110/99, Emsland-Stärke GmbH, særligt præmis 52-54 samt præmis 39.

39 Kommissionen har anført, at formodningen om misbrug af rettigheder kræver, at der foreligger tre elementer:

Et objektivt element, nemlig bevis for, at betingelserne for tildeling af en ydelse er kunstigt skabt, det vil sige at handelstransaktionen ikke forfølger et selvstændigt økonomisk formål, men alene tilsigter fra fællesskabsbudgettet at opnå den økonomiske støtte, der følger med denne transaktion. Dette nødvendiggør en konkret undersøgelse af de pågældende fællesskabsbestemmelers indhold og formål samt adfærden hos en omhyggelig erhvervsdrivende, der driver sin virksomhed under overholdelse af de gældende retsregler og i overensstemmelse med den handelsmæssige og økonomiske praksis, der gælder inden for den pågældende sektor.

Et subjektivt element, nemlig det forhold, at den pågældende handelstransaktion i det væsentlige er blevet gennemført for at opnå en økonomisk fordel, der er uforenelig med fællesskabsbestemmelsernes formål.

Et procesretligt element vedrørende bevisbyrde. Dette påhviler vedkommende nationale administration. I de alvorligste tilfælde af misbrug vil selv et formodningsbevis, der i givet fald fører til, at bevisbyrden ændres, kunne antages som bevis.

...

52 Konstateringen af, at der er tale om misbrug, nødvendiggør dels et sammenfald af objektive omstændigheder, hvoraf det fremgår, at det formål, som fællesskabsbestemmelserne forfølger, ikke er opnået, selv om betingelserne i disse bestemmelser formelt er overholdt.

53 Der kræves dels et subjektivt element, der består i ønsket om at drage fordel af fællesskabsbestemmelserne ved kunstigt at skabe de betingelser, der kræves for at opnå denne fordel. At et sådant subjektivt element foreligger, kan bl.a. godtgøres ved

CIVITAS

ADVOKATER

bevis for en hemmelig aftale mellem eksportøren i Fællesskabet, der drager fordel af restitutionen, og importøren af varerne i tredjelandet.

54 Det tilkommer den nationale ret at fastslå, at der foreligger de to elementer, hvorom der skal føres bevis i overensstemmelse med de nationale retsregler, idet fællesskabsrettens virkning dog ikke må begrænses (jf. i denne retning bl.a. dom af 21.9.1983, forenede sager 205/82-215/82, Deutsche Milchkontor m.fl., Sml. s. 2633, præmis 17-25 og 35-39, af 15.5.1986, sag 222/84, Johnston, Sml. s. 1651, præmis 17-21, af 8.2.1996, sag C-212/94, FMC m.fl, Sml. I, s. 389, præmis 49, 50 og 51, og af 15.6.2000, forenede sager C-418/97 og C-419/97, ARCO Chemie Nederland m.fl., Sml. I, s. 4475, præmis 41).”

På side 2-3 i direktoratets notat af 11. april 2005 siges det herudover:

”Hvad siger forordningerne?

Det bemærkes i de nævnte sammenhænge, at en bedrift defineres i artikel 2 i RFO1782/03:

”I denne forordning:

*a) forstås ved ”**landbruger**” 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*

*b) forstås ved ”**bedrift**” alle de produktionsenheder, som landbrugeren driver, og som befinder sig på en og samme medlemsstats område”*

[...]

Bestemmelsen om definitionen på en bedrift forstås således, at den omfatter *samtlig*e enheder, som den pågældende landbruger driver, dvs. både eget og forpagtet jord, samt evt. driftsbygninger ejet som lejet. Bestemmelsen skal læses i sammenhæng med den citerede artikel 29 i RFO 1782/2003.

Hvornår foreligger der omgåelse – og hvilke indikatorer peger på omgåelse?

Direktoratet finder, at der foreligger klar omgåelse, hvis

- de til bedriften forpagtede arealer f.eks. overdrages til en ægtefælle, børn eller en medhjælper på bedriften eller en anden juridisk enhed, som f.eks. et I/S, men med samme personkreds, som den ejede ejendom.”

Og på side 5 i samme notat af 11. april 2005 konkluderes det:

”Indikatorer for omgåelse

Eksemplerne kan anvendes til afslutningsvis at opsummere de faktorer, som kan indikere omgåelse.

De er følgende:

- koncentration af tillæg
- reduceret udtagningspligt
- sammenfald af personkreds, herunder nært beslægtede
- er opdelingen af bedriften reel, dvs. kan de opsplittede enheder drives selvstændigt i forhold til enheden, hvorfra de er udskilt.”

I et **notat af 5. februar 2008** fra Direktoratet for Fødevareerhverv (”Kriterier for hindring af opsplnitning af landbrugsejendomme med fastsættelse af øvre grænser for udbetaling af støtte til den enkelte landbruger”) siges det på side 2, at der ikke må ske opsplnitning af bedrifter ”mhp. støttetænkning”.

Det nævnes også, at i visse tilfælde vil bedrifter med forskellige CVR-numre derfor skulle betragtes som én bedrift, ligesom en opsplnitning vil kunne tilsidesættes, hvis den bevidst er gennemført for at omgå reglerne. I notatet gennemgås som i notatet af 11. april 2005 de relevante bestemmelser i Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003.

På side 5 i notatet af 5. februar 2008 fremgår det:

”Der kan være forskellige legitime grunde til at opsplitte en landbrugsbedrift. Det er i de konkrete situationer som hovedregel direktoratet, der skal løfte bevisbyrden for, at opsplnitningen har haft til formål at omgå støttereglerne, herunder fx at undgå reduktion af landbrugsstøtten i form af capping. Hvis opsplnitningen indebærer overdragelse en del af bedriften til nærtstående, 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.

Konsekvensen af, at der foreligger omgåelse er, at støtten bortfalder.”

Den **12. september 2013 afsagde EU-Domstolen dom** i en central sag i forhold til den omgåelsesvurdering, som skal foretages efter artikel 60 i forordning 1306/2013, sag C-434/12, Slancheva Sila. Det udtales i dommens præmis 49:

”1) Artikel 4, stk. 8, i Kommissionens forordning (EU) nr. 65/2011 af 27. januar 2011 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 for så vidt angår kontrol og krydsoverensstemmelse i forbindelse med støtteforanstaltninger til udvikling af landdistrikterne skal fortolkes således, at betingelserne for anvendelsen heraf forudsætter, at der foreligger et objektivt og et subjektivt element. Med hensyn

CIVITAS

ADVOKATER

til det første af disse elementer påhviler det den forelæggende ret at tage hensyn til de objektive omstændigheder i den konkrete sag, som giver anledning til at konkludere, at det formål, der forfølges med støtteordningen i henhold til Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL), ikke kan opnås. Med hensyn til det andet element påhviler det den forelæggende ret at tage hensyn til de objektive beviser, som giver anledning til at konkludere, at den, der ansøger om en betaling i henhold til ELFUL-støtteordningen, ved kunstigt at skabe betingelserne for at modtage en sådan betaling udelukkende har haft til hensigt at opnå en fordel i strid med målene for denne ordning. I denne forbindelse kan den forelæggende ret ikke alene basere sig på omstændigheder som retlige, økonomiske og/eller personlige forbindelser mellem de involverede personer i lignende investeringsprojekter, men ligeledes på indicier, der indikerer en forsætlig koordinering mellem disse personer.

2) Artikel 4, stk. 8, i forordning nr. 65/2011 skal fortolkes således, at den er til hinder for, at en ansøgning om betaling efter støtteordningen i henhold til Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) afslås alene med den begrundelse, at et investeringsprojekt, for hvilket der ansøges om støtte fra denne ordning, ikke har funktionel selvstændighed, eller at der foreligger en retlig forbindelse mellem dem, der har ansøgt om en sådan støtte, uden at de andre objektive elementer i den konkrete sag er taget i betragtning.”

EU-Domstolens dom af 12. september 2013 indeholder herudover i præmis 41-42 følgende beskrivelse af indikationer for, at den subjektive betingelse er opfyldt:

”41 Eksistensen af et sådant subjektivt element kan ligeledes styrkes ved bevis for en hemmelig aftale, som kan antage form af en forsætlig koordinering, mellem forskellige investorer, der ansøger om støtte i henhold til ELFUL-støtteordningen, især når investeringsprojekterne er identiske, og der er en geografisk, økonomisk, praktisk, retlig og/eller personlig forbindelse mellem disse projekter (jf. analogt dommen i sagen Vonk Dairy Products, præmis 33).

42 Imidlertid har Domstolen fastslået, at der ikke kan nægtes finansiering af et projekt, når der kan være en anden begrundelse for den omhandlede investering end blot at opnå betaling i medfør af ELFUL-støtteordningen (jf. analogt dommen i sagen Halifax m.fl., præmis 75).”

4.2.2. Sammenfattende om det EU-retlige omgåelsesbegreb

Sammenfattende kan det konkluderes, at det EU-retlige omgåelsesbegreb, som det nu er formuleret i artikel 60 i forordning 1306/2013, kræver, at to betingelser er opfyldt:

Det er for det **første** en betingelse, at der er tale om objektive omstændigheder, hvoraf det fremgår, at det eller de formål, som EU-bestemmelserne forfølger, ikke opnås (**det objektive element**). Om dette er tilfældet, må bero på en fortolkning af de bagvedliggende materielle regler og deres formål. Det er naturligvis en forudsætning, at de grundlæggende formelle og ikke mindst materielle støttebetingelser i øvrigt er opfyldt (se ovenfor om afsnit 4.1.2. om bl.a. bedriftsbegrebet).

Det er således i strid med reglerne i forordningen (og dermed en hjemmelsmangel), hvis ansøgeren ikke er omfattet af bedriftsbegrebet. Er dette tilfældet, og udbetales der alligevel støtte, er der ikke tale om omgåelse, men om udbetaling af støtte i strid med kravet om lovmæssig forvaltning. Dermed er opfyldelsen af betingelsen om det objektive element (og tillige det subjektive element) uden selvstændig retlig relevans.

