



# NORGES HØYESTERETT

## D O M

avsagt 22. desember 2021 av Høyesterett i avdeling med

dommer Bergljot Webster  
dommer Kristin Normann  
dommer Arne Ringnes  
dommer Espen Bergh  
dommer Erik Thyness

**HR-2021-2571-A, (sak nr. 21-086055SIV-HRET)**  
Anke over Borgarting lagmannsretts dom 4. mai 2021

A

B

(advokat Aslak Runde – til prøve)

mot

Staten v/Landbruks- og matdepartementet

(Regjeringsadvokaten  
v/advokat Hilde Ruus)

## S T E M M E G I V N I N G

(1) Dommer **Ringnes:**

**Sakens spørsmål og bakgrunn**

- (2) Saken gjelder foreldelse av krav om tilbakebetaling i forbindelse med for mye utbetalt landbruksstøtte. Saken reiser også spørsmål om opprinnelig ugyldige tilskuddsvedtak som følge av tiden som er gått siden de ble truffet, må anses gyldige med den virkning at omgjøring er avskåret.
- (3) De ankende parter, A og B, er gårdbrukere i X kommune i Trøndelag. De driver hver sin selvstendige virksomhet. I 2008 la de begge om fra