Det er for det **andet** en betingelse, at et subjektivt element er opfyldt. I den forbindelse skal det vurderes, om ansøgeren kunstigt har etableret en ordning, som udelukkende har haft til hensigt at skabe en fordel i strid med formålene med den bagvedliggende ordning – typisk de bagvedliggende regler om EU-støtte (**det subjektive element**). Men en vurdering af, om dette er tilfældet, er som nævnt uden retlig relevans, hvis de formelle og materielle støttebetingelser i øvrigt ikke er opfyldt. Som nævnt tidligere har Kommissionen også givet udtryk for, at nationalt fastsatte støtteregler er uden betydning for omgåelsesvurderingen.

5. FAKTUEL UDREDNING

5.1. De fire sager

5.1.1. Ansøgningerne

Den 15. august 2016 indgav følgende fire virksomheder en ansøgning til Landbrugsstyrelsen:

- Fmp Eskildstrup ApS
- Fmp Langesnave ApS
- Fmp Sofiendal ApS
- Fmp Turebylille ApS

CIVITAS

ADVOKATER

Efter dansk selskabslovgivning er der tale om fire selvstændige juridiske enheder. De er alle stiftet samme dato, den 20. april 2016, og har samme:

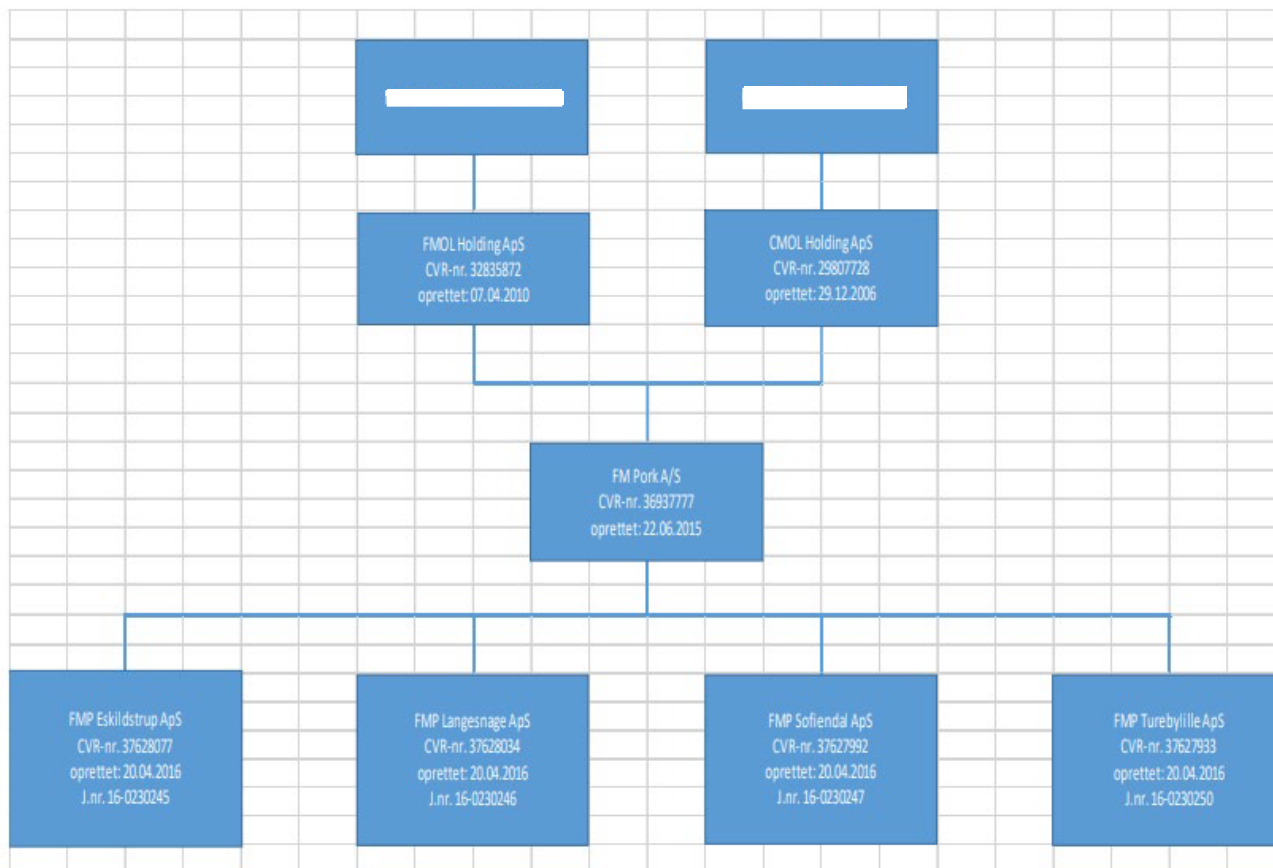
- Selskabsadresse, tlf. nr. og e-mailadresse
- Direktør
- Bestyrelse
- Legale ejere
- Reelle ejere
- Stifter (FM Pork A/S)
- Egenkapital på 50.000,00 kr.
- Datering på finansieringserklæringen
- Projektudgifter på 38.381.800,00 kr.
- Projektbeskrivelse

De fire projekter er beliggende på følgende adresser:

- Eskildstrupvej 39, 4100 Ringsted (Fmp Eskildstrup ApS)
- Langesnave, Langesnogvej 3, 4690 Haslev (Fmp Langesnave ApS)
- Terslev Skolevej 4 A, 4690 Haslev (Fmp Sofiendal ApS)
- Turebylille, Vordingborgvej 337, 4682 Turebylille (Fmp Turebylille ApS)

I marts 2017 fik alle fire virksomheder et tilsagn på at modtage 7 millioner kr. i støtte svarende til, at hvert selskab fik 20 pct. af 35 millioner kr.

De fire selskaber er ejet af to holdingselskaber, som ejes af ejerne af Bregentved. I det supportskema, som blev udfyldt af sagsbehandleren den 7. oktober 2016 i forbindelse med ansøgningerne, blev der udarbejdet denne oversigt over ejerforholdene.



5.1.2. Rigsrevisionens rapport af 12. maj 2021

Rigsrevisionen har på side 20 i sin rapport af 12. maj 2021 på baggrund af materiale fra Landbrugsstyrelsen og Miljø- og Fødevareministeriets Department udarbejdet denne oversigt over processen for sagsbehandlingen af de fire ansøgninger. Vi har ud fra en gennemgang af oplysninger i sagen også lagt oplysningerne i nedenstående oversigt til grund for vores undersøgelse:

Processen for sagsbehandlingen af 4 ansøgninger om tilskud fra ordningen ”Modernisering af slagtesvinestalde 2016”

- **August 2016:** 4 ansøgninger med samme bagvedliggende ejerforhold blev sendt til Landbrugsstyrelsen med henblik på at opnå 4 tilsagn om tilskud (4 x 7 mio. kr.) fra ordningen ”Modernisering af slagtesvinestalde 2016”.
- **Oktober 2016:** Landbrugsstyrelsen konkluderede i et udkast til en afgørelse, at der ikke skulle gives tilsagn om tilskud til de 4 selskaber med henvisning til forsøg på omgåelse af støtteloftet på 7 mio. kr. Der var mistanke om, at der kunne være tale om, at ansøgeren bag de 4 selskaber forsøgte at omgå støtteloftet, jf. artikel 60 i forordning nr. 1306/2013.
- **1. februar 2017:** Landbrugsstyrelsen foretog en fornyet juridisk vurdering i forhold til, om der alligevel kunne gives tilsagn til de 4 ansøgninger. Ansøgningerne havde ifølge en enhed i Landbrugsstyrelsen stor bevågenhed hos erhverv og hos miljø- og fødevarerministeren. Samtidig fremgår det af korrespondancen, at de 4 ansøgninger skulle drøftes med Landbrug & Fødevarer på et møde kort tid efter. Landbrugsstyrelsen har ikke over for Rigsrevisionen kunnet redegøre for sagen, og der findes ikke et referat fra mødet.
- **2. februar 2017:** Landbrugsstyrelsen vurderede efter en fornyet juridisk gennemgang, at der efter en vurdering af bekendtgørelsen for ordningen var så meget usikkerhed om, hvorvidt der skulle lægges afgørende vægt på CVR-numre eller ejerkreds, at der ikke var et tilstrækkeligt grundlag for at tale om en egentlig omgåelse. Herefter blev det indstillet, at ansøgeren godt kunne ansøge om tilskud fra ordningen med 4 ansøgninger.
- **27. februar 2017:** Miljø- og fødevarerministeren bestilte en oversigt over manglende tilsagn om miljøstøtte til slagtesvinestalde. Af bestillingen fremgår følgende: *”Ministeren ønsker til brug for et møde med svineproducenter på kvægkongressen i Herning en oversigt over manglende tilsagn om miljøstøtte til nye slagtesvinestalde. Der er nogle landmænd, som har en miljøgodkendelse, der udløber den 1. marts. Det er blevet lovet, at relevante tilsagn vil blive givet”.*
- **2. marts 2017:** Som forberedelse til mødet med miljø- og fødevarerministeren den 3. marts 2017 skrev en medarbejder i Landbrugsstyrelsen: *”Til brug for dit møde med ministeren i morgen får du nedenfor den opdatering, som er sendt til DEP [RR: departementet]. I tillæg hertil skal du vide fsva. [RR: ansøger], som L&F har særligt fokus på, at der på nuværende tidspunkt er givet tilsagn i 1 af de 4 ansøgninger. De 3 resterende sager forventes afgjort i løbet af de næste par arbejdsdage. Den miljøgodkendelse, som udløber først blandt [RR: ansøgers] ansøgninger, udløber den 27. april, så ansøger vil få besked i god tid inden da”.*
- **27. februar - 9. marts 2017:** Sagsbehandlerne udfyldte tjeklisterne til de 4 ansøgninger. Af tjeklisterne fremgår det, at Landbrugsstyrelsen har truffet beslutning om, at de 4 selskaber kunne ansøge om tilskud fra ordningen. Tilsagnsbreve blev udarbejdet og efterfølgende sendt til ansøger.
- **Juli 2017:** Det fremgår af et internt notat fra Landbrugsstyrelsen, at der ikke var enighed om den juridiske vurdering, som lå til grund for at give tilsagn til ansøgningerne i marts 2017. Dele af Landbrugsstyrelsen var af den opfattelse, at afgørelsen om at give tilsagn til de 4 selskaber ikke inddragede flere relevante forhold vedrørende omgåelse, som kunne have ført til afslag af tilskudsansøgningerne. Det fremgår bl.a., at der internt i Landbrugsstyrelsen i tidligere sager om omgåelse blev inddraget andre kriterier, fx om selskaberne var stiftet til lejligheden. Herudover fremgår det, at der manglede en dokumenteret gennemgang af de konkrete ansøgninger i forhold til formålet med støttebegrænsningen og andre bånd mellem de ansøgende selskaber og den bagvedliggende ejer. Samtidig vurderede dele af Landbrugsstyrelsen, at der var risiko for, at en revision ville underkende projekternes støtteberettigelse.
- **August 2017:** Landbrugsstyrelsen gennemgik EU-domme i forhold til omgåelse og bevisbyrden herfor. Ifølge Landbrugsstyrelsen er det vanskeligt at bevise omgåelse.
- **November 2017:** I en intern risikovurdering udarbejdet af Landbrugsstyrelsen fremgår det, at Miljø- og Fødevarerministeriets departement blev telefonisk orienteret om, at ansøgningerne blev imødekommet i marts 2017 efter pres fra Landbrug & Fødevarer.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af materiale fra Landbrugsstyrelsen og Miljø- og Fødevarerministeriets departement.

5.1.3. Sagsbehandlingen i forbindelse med de fire ansøgninger

I sagsbehandlerens **supportskema af 7. oktober 2016** skrives det i **pkt. 7**:

"Far og søn ejer hver sit Holdingselskab. Disse to Holdingselskaber ejer FM PORK A/S (Oprettet 22-06-2016). FM PORK A/S opretter 20-04-2016, 4 separate APS 'er. Disse 4 APS 'er der dem der ansøger om hver deres tilskud (Se selskabskonstruktion herunder).

Vi mener der er tale om at der laves en selskabskonstruktion der alene er lavet for at omgå loftet på maksimalt tilskud. I pkt. 29 i vejledningen til ordningen står der bl.a. "Omgåelse af betingelserne for tilskud – herunder når ansøger kunstigt opdeler sin virksomhed eller bedrift for at få adgang til tilskud – betragtes som svig. Vi mener at dette må referere til Artikel 60 i EU. Nr. 1306/2013. Og at der er tale om en helt klar bevidst handling for at opnå 4, i stedet for 1 portion tilskud.

Vi er klar over at der måske vil være et krav om at vi kan bevise at handlingen er bevidst, for at der kan bevises svig. Derfor taler at de 4 APS 'er ikke anden aktivitet forud for ansøgningen af tilskud. Ligeledes at de tre af APS'erne har samme CVR.nr der ansøger Miljøgodkendelse.

Vores bekymring er også at evt. udbetaling af tilskud ville kunne føre til påtale fra EU-revision med krav om sanktion."

I **pkt. 12** anføres det:

"Da der er tale om en bevidst opdeling af sin virksomhed/bedrift for at få adgang til flere portioner tilskud, så er der tale om svig. I sådanne tilfælde er det i første omgang Supportmødet der skal tage stilling til om rigtigheden af påstanden om svig. Det vil ikke være produktion der skal tage stilling til evt. politianmeldelse eller sanktioner.

LDP Projekttilskud gør også opmærksom på, at der for nuværende ikke er noget sikkert tjek i sagsbehandlingen, hvor vi undersøger for omgåelse af artikel 60 "Omgåelsesklausulen"."

Supportspørgsmålet blev drøftet på et møde den **31. oktober 2016**.

I en mail af **8. november 2016** siges følgende om svaret fra Support:

Supportsvar

På baggrund af oplysningerne om at ApS'erne er ejet af Bregentved, selskabernes meget lille egenkapital og at staldene opføres på lejet jord, som er ejet af Bregentved, vurderer Support, at der er mistanke om, at Bregentved via de fire selskaber forsøger

CIVITAS

ADVOKATER

at omgå betingelserne for tilskud, for dermed at opnå en uberettiget fordel. I dette tilfælde omgåelse af reglen om maksimalt tilskud på 7.000.000 kr. pr. ansøger.

Support vurderer, at artikel 60 "Omgåelsesklausulen" i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) Nr. 1306/2013 om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik skal anvendes i denne sag. Konsekvensen er, at der ikke skal gives tilsagn til de fire ApS'er.

Support indstiller, at [...], Tilskudsudbetaling laver en anbefaling til EU & Erhverv team LDP-Landbrug om det videre forløb. Support holder sagsbehandler løbende orienterede om status.

Sagsbehandler bedes journaliserer svaret på sagerne."

I et **notat af 29. maj 2020** fra Landbrugsstyrelsen ("Gennemgang af Bregentved Gods sagerne i forbindelse med Rigsrevisionens 7. kontors forundersøgelse af Landbrugsstyrelsens tilskudsadministration") siges det på side 1:

"Supportforummet vurderede, at der på denne baggrund skulle træffes afgørelse om afslag på de 4 ansøgninger. Det blev endvidere besluttet, at Tilskudsudbetaling skulle lave en anbefaling til EU & Erhverv, team LDP-Landbrug om det videre forløb i sagerne. Denne anbefaling blev sendt med e-mail af 2. november 2016. I den efterfølgende korrespondance samme dag anbefales endvidere at udarbejde et notat om sagen til forelæggelse for enhedschefer og direktion."

Den **24. januar 2017** sendes supportsvaret uden bemærkninger videre til EU & Erhverv team LDP-Landbrug. Et spørgsmål om prioritering af ansøgningerne på ordningen "Modernisering af svinestalde 2016" har været, om tilsagn og afslag kan meddeles løbende, eller om der er behov for en samlet prioritering af ansøjerne først.

I et notat af **1. februar 2017** indstilles det, at tilsagn meddeles løbende, mens afslag afventer sagsbehandling af alle ansøgere. Dette skyldes ifølge notatet hensynet til ansøjerne, hvoraf nogle ansøgers miljøgodkendelser risikerer at udløbe. Af notatet fremgår, at departementet orienteres om denne løsning.

Det fremgår af en mail af **2. februar 2017**, at spørgsmålet har været drøftet på et møde med L&F (Landbrug & Fødevarer) den 1. februar 2017. Der er intet referat fra mødet. I en mail af 2. februar 2017 siges det, efter at notatet er godkendt, at man nu skal finde en ny løsningsmodel til prioritering af ansøjerne, og det siges:

"Det gør vi.

Og det betyder, at vi godt kan hjælpe LF i morgen. Godt."

I et notat af **2. februar 2017** med titlen "Notat om administration af beløbsgrænsen i projektstøtteordninger" overvejes, hvordan de gældende regler skal forstås i sager, hvor en juridisk enhed eller person opretter flere selskaber med eget CVR-nummer og søger om det maksimale beløb i hvert selskab.

Notatet må være det notat, der omtales i mailkorrespondancen mv. den 2. november 2016, og som skulle forelægges for enhedschefer og direktion. I notatet siges det bl.a.:

"Regelgrundlaget

Støttebekendtgørelserne

Beløbsgrænsen gælder generelt for enkeltpersoner og/eller CVR-registrerede, primære jordbrugsbedrifter. Således fremgår af § 14 i bkt. nr. 417. 12. maj 2016 om tilskud til modernisering af slagtesvinestalde følgende:

"§ 14. Tilsagn om tilskud efter § 1, stk. 1, kan gives til 20 pct. af den standardomkostning, der er fastsat i bilag 1, jf. dog stk. 5.

Stk. 2. Tilsagn om tilskud efter § 1, stk. 3, kan gives til 20 pct. af de tilskudsberettigede udgifter, jf. dog stk. 3-5. [...].

Stk. 5. Tilskuddet kan højst beregnes på grundlag af et samlet beløb på 35 mio. kr. pr. CPR nr., eller pr. CVR-registrerede, primære jordbrugsbedrift."

Tilsvarende fremgår af § 13, stk. 2, i bkt. 1005 af 29. juni 2016 om tilskud til investeringer i udvalgte miljøteknologier til kvægstalde, svinestalde og gartnerier, at tilskuddet højst kan beregnes på grundlag af et samlet beløb på 5,0 mio. kr. "pr. CPR nr. eller pr. CVR-registrerede, primære jordbrugsbedrift".

Og af § 14, stk. 2, i bkt. om tilskud til investeringer i udvalgte grønne processer og teknologier i den primære jordbrugsproduktion fremgår, at tilskuddet kan højst beregnes på grundlag af et samlet på 5,0 mio. kr. "pr. CVR-registrerede, primære jordbrugsbedrift".

Reglerne indeholder ikke en nærmere definition af "primære jordbrugsbedrift". Udtrykket er i anden sammenhæng defineret som bedrifter, der producerer primære jordbrugsprodukter, der ikke har været genstand for forarbejdning. jf. bkt. 1108 af 1. december 2011 om tilskud til investeringer i nye teknologier på økologiske bedrifter.

Men denne definition sigter på produktionsformen, hvor det afgørende i denne sammenhæng er, hvad der skal forstås ved "bedrift"

Forordningsgrundlaget

CIVITAS

ADVOKATER

Hverken forordning 1303/2013 eller 1395/2013 indeholder en definition af primær jordbrugsbedrift. Forordning 1307/2013 af 17. december 2013 om arealstøtte indeholder i artikel 4, stk. 1, litra b, følgende definition af bedrift:

””bedrift”: alle de produktionsenheder, der drives landbrugsmæssigt af en landbruger, og som befinder sig på samme medlemsstatsområde”

Det er med hensyn til arealstøtte accepteret, en bedrift deles op i særskilte virksomheder for husdyrbrug og arealdrift af hensyn til at begrænse virkningerne af reglerne om krydsoverensstemmelse.

Forordning 1307/2013 har i art. 60 en omgåelsesklausul, der lyder således:

”Medmindre der er fastsat særlige bestemmelser, indrømmes der ingen fordele i henhold til sektorlovgivningen for landbrug til fysiske eller juridiske personer, om hvem det kan fastslås, at betingelserne for at opnå sådanne fordele blev skabt på en kunstig måde og i strid med formålene med den pågældende lovgivning.”

EU & Erhvervs overvejelser

Det fremgår ikke udtrykkeligt af regelgrundlaget, om der ved forståelsen af udtrykket ”pr. CVR-registrerede, primære jordbrugsbedrift” lægges afgørende vægt på CVR-registrering eller de bagvedliggende ejerforhold. En umiddelbar sproglig forståelse af udtrykket kan føre til begge resultater.

Følgende forhold taler for, at der skal lægges afgørende vægt på de bagvedliggende ejerforhold:

Reglerne må antages at have til formål at begrænse støttebeløbet pr. ansøger, således at et større antal ansøgere får mulighed for at opnå støtte efter de enkelte ordninger. Dette understøttes af, at der i nogle tilfælde er en udtrykkelig begrænsning med hensyn til enkeltpersoner, jf. udtrykket ”pr. CPR nr.”

En administration, hvor der alene lægges afgørende vægt på CVR-nummer, kan på sigt medføre en skævvridning til gavn for større bedrifter, der alt andet lige vil have større mulighed for at opdele bedriften i flere selvstændige selskaber.

Endvidere fører en analogi af definition af ”bedrift” i forordning 1307/2013 af 17. december 2013 om arealstøtte til samme resultat.

Følgende forhold taler imod, at der skal lægges afgørende vægt på de bagvedliggende ejerforhold:

Det selvstændige indhold af udtrykket ”pr. CVR-registrerede” bedrift vil være begrænset. Det kan dog anføres, at udtrykket måske mere sigter på erhvervsaktivitet

CIVITAS

ADVOKATER

end afgrænsning mellem flere erhvervsaktive støttemodtagere, men det er usikkert, om dette er tilfældet.

En administration, hvorefter der lægges afgørende vægt på de bagvedliggende ejerforhold, vil kunne give anledning til en række vanskelige afgrænsningsspørgsmål i sager med delte ejerskaber dækkende flere bedrifter o.lign.

Hertil kommer, at det forhold, at der måtte blive lagt afgørende vægt på CVR-numre, ikke i selv har betydning for den effekt, som støttemidlerne vil få.

Den konkrete tildeling af støtte sker således på baggrund af en vurdering af effekten af de enkelte projekter.

Samlet kan vurderingen give anledning til tvivl.

Der er behov for at udarbejde et nærmere administrationsgrundlag til brug for håndteringen af sager, hvor flere enheder i selskabskonstruktioner søger om støtte. Det vil være hensigtsmæssigt at inddrage Kammeradvokaten i dette bl.a. med henblik på at inddrage erfaringer med selskabskonstruktioner på andre områder. EU & Erhverv finder på denne baggrund, at der i vurderingen konkrete sager indtil videre bør tages udgangspunkt i CVR-numre, idet der mangler et klart grundlag for at give afslag på ansøgninger som følge af sammenfald i ejerforhold.

Spørgsmål om anvendelse af omgåelsesklausulen i art. 60 bygger i sagens natur på en konkret vurdering af samtlige omstændigheder i en sag. Det skal herunder anføres, at anvendelse af klausulen ikke er en direkte følge af, at bestemte forhold er til stede i en sag, idet de retlige betingelser er, at ansøgeren har søgt at opnå fordele ved "en kunstig måde og i strid med formålene med den pågældende lovgivning".

EU & Erhverv finder – på baggrund af den nævnte tvivl med hensyn til den nærmere forståelse af reglerne – ikke, at det forhold, at flere ansøgere med selvstændige CVR-numre har sammen ejerkreds, i sig selv bør rejse spørgsmål om omgåelse."

Den **3. februar 2017** blev der afholdt et møde med L&F. Der er ikke noget referat af mødet, herunder ikke oplysninger om, hvem der deltog i mødet. Det fremgår dog af dokumenterne i sagen, at ingen af deltagerne fra Landbrugsstyrelsen, der deltog i mødet med L&F den 3. februar 2017, er ansat i styrelsen i dag.

Herefter blev det indstillet, at de fire ansøgninger kunne imødekommes, og i perioden **28. februar 2017 – 9. marts 2017** blev tilsagnsbreve udarbejdet og sendt til ansøgere.

I Landbrugsstyrelsens gennemgang af Bregentved Gods-sagerne af **29. maj 2020** til Rigsrevisionens 7. kontor siges det på side 2:

CIVITAS

ADVOKATER

”Notatet om omgåelse omtales i e-mail af 4. februar 2017 fra teamleder [...] i EU & Erhverv til den anden af Projekttilskuds daværende enhedschefer, [...]. Af e-mailen fremgår, at notatet afspejler drøftelser i Direktionen. Med e-mailen er endvidere vedhæftet den kommitteredes vurdering nævnt ovenfor, et notat om prioritering af ansøgere i den pågældende tilskudsordning og en nyhed om status på ordningen.”

Og på side 4 i samme gennemgang i notatet af 29. maj 2020 siges det:

”Afsluttende bemærkninger

Der er, som det fremgår ovenfor, ingen oplysninger i Landbrugsstyrelsen, der indikerer, at direktionen eller ministeren er blevet forelagt en indstilling om en konkret afgørelse i de 4 sager. Direktionen og ministeren er, som det fremgår af ovenstående, blevet forelagt nogle af de principielle problemstillinger, der er i sagerne, og har forholdt sig til dem.”

5.1.4. Henvendelse fra Bregentveds advokat

Den **19. maj 2017** rettede Bregentveds advokat henvendelse til Landbrugsstyrelsen. I brevet refereres til, at det er styrelsen bekendt, at alle fire selskaber er ejet af FM Pork ApS, idet der henvises til en tidligere fremsendt koncernbeskrivelse. I brevet siges det herefter:

”Som det er styrelsen bekendt, er Selskaberne alle ejet af FM Pork ApS, jf. den tidligere fremsendte koncernbeskrivelse.

Hvert af Selskaberne agter selvstændigt at gennemføre og efterfølgende drive de fire projekter, som der ved Tilsagnene er meddelt støtte til.

I forbindelse med forhandlingerne med de medvirkende entreprenører, har det vist sig fordelagtigt og hensigtsmæssigt, at der udover selvstændige totalentreprisekontrakter mellem hvert enkelt af Selskaberne og entreprenøren tillige indgås en overordnet partneringaftale, som regulerer navnlig to overordnede forhold omfattende i) Selskabernes sikkerhedsstillelser overfor entreprenøren samt ii) en incitamentsstruktur for entreprenøren.

På vegne af mine klienter beder jeg styrelsen bekræfte, at det ikke vil have negativ betydning for Tilsagnene, såfremt mine klienter ved gennemførelsen af de fire projekter, indgår en sådan overordnet partneringaftale. Navnlig ønsker mine klienter at sikre sig, at den beskrevne kontraktstruktur ikke senere kan blive anset som udtryk for, at de fire projekter reelt er ét og samme projekt, og at de derfor ikke er individuelt tilskudsberettigede.

Da byggerierne skal opstartes snarest muligt for at kunne overholde tidsfristerne i de modtagne miljøgodkendelser, beder jeg om styrelsens svar snarest belejligt.

Såfremt der er behov for supplerende eller uddybende materiale, står såvel mine klienter som jeg til rådighed. Såfremt styrelsen ikke umiddelbart kan bekræfte ovenstående, beder jeg om et møde, forinden styrelsen udtaler sig.”

Partneringsaftalen af 16. maj 2017 er – kortfattet – karakteriseret ved, at opførelsen af bygningerne anses for løsning af en fælles opgave.

I en **intern mail i Landbrugsstyrelsen af 19. maj 2017** fremgår:

”Hej [...]

Så skal vi lige tage stilling til endnu engang om dette kommer for tæt på artikel 60 i (EU) Nr. 1306/2013 af 17. december 2013.

Den kunstige opdeling er vi jo gjort bekendt med. Men går de for tæt på nu hvor de 4 selskaber indgår en overordnet partneringsaftale, som regulerer bl.a. de overordnede forhold omfattende i) Selskabernes sikkerhedsstillelser overfor entreprenøren samt ii) en incitamentsstruktur for entreprenøren.

Umiddelbart kan jeg ikke se at det rykker dem tættere på artikel 60 end de var i forvejen. Men hvad siger du?

Det er hånden på kogepladen. Skal vi ikke lade [...] tage den. Da han tog en beslutning i sin tid, er det vel næsten også ham, der skal have lov denne gang.”

Det blev efterfølgende den 12. juni 2017 meddelt advokaten, at man ikke havde indsigelser mod den valgte finansierings- og kontraktsform.

Det fremgår i øvrigt af sagen, at selskaberne driver virksomhederne i henhold til lejeaftale med ejerne af Bregentved Gods.

5.1.5. ”Risikovurdering”

I en ”Risikovurdering” af **24. august 2017** foretaget af Miljø-og Fødevareministeriet fremgår, at Bregentved Gods

”åbent fortalte, at de havde oprettet fire datterselskaber alene med den begrundelse, at det så var muligt at søge om fire tilsagn til slagtesvinestaldsordningen. Dep. blev telefonisk orienteret om, at ansøgningerne blev imødekommet efter pres fra L&F”.

Styrelsen har over for Rigsrevisionen oplyst, at der ikke er udarbejdet telefonnotat i forbindelse med den telefoniske orientering af departementet.

Omvendt siges det som nævnt ovenfor i et notat af **29. maj 2020** fra Landbrugsstyrelsen:

”Der er, som det fremgår ovenfor, ingen oplysninger hos Landbrugsstyrelsen, der indikerer at direktionen eller ministeren er blevet forelagt en indstilling om en konkret afgørelse i de 4 sager. Direktionen og ministeren er, som det fremgår af ovenstående, blevet forelagt nogle af de principielle problemstillinger, der er i sagerne, og har forholdt sig til dem.”

5.1.6. ”Høring” af Bregentved

I forbindelse med Kommissionens revision af Landbrugsstyrelsens udbetalinger under landdistriktsprogrammet foretog styrelsen den 25. januar 2021 ved en række enslydende breve høring af Bregentved. I brevene siges det bl.a.:

”En række sammenfald mellem det tilsagn, der er meddelt FMP Langesnag ApS ved j.nr. 16-0230246, og tilsagn meddelt tre andre tilsagnshavere: FMP Turebylille ApS, FMP Sofiendal ApS og FMP Eskilstrup ApS, har givet anledning til en række spørgsmål i forbindelse med årsregnskabsafslutningen.

Navnlig er det blevet fremhævet at:

- de omhandlede tilsagn er meddelt selskaber, der alle indgår i samme koncern.
- alle selskaberne er oprettet den samme dato.
- alle selskaberne er oprettet fire måneder inden indgivelse af ansøgninger
- alle selskaberne har samme bestyrelse, direktør, ejer, personale og adresse, ligesom der i projektstøttesagerne er sammenfald mellem ansøgningsdato, bygningskonstruktion og leverandør.

På grund af disse sammenfald undersøges det, om der i jeres og de tre andre tilsagn er grundlag for at fastslå, at selskaberne er oprettet udelukkende for at omgå støtteloftet på 35 mio. kr. på ordningen. Altså om omstændighederne omkring oprettelsen af de fire selskaber er ensbetydende med ”betingelser skabt på en kunstig måde” (omgåelse) efter artikel 60 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 1306/2013.

Ifølge EU-Domstolens praksis skal der være et sammenfald af objektive omstændigheder, der beviser, at det formål, der forfølges med ordningen, ikke er opnået, selv om støttebetingelserne formelt set er overholdt, og dels et subjektivt element, der består i ønsket om at drage fordel af EU-bestemmelserne ved kunstigt at skabe de betingelser, der kræves for at opnå denne fordel. Hvad angår det subjektive element, så er det ifølge EU-Domstolens praksis et krav, at den pågældende handling udelukkende skal være blevet gennemført for at opnå en økonomisk fordel i

CIVITAS

ADVOKATER

strid med EU-reglernes formål. EU-Domstolen har i den henseende fastslået, at der ikke kan nægtes finansiering, hvis der kan være andre gode begrundelser for et investeringsprojekt, en transaktion mv. end blot at opnå betaling under en EU-støtteordning eller at optimere støtten.

Det har derfor betydning for omgåelsesvurderingen, hvorvidt de fire koncernforbundne selskaber udelukkende er blevet oprettet for at omgå støtteloftet på 35 mio. kr., eller der kan peges på andre begrundelser for den valgte koncernstruktur.

Med henblik på at det kan udelukkes, at der i din sag er tale om kunstigt skabte betingelser i artikel 60's forstand, vil vi gerne bede om jeres bemærkninger til de konkrete omstændigheder, der er opregnet ovenfor.

For at det kan afklares, om selskaberne udelukkende er oprettet for at omgå støtteloftet på 35 mio. kr. på ordningen, beder vi også om at få oplyst hvilke overvejelser og hensyn, herunder hvilke fordele og ulemper, der blev lagt afgørende vægt på, da det blev besluttet at etablere den valgte koncernstruktur for ud for gennemførelse af de fire projekter.

Hvis der er andre omstændigheder, som ligeledes kan bidrage til at belyse eller uddybe de faktiske forhold bag den valgte koncernstruktur, vil Landbrugsstyrelsen anmode om, at I meddeler os dette."

Den **4. februar 2021** svarede Bregentved således:

"Vi har modtaget styrelsens brev af 25. januar 2021. Indholdet underer.

Før vi eventuelt mere detaljeret besvarer styrelsens spørgsmål, tillader vi os at gøre opmærksom på følgende:

I forbindelse med den oprindelige ansøgning om støttetilsagn blev der udarbejdet et kort notat med "Supplerende bemærkninger", som blev vedlagt hver af de fire ansøgninger. Som eksempel vedlægges kopi af ansøgning af 15. august 2016 på vegne FMP Turebylille ApS tillige med kopi af notatet (bilag 1 og bilag 2).

Af notatet fremgår blandt andet, at *"Løsningen der tilgodeser de ovenover skitserede kriterier er, at der ønskes opført 4 nye selvstændige anlæg på 4 forskellige ejendomme der alle hører ind under Bregentved Gods. Anlæggene opføres som selvstændige juridiske enheder i hvert sit selskab. Alle 4 selskaber er oprettet i 2016 i forbindelse med miljøgodkendelserne og byggetilladelserne er tildelt."*

Den juridiske struktur og sammenfaldet mellem stiftelserne var således udtrykkeligt beskrevet overfor styrelsen allerede på ansøgningstidspunktet.

CIVITAS

ADVOKATER

Undervejs i projektplanlægningen opstod der tvivl om, hvorvidt det var i overensstemmelse med støttereglerne, at der blev indgået en overordnet rammeaftale omkring de fire byggeprojekter, som blandt andet skulle regulere finansiering og incitamentsstruktur overfor den medvirkende entreprenør. På baggrund af denne tvivl, og fordi vi ønskede at sikre os, at der ikke var tvivl om strukturens lovlighed, indgav vores advokat en forespørgsel til styrelsen den 19. maj 2017. Brev og fremsendelses-e-mail vedhæftes (bilag 3). Styrelsen anmodede om yderligere oplysninger for at kunne besvare brevet. Anmodningen blev imødekommet ved, at styrelsen modtog kopi af et udkast til aftaledokumenter. Materialet vedhæftes tillige med fremsendelses-e-mail af 23. maj 2017 (bilag 4). Også ved vores advokats brev af 19. maj 2017 (bilag 3) lægges koncernstrukturen åbent frem for styrelsen, ligesom strukturen omkring entrepriserne loyalt beskrives. Endeligt er der også fuldstændig åbenhed om den indirekte sammenhæng mellem de fire projekter, idet henvendelsen omfatter dem alle.

Ved e-mail af 12. juni 2017 svarede styrelsen, at den på det foreliggende grundlag ikke havde anledning til at gøre indsigelse mod finansierings- og kontraktformen. Styrelsens e-mail vedhæftes (bilag 5).

Endelig rettede styrelsen skriftlig henvendelse til vores advokat den 2. oktober 2019 (bilag 6). Af styrelsens henvendelse fremgår det udtrykkeligt, at styrelsen er fuldt ud bekendt med sammenhængen mellem de fire projekter, idet der kommer én henvendelse vedrørende alle støttetilsagnene. Henvendelsen er besvaret den 7. oktober 2019 (bilag 7), hvorefter vi ikke har hørt yderligere fra styrelsen.

På grundlag af ovenstående er det vores vurdering, at styrelsen har været fuldt ud orienteret om såvel koncernstrukturen og de påtænkte modeller relateret til byggeprocessen.

Vi beder styrelsen oplyse, hvorvidt styrelsen er af den opfattelse, at styrelsen på tidspunktet for tildeling af støtte ikke var bekendt med, (i) at de fire støttemodtagere indgik i samme koncern, (ii) at der var en indirekte organisatorisk og en tidsmæssig sammenhæng mellem de fire ansøgninger, og (iii) at der i relation til byggeriet også overvejedes en kontraktuel sammenhæng på koncernniveau.

Vi imødeser styrelsens besvarelse af ovenstående, forinden styrelsens spørgsmål kommenteres yderligere.”

Den **17. februar 2021** svarede Bregentved yderligere således:

”I det jeg henviser til vores telefonsamtale den 5. februar 2021 samt mit brev af 4. februar 2021, hvori jeg redegjorde for, at styrelsen under hele sagsforløbet har været bekendt med den ansøgte koncernstruktur, vender jeg som lovet tilbage.

CIVITAS

ADVOKATER

Styrelsen har i brev af 25. januar 2021 bedt os oplyse, ”hvilke overvejelser og hensyn, herunder hvilke fordele og ulemper, der blev lagt afgørende vægt på” ved valg af koncernstruktur.

Indledningsvis bemærkes det generelt, at beslutningen om valg af koncernstruktur altid vil hvile på flere faktorer af både generel og konkret karakter, hvilket også var situationen i dette tilfælde.

Ud fra en generel betragtning forholder det sig således, at en meget stor del af [...] erhvervsaktiviteter er etableret i selskabsform. Dette sker blandt andet for at reducere risici, men også for at sikre en klar økonomisk adskillelse mellem forskelligartede aktiviteter med henblik på styring og måling. Endvidere sikrer selskabsopdelingen i koncernen at hel eller delvis succession til en eller flere arvinger over tid er forberedt.

Endvidere var tanken, at koncerndannelsen gav mulighed for at etablere eksterne medejerskaber til et eller flere af selskaberne fx i form af M/S-selskabseje involverende fx medarbejdere på det slagteri selskaberne samarbejder med, hvilket det vurderedes kunne blive opportunt ud i fremtiden.

Koncernen omfatter mere end 40 kapitalselskaber. Etableringen af en koncernstruktur omkring de fire slagtesvineproduktioner var således både sædvanlig og naturlig baseret på ejernes strategiske overvejelser vedrørende koncernen.

De fire staldanlæg er baseret på fire miljøtilladelser, som hver giver mulighed for produktion af 30.000 slagtesvin om året, hvilket er den maksimale produktion, der kunne opnås miljøtilladelse til. Opdelingen af produktionen i fire selskaber med udgangspunkt i miljøtilladelserne, som var opnået før tilskuddene, blev ansøgt, var naturlig.

Endelig er de fire staldanlæg placeret med stor indbyrdes geografisk afstand på fire forskellige faste ejendomme, som på etableringstidspunktet havde forskellige ejere. Set ud fra et driftsmæssigt perspektiv indebærer dette reduktion af risikoen for smitte fra staldanlæg til staldanlæg, ligesom staldanlæggene er placeret således, at de er beliggende i naturlig tilknytning til relevante arealer for udbringning af husdyrgødning.

I forbindelse med etablering af koncernstrukturen var selskaberne opmærksomme på, at der herved opnåedes mulighed for, at hvert af de fire staldprojekter kunne opnå moderniseringsstøtte. Det var derfor også afgørende for selskaberne, at styrelsen var fuldt ud oplyst om koncernstrukturen, således at det sikredes, at støttetilsagnet blev meddelt på fuldt oplyst grundlag. Der henvises til redegørelsen i mit brev af 4. februar 2021.”

Der er i sagen ikke notater om den af Bregentved beskrevne telefonsamtale mellem Landbrugsstyrelsen og Bregentved den 5. februar 2021 og dermed ikke oplysninger om indholdet af eller baggrunden for denne.

Formålet med selskabskonstruktionen er nævnt i en række notater fra styrelsen:

- I et notat af 10. november 2017 siges det på side 2, at der ikke over for styrelsen er "lagt skjul på, at de fire CVR-registrerede selskaber er oprettet for at kunne støtte søge til gennemførelse af flere projekter i puljen (jf. Bilag 1)."
- I et notat af marts 2018, som blev forelagt ministeren den 16. marts 2018, siges det på side 3, at Bregentved Gods "valgte at lave fire projekter for at opnå fire gange det maksimale støtteloft".
- I forelæggelsen for ministeren den 16. marts 2018 tales om "muligheden for lovlig omgåelse".

5.2. Administrationsgrundlaget

I et notat af **2. februar 2017** om administration af beløbsgrænser i projektstøtteordningen foreslås det, at administrationsgrundlaget bør overvejes nærmere og bør drøftes med Kammeradvokaten, men at man indtil videre fortsætter med CVR-nummer som eneste kriterium. Notatet, der var grundlaget for, at de fire ansøgninger blev imødekommet, er gengivet under afsnit 5.1.3.

På det foreliggende grundlag virker det imidlertid **urigtigt**, når det i Landbrugsstyrelsens notat af 29. maj 2020 til Rigsrevisionen udtales, at retsopfattelsen i notatet af 2. februar 2017 har været drøftet med Kammeradvokaten.

Den **17. marts 2017** afholdtes et møde med Kammeradvokaten om overvejelser til brug for et administrationsgrundlag. Notatet af 2. februar 2017 var forinden mødet sendt til Kammeradvokaten. Det fremgår af materialet for mødet, at der til brug for overvejelser blev opstillet to "modeller": en "Koncern-model" og en "Omgåelses-model". Fordele og ulemper ved modellerne blev angivet i oversigtsform, men som nævnt uden nogen form for stillingtagen, herunder i forhold til de fire konkrete sager.

I et notat af **13. juli 2017** med samme titel som notatet af 2. februar 2017 foreslås det at fastholde praksis.

I notatet er der et afsnit, der vedrører drøftelser med Kammeradvokaten. Her siges det:

"Drøftelser med Kammeradvokaten

CIVITAS

ADVOKATER

EU & Erhverv har spurgt Kammeradvokaten, om det forhold, at en person opretter og driver virksomhed gennem flere selskaber med selvstændige CVR-numre, er genstand for særlig regulering på andre retsområder, herunder selskabsretligt.

Kammeradvokaten har oplyst, at sådanne selskabsdannelser ikke i sig selv på andre områder giver anledning til betænkeligheder. Det afgørende er således, om aktiviteten i de enkelte selskaber er inden for lovens rammer.

Spørgsmålet om, hvorvidt der ved administration af en maksimalgrænse for tilskud skal lægges afgørende vægt på CVR-nummeret eller de bagvedliggende ejerforhold, er således i sidste ende politisk.

Kammeradvokaten har peget på muligheden for alternativt at lægge vægt på SE-numre. Et SE-nummer anvendes til momsafregning og anvendes oftest til at opdele en juridisk enheds (med ét CVR-nummer) momsregnskab i flere dele, hvilket ofte kan være relevant, såfremt der under den samme juridiske enhed drives forskellige forretninger, hvor momsregnskaberne ønskes adskilt. Der kan altså være adskillige SE-numre tilknyttet samme CVR-nummer. Den eneste forudsætning er, at det enkelte SE-nummer er tilknyttet en "administrativ enhed", hvilket igen forudsætter, at selskabet kan deles op i flere administrative enheder.

Anvendelse af SE-nummer frem for CVR-nummer vil kunne bruges til at identificere de situationer, hvor stiftelsen af (tomme) selskaber uden egentlig forretning/drift sker med det formål at maksimere muligheden for støtte. Kammeradvokaten er dog opmærksom på, at projektstøttereglerne allerede indeholder et aktivitetskrav, så der i realiteten ikke burde kunne opstå en situation, hvor et selskab uden egentlig forretning/drift vil blive tildelt støtte.

Kammeradvokat har endvidere peget på muligheden for helt at ophæve støtteløfterne og i stedet givet tilskud efter "først til mølle"-princippet. Dog med den begrænsning, at der alene kan gives støtte til ét projekt pr. bedrift i hver runde.

Formålet hermed er i endnu højere grad at lægge vægt på kvaliteten af de enkelte projekter og således i mindre grad begrænse størrelsen af støtte ud fra ejerforhold." (Vores fremhævning).

Rigsrevisionen har den **3. juni 2020** anmodet om korrespondance til og fra Kammeradvokaten om Bregentved Gods-sagerne. Man har endvidere bedt om udtalelsen fra Kammeradvokaten, som ligger til grund for ministersagerne i november 2017 og marts 2018 (indstillingerne af 14. november 2017 og 16. marts 2018, se straks nedenfor).

Den **6. juni 2020** svarede styrelsen:

CIVITAS

ADVOKATER

”Af mail af den 13. marts 2017 fra [...] til [...] fremgår det at notat af 2. februar 2017 om administration af beløbsgrænsen i projektstøtteansøgninger er fremsendt til Kammeradvokaten forud for mødet med Kammeradvokaten, som afholdes fredag den 17. marts 2017. Det juridiske grundlag fremgår som en del af dette notat. Det har ikke været muligt at finde en skriftlig udtalelse (referat eller skrivelse) fra Kammeradvokaten, som redegør for drøftelserne. Derimod er er det styrelsens udledning og sammenfatning af mødet med Kammeradvokaten, som indgår i retursagen”.

Kammeradvokaten har i øvrigt i en mail af **11. august 2020** til Landbrugsstyrelsen sagt, at der i deres sag (som var en ”meget lille sag”), der blev oprettet den 2. februar 2017 og afsluttet den 5. maj 2017, kun er præsentationerne fra mødet den 17. marts 2017 samt en mail af 24. marts 2017, hvor Kammeradvokaten nærmere redegør for betydningen af SE-numre.

Vores vurdering af styrelsens brug af Kammeradvokatens rådgivning som argumentation for at fastholde styrelsens administrationsgrundlag fremgår af afsnit 6.2.3.2.

Den **14. november 2017** forelægges en indstilling til ministeren om fastholdelse af praksis. I forelæggelsen siges det, at den forelægges som følge af drøftelse ”med Kammeradvokaten om en konkret færdigbehandlet ansøgning, hvor ansøger oplyste, at der oprettes flere CVR-numre for at kunne opnå flere tilsagn til projekter og dermed modtage flere støttebeløb og en større andel af den samlede pulje til ordningen (Bilag 1)”.

Af forelæggelsessiden fremgår følgende:

”Enhed

EU - landbrug (...)

Departementet (...)

Minister- og ledelsessekretariat (...)

Minister- og ledelsessekretariat (...)

Ministeren besluttede den **22. november 2017**, at problemstillingen skulle undersøges nærmere, og at der skulle igangsættes en analyse.

Den **16. marts 2018** blev sagen igen forelagt ministeren. Styrelsen havde foretaget en analyse, hvis konklusion var, at støttelofter burde fastholdes og fortsat administreres efter CVR-numre. I forelæggelsen nævnes det udtrykkeligt, at erhvervet (L&F) støtter en sådan løsning og dermed dette administrationsgrundlag.

Af forelæggelsessiden fremgår følgende:

CIVITAS

ADVOKATER

"Enhed

EU - landbrug (...)

Departementet (...)

Minister- og ledelsessekretariat (...)

Minister- og ledelsessekretariat (...)"

Den **21. marts 2018** tiltrådte ministeren indstillingen.

6. VURDERING

6.1. Bevisvurdering

Indledningsvis bemærkes, at vi har foretaget vores bevisvurdering på baggrund af det skriftlige materiale, som vi har modtaget. Som det fremgår af kommissoriet, har det ikke været en del af udredningen at foretage afhøringer. Rigsrevisionens rapport af 12. maj 2021 indeholder en række faktiske oplysninger, som vi ud fra en samlet vurdering af sagens dokumenter har lagt til grund for vores udredning.

6.1.1. De fire sager

Ejerne af Bregentved Gods ejer alle de relevante selskaber – både de to holdingselskaber og dermed FM Pork A/S og de fire anpartsselskaber, som driver svinestaldene. De fire selskaber indgav den **15. august 2016** enslydende ansøgninger om støtte til Landbrugsstyrelsen. Selskaberne havde samme ejere, bestyrelse, stifter, egenkapital, datering, projektudgifter og projektbeskrivelse. De fire selskaber har endvidere indgået grundlejeaftaler med Bregentved Gods om opførelse og drift af svinestaldene. Der er også indgået en partneringsaftale med entreprenøren, FM Pork A/S og de fire selskaber indbyrdes.

I sagens dokumenter er det lagt til grund, at selskabskonstruktionen er udarbejdet med henblik på at opnå maksimal støtte. Der kan i den forbindelse henvises til oplysningerne i supportskemaet samt til en række notater i sagen, hvoraf dette klart fremgår, jf. f.eks. notat af **10. november 2017** til ministerforelæggelse, hvor det direkte siges, at ”ansøger oplyste, at der oprettes flere CVR-numre for at kunne opnå flere tilsagn til projekter og dermed modtage flere støttebeløb og en større andel af den samlede pulje til ordningen.”

I forbindelse med Kommissionens undersøgelse foretog styrelsen den **25. januar 2021** en høring af Bregentved (se afsnit 5.1.6).

I første omgang svarede Bregentved den **4. februar 2021**, at man var forundret over høringen. Men efter en telefonsamtale med styrelsen den **5. februar 2021** svarede man den **17. februar 2021**, at der var andre grunde til opdelingen i fire selskaber end hensynet til at modtage støtte, herunder hensynene til styring og måling, reduktion af risici, forberedelse af arvingers succession, eksterne medarbejderskaber og strategiske overvejelser vedrørende etableringen af de fire selskaber inden for koncernen.

Henset til, at det i hele forløbet har været lagt åbent frem – hvilket også er lagt til grund af Landbrugsstyrelsen (afsnit 5.1.6) – at opdelingen i fire selskaber med eget CVR-nummer var begrundet i hensynet til at modtage støtte, og henset til, at det først var den 17. februar 2021,

at Bregentved første gang pegede på andre grunde til opdelingen (på et tidspunkt, hvor EU-Kommissionen og Rigsrevisionen var gået ind i sagen, og efter at Landbrugsstyrelsen telefonisk havde anmodet herom), er det vores vurdering, at det er den oprindelige forklaring om hensynet til at modtage støtte, der må lægges til grund. Der er i øvrigt intet referat af telefonsamtalen mellem Bregentved og Landbrugsstyrelsen den 5. februar 2021.

Om hændelsesforløbet i efteråret 2016 og foråret 2017 kan det siges, at der oprindeligt i november 2016 var en klar indstilling om, at der skulle meddeles afslag på ansøgningerne, idet man fandt, at der var tale om omgåelse. I en mail af **2. november 2016** blev det anbefalet at udarbejde et notat om sagen til forelæggelse for enhedschefer og direktion, hvilket må være notatet af **2. februar 2017**. På denne baggrund indstilledes det, at ansøgningerne skulle imødekommes, hvilket efterfølgende også skete.

Der er i sagen oplysninger om møder med L&F i begyndelsen af februar 2017, men der er ikke referat fra møderne. Af "risikovurderingen" i styrelsens notat af **24. august 2017** siges det, at departementet blev orienteret telefonisk om, at ansøgningerne blev imødekommet efter pres fra L&F, men der er ingen notater om samtalen.

I styrelsens notat af **29. maj 2020** siges det, at der ingen oplysninger er hos styrelsen, der indikerer, at hverken direktionen eller ministeren er blevet forelagt indstilling om konkret afgørelse i de fire sager, men at direktionen eller ministeren alene har fået forelagt nogle af de principielle problemstillinger i sagerne. Af Rigsrevisionens faktaboks 3 fremgår det, at ansøgningerne ifølge en enhed i Landbrugsstyrelsen havde stor bevågenhed hos L&F og ministeren, og at han gerne ville have besked om manglende tilsagn, inden han skulle til et møde med nogle svineproducenter på en kvæggkongres i Herning.

Der er i sagen en række oplysninger om, at Landbrugsstyrelsens direktion og ministeriet havde været involveret i sagerne.

På grund af manglende referater og notater mv. har det ikke været muligt for os præcist at fastlægge hændelsesforløbet. Det forekommer dog ikke sandsynligt, at direktionen i styrelsen ikke skulle have været i det mindste orienteret om – og dermed involveret i – sagsforløbet. Dette bygger vi især på, at det den **2. november 2016** blev anbefalet at udarbejde et notat til brug for sagerne, og at notatet efter det oplyste skulle forelægges direktionen.

Sammenfattende er det ikke på det for os foreliggende grundlag muligt at konstatere, hvorfor den klare indstilling om at meddele afslag på de fire ansøgninger blev ændret. Der har tilsyneladende været kontakt mellem L&F og styrelsen, og ministeren har været "interessert" i sagen, men en skriftlig dokumentation foreligger der ikke. Vi finder imidlertid ud fra en samlet vurdering at kunne lægge til grund, at **direktionen i Landbrugsstyrelsen** har været orienteret om – og dermed har været involveret i – sagsforløbet.

6.1.2. Administrationsgrundlaget

Notatet af **2. februar 2017** er udarbejdet i anledning af de fire sager. I notatet anbefales det at inddrage Kammeradvokaten i overvejelserne om et fremtidigt administrationsgrundlag. Det er ud fra de foreliggende oplysninger urigtigt, når det af styrelsens notat af 29. maj 2020 siges, at forholdet på dette tidspunkt har været drøftet med Kammeradvokaten.

Den **17. marts 2017** afholdes et møde med Kammeradvokaten, hvor notatet af 2. februar 2017 forinden er fremsendt. Der drøftes flere "modeller" under mødet, men der bliver ikke udarbejdet et referat fra mødet. I det omfang Kammeradvokaten senere tages til indtægt for en retsopfattelse, er det efter det oplyste alene udtryk for styrelsens egen tolkning og sammenfatning af mødet med Kammeradvokaten.

I notatet af **13. juli 2017** tages Kammeradvokaten – indirekte – til støtte for det synspunkt, at det i sidste ende er et politisk spørgsmål, om der ved afgørelsen af, om der ved administration af en øvre grænse for tilskud skal lægges afgørende vægt på CVR-numre eller de bagvedliggende ejerforhold som administrationsgrundlag. I ministerforelæggelsen i **november 2017** siges det, at sagen forelægges "som følge af drøftelse med Kammeradvokaten om en konkret færdigbehandlet ansøgning [...]".

Vi må lægge til grund, at styrelsens brug af Kammeradvokaten som et led i argumentationen for sin retsopfattelse over for ministeren alene bygger på styrelsens egen opfattelse af, hvad der blev tilkendegivet på mødet den **17. marts 2017**.

I øvrigt har man fastholdt sin retsopfattelse om brug af CVR-numre, som det var tilfældet også før 2017. Ministerforelæggelserne har været forelagt af styrelsen for departementets ledelse.

Sammenfattende er det vores opfattelse, at opretholdelsen af den hidtidige praksis og ministerrådgivningen i den henseende bygger på en retsopfattelse, som Kammeradvokaten i hvert fald ikke har anbefalet skriftligt.

6.2. Retlig vurdering

6.2.1. De fire sager – indholdet af afgørelserne

6.2.1.1. Én eller flere bedrifter

De fire svinestalde (selskaber) er alle ejet af Bregentveds ejere. De er beliggende på Bregentved, og der er indgået en lejeaftale mellem dem og Bregentved. Der er endvidere indgået en partneringsaftale selskaberne – og dermed ejerne – imellem.

I afsnit 4.1 er der nærmere redegjort for retsgrundlaget. Efter forordning 1307/2013, artikel 4, stk. 1, litra b, omfatter en "bedrift" således alle de produktionsenheder, der drives landbrugsmæssigt af landbrugeren, og som befinder sig på samme medlemsstats område. Præambelbetragtning betragtning (13) og (21) bygger på det synspunkt, at man bør sikre en bedre fordeling af støtten mellem landbrugsarealer i Unionen.

Det følger af artikel 4, stk. 1, litra a, at den juridiske definition efter de danske regler af en "landbruger" er uden betydning. CVR-registreringen har ingen sammenhæng med bedriftsbegrebet i forordningen, men er alene en betingelse for overhovedet at kunne drive erhvervsmæssigt landbrug. Den nationale retlige status er uden betydning, og § 14, stk. 5, i bekendtgørelse nr. 417 af 12. maj 2016, der udelukkende lægger vægt på CVR-registreringen, kan ikke fravige forordningens bedriftsbegreb. Det afgørende er de bagvedliggende ejerforhold.

De fire selskaber er ejet af ejerne af Bregentved. De er stiftet samtidig og har samme ledelse. De er beliggende på arealer lejet af Bregentved (se i øvrigt nærmere den faktuelle udredning i afsnit 5.1.1). På grund af den nære sammenhæng mellem de fire selskaber og Bregentved er det vores opfattelse, at der er tale om én bedrift og ikke fire selvstændige bedrifter i forordningens forstand.

Sammenfattende er det vores opfattelse, at det har været i strid med forordningen at udbetale støtten til de fire svinestalde.

6.2.1.2. Omgåelsesreglen

Uanset om der er tale om én eller flere bedrifter, er spørgsmålet tillige, om der er tale om (forsøg) på omgåelse i henhold til artikel 60 i forordning 1306/2013 både med hensyn til det objektive og det subjektive element.

Herom siger Kommissionen i brev af **13. januar 2021** til Landbrugsstyrelsen:

"Hvad angår det" objektive element "for opfyldelsen af betingelserne for "omgåelse" i artikel 60 i forordning (EU) nr. 1306 (jf. Domstolens dom i sag C-434-12) bemærker GD/AGRI, at ordningen "Modernisering af svinestalde 2016" i henhold til delforanstaltning M04a i landdistriktsprogrammet havde til formål at fremme bedrifternes levedygtighed, produktivitet og ressourceeffektivitet og reducere svinesektorens miljøpåvirkning ved hjælp af tilskud modernisering af svinestalde. Målet blev forfulgt i overensstemmelse med den nationale bestemmelse ved at begrænser støtteintensiteten til 20% og det maksimale beløb til 35 mio. DKK. så et større antal bedrifter opnår adgang til denne ordning. Dette mål forfølges desuden ved hjælp af reglen om, at udgifter ikke er støtteberettigede, hvis der er ydet andre former for EU-tilskud til samme udgift, og reglen om kombination af støtte, hvorved

CIVITAS

ADVOKATER

støtteintensiteten reduceres så meget, at loftet på 20% overholdes. En kunstig opdeling af bedrifter med henblik på at få adgang til flere støttemidler begrænser derfor antallet af andre bedrifter, der har adgang til ordningen, hvorved det formål, der forfølges med nationale bestemmelser inden for ELFUL-støtten ikke kan realiseres.

Tilsvarende, og hvad angår det "subjektive element" for opfyldelsen af betingelserne for "omgåelse" i artikel 60 i forordning (EU)nr.1306/2013(jf. Domstolens dom i sag C-434-12),er GD AGRI af den opfattelse, at den forsætlige koordination/samarbejde, hvad angår de testede tamaktioner, om kunstigt at skabe de betingelser, der kræves for at opnå ELFUL-støtte, begrundes i certificeringsorganets rapport, hvorved ansøgeren med oprettelsen af de fire virksomheder havde til hensigt at opnå en fordel i strid med ordningen globale mål."

Vi kan ud fra en samlet retlig analyse tiltræde denne retsopfattelse. Vi kan i den forbindelse tillige henvise til vores bevisvurdering under afsnit 6.1.1.

Sammenfattende finder vi derfor, at der tillige er tale om omgåelse i henhold til forordningens artikel 60, og at udbetalingen af støtte til de fire svinestalde derfor også af denne grund er sket uberettiget.

6.2.2. Administrationsgrundlaget og indholdet heraf

I afsnit 4.1.4.-4.1.6. har vi redegjort for vores retsopfattelse i forhold til administrationsgrundlaget, således som det fremgår af bekendtgørelse nr. 417 af 12. maj 2016, § 14, stk. 5.

Det fremgår heraf, at der ingen påviselig sammenhæng er mellem bedriftsbegrebet og CVR-registreringen,

- **at** bekendtgørelsen udelukker en almindelig og korrekt bredere fortolkning og dermed skøn over, om en virksomhed kan betragtes som én bedrift efter forordningen,
- **at** bekendtgørelsen ikke nationalt kan fravige forordningen,
- **at** den ikke tager højde for de bagvedliggende ejerforhold, og
- **at** den derfor er i strid med retsgrundlagets forudsætning om, at der skal foretages et konkret skøn.

Det er således vores samlede opfattelse, at bestemmelsen er i strid med forordningens bedriftsbegreb og tillige kan være i strid med retsgrundlagets forudsætning om, at der skal foretages et konkret skøn.

Sammenfattende finder vi derfor, at administrationsgrundlaget i henhold til bekendtgørelsen er i strid med forordningen.

6.2.3. Sagsbehandlingen

6.2.3.1. De fire sager

Det har været vanskeligt at vurdere hændelsesforløbet, idet der på en række punkter mangler notater og referater. Rigsrevisionen har i deres undersøgelse konstateret det samme.

Fra den 8. november 2016, hvor Supports anbefaling blev refereret, skete der tilsyneladende intet operativt i sagerne, indtil supportsvaret den 24. januar 2017 sendtes til EU & Erhverv, Team Landbrug. Hvad der skete i perioden fra den 8. november 2016 frem til februar 2017, hvor det blev indstillet, at ansøgningerne blev imødekommet, henstår på det foreliggende grundlag i det uvisse.

En nærmere afklaring af hændelsesforløbet vil bl.a. kræve yderligere undersøgelser, der ikke alene er baseret på et skriftligt grundlag. Det samme vil gælde oplysningerne om kontakten mellem styrelsen og L&F, "presset" fra L&F og ministerens "interesse" for sagen. Dette vil også gælde den telefoniske orientering af departementet om pres fra L&F, som fremgår af risikovurderingsnotatet af 24. august 2017.

Derimod finder vi at kunne lægge til grund, at styrelsen i notatet af 29. maj 2020 i anledning af Rigsrevisionens undersøgelse har afgivet **urigtige og ufyldestgørende oplysninger** om direktionens kendskab og medvirken til afgørelserne i sagerne. Dette er efter vores vurdering kritisabelt. Det er endvidere urigtigt og kritisabelt, når styrelsen i samme notat af 29. maj 2020 siger, at det fremgår af notatet af 2. februar 2017, at forholdet på dette tidspunkt havde været drøftet med Kammeradvokaten. Tværtimod fremgår det af notatet af 2. februar 2017, at det vil være hensigtsmæssigt "at inddrage Kammeradvokaten".

Dette rejser spørgsmål om manglende overholdelse af **sandhedspligten** (se afsnit 6.2.3.3).

6.2.3.2. Administrationsgrundlaget

I et notat af 2. februar 2017 om administration af beløbsgrænser foreslås det, at administrationsgrundlaget bør overvejes nærmere og bør drøftes med Kammeradvokaten. Der

blev den 17. marts 2017 afholdt et møde med Kammeradvokaten om generelle overvejelser til brug for et administrationsgrundlag. Der er ikke noget referat fra mødet.

Styrelsen har imidlertid taget Kammeradvokaten til indtægt for opretholdelsen af et administrationsgrundlag byggende på CVR-nummer. I et notat af 13. juli 2017 tages Kammeradvokaten til støtte for, at det i sidste ende er et politisk spørgsmål og dermed tilsyneladende ikke efter styrelsens opfattelse et retligt spørgsmål, om der skal lægges afgørende vægt på CVR-nummeret eller de bagvedliggende ejerforhold. I ministerforelæggelsen af 14. november 2017 tages Kammeradvokaten igen til støtte for, at det vil være lovligt med et administrationsgrundlag, hvor der lægges afgørende vægt på CVR-nummer. Der er imidlertid ikke oplysninger i sagen om, at Kammeradvokaten har udtalt sig om dette spørgsmål (se i det hele afsnit 5.2).

Vi må således lægge til grund,

- **at** Kammeradvokaten er taget til indtægt for en bevarelse af det hidtidige administrationsgrundlag,
- **at** dette er nævnt flere steder i sagens dokumenter, men
- **at** Kammeradvokaten ikke ses at have udtalt sig om spørgsmålet.

Det er derfor efter vores opfattelse **stærkt misvisende og kritisabelt**, at styrelsen alene har anvendt egne og udokumenterede udlægninger af et møde med Kammeradvokaten til gennem notater og ministerforelæggelser at argumentere for at fastholde administrationsgrundlaget.

Dette rejser også et spørgsmål om overholdelse af **sandhedspligten** (se afsnit 6.2.3.3).

6.2.3.3. Sandhedspligten

6.2.3.3.1. Generelt om sandhedspligten

Offentlige myndigheder er undergivet et almindeligt princip om sandhedspligt.

I Kodex VII-Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen (2015), side 26 f, siges det bl.a.:

”PLIGTEN BETYDER

[...]

Embedsmænd har som led i deres tjenesteforhold en sandhedspligt. Den gælder for deres rådgivning og bistand til ministeren. Den gælder i forhold til andre

CIVITAS

ADVOKATER

medarbejdere internt i ministeriet. Og den gælder i forhold til alle uden for ministeriet: Folketinget, tilsynsmyndigheder, andre myndigheder, organisationer, presse, borgere, virksomheder og offentligheden i al almindelighed.

[...]

PLIGTEN MEDFØRER

- Embedsmænd må ikke selv videregive-eller medvirke til, at ministeren videregiver-oplysninger, som er urigtige eller i sammenhængen er vildledende, f.eks. i ministeriets publikationer, på ministeriets hjemmeside, til pressen eller til borgerne

[...]

- Embedsmænd må ikke rådgive ministeren på en måde, som indebærer, at der f.eks. ved afgivelse af urigtige oplysninger eller fortielser af oplysninger handles i strid med sandhedspligten. Og de skal advare ministeren, hvis denne er på vej til at handle i strid med ministerens sandhedspligt.”

Offentligt ansatte må således ikke – hverken bevidst eller ubevidst – videregive oplysninger, der er urigtige eller vildledende.

Der findes en omfattende litteratur mv. om spørgsmålet, jf. f.eks. DJØF's betænkning af 24. september 1993 om fagligt etiske principper i offentlig administration (Nordskov Nielsen-betænkningen), side 147 f, Betænkning 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand, side 142, Betænkning 1557/2015 om opfølgning på Christianasagen, side 34 ff., Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet, 4. udgave (2019), side 35 ff., og Niels Fenger (red.), Forvaltningsret, side 190 ff. (Jens Kristiansen). Se tillige Sten Bønsing i U 2017 B, side 376 ff., og Justitsministeriets besvarelse af 18. november 2014 af Retsudvalgets spørgsmål 71 (Retsudvalget 2014-2015, REU Alm. Del). Særligt i forhold til Rigsrevisionen er der en pligt til at meddele oplysninger, jf. § 12 stk. 1, i rigsrevisorloven (lovbekendtgørelse nr. 101 af 19.januar 2012). De oplysninger, der gives til Rigsrevisionen, skal være korrekte og dækkende, jf. Rigsrevisorloven og statsrevisorloven med kommentarer af Peter Christensen, Gitte Korff og Britt Scherfig (2021), side 153 f.

Domstolene har flere gange understreget sandhedspligten. I U 2009.999 H blev en administrerende direktør i en sundhedsforvaltning afskediget bl.a. på grund af tilsidesættelse af sandhedspligten. I præmisserne siges det bl.a., at han havde tilsidesat ”den sandhedspligt, som påhvilede ham som forvaltningschef”. U 2012.2387 H blev to officerer i forsvaret straffet for bevidst at lyve over for deres chefer i et tjenstligt anliggende. Højesteret udtaler i dommen bl.a.:

”Sandhedspligten er af fundamental betydning i tjenesteforhold og tilsidesættelse af denne pligt er som udgangspunkt en grov tilsidesættelse af de pligter, der gælder i tjenesten”.

6.2.3.3.2. Sandhedspligten og de fire sager

Det har ikke været muligt for os på det skriftlige grundlag, som vi har modtaget, præcist at fastlægge hændelsesforløbet. Det forekommer dog usandsynligt, at direktionen ikke i det mindste skulle have været orienteret om – og dermed involveret i – sagsforløbet. Dette bygger vi på en samlet vurdering, herunder at det den 2. november 2016 blev anbefalet at udarbejde et notat om sagen (hvilket må være notatet af 2. februar 2017).

I notatet af 29. maj 2020 i anledning af Rigsrevisionens undersøgelse siges det imidlertid, at der ingen oplysninger er hos Landbrugsstyrelsen, der indikerer, at direktionen eller ministeren er blevet forelagt indstillinger om en konkret afgørelse af de fire sager, men alene har fået forelagt nogle principielle problemstillinger i sagerne. Oplysningerne om direktionens kendskab til afgørelserne i sagerne forekommer ufyldstgørende og usandsynlige. Det er herudover faktisk urigtigt, når det i notatet af 29. maj 2020 til Rigsrevisionen siges, at notatet af 2. februar 2017 allerede på daværende tidspunkt havde været drøftet med Kammeradvokaten (se i øvrigt afsnit 6.2.3.1).

Vi finder derfor,

- **at** der i notatet af 29. maj 2020 er givet ufyldstgørende oplysninger om styrelsens involvering i de fire sager, og
- **at** der er afgivet urigtige oplysninger om Kammeradvokatens involvering i notatet af 2. februar 2017.

Begge forhold anser vi for kritisable, og det er vores vurdering, at der samtidig er tale om en overtrædelse af sandhedspligten.

6.2.3.3.3. Sandhedspligten og administrationsgrundlaget

I notatet af 2. februar 2017 om administration af beløbsgrænser blev det foreslået, at spørgsmålet burde drøftes med Kammeradvokaten. Den 17. marts 2017 blev der afholdt et møde med Kammeradvokaten om generelle overvejelser til brug herfor. Der er ikke referat fra mødet, og siden har Kammeradvokaten efter det oplyste ikke materielt skriftligt rådgivet i sagen.

CIVITAS

ADVOKATER

Alligevel er Kammeradvokaten i et notat af 13. juli 2017 og i en ministerforelæggelse af 14. november 2017 taget til indtægt for, at Landbrugsstyrelsen kunne opretholde den hidtidige praksis om at lægge afgørende vægt på CVR-nummer uden at se på de bagvedliggende ejerforhold.

Vi finder derfor,

- **at** der er givet urigtige oplysninger i notatet af 13. juli 2017, og
- **at** der er givet urigtige oplysninger i forbindelse med ministerforelæggelsen den 14. november 2017.

Vi finder det **misvisende og kritisabelt**, at Landbrugsstyrelsen alene har anvendt egne og udokumenterede udlægninger af et generelt møde med Kammeradvokaten til gennem notater og ministerforelæggelser at kunne opretholde den hidtidige praksis om at lægge afgørende vægt på CVR-nummer uden at se på de bagvedliggende ejerforhold.

Dette anser vi som nævnt kritisabelt og finder tillige, at det indebærer en overtrædelse af sandhedspligten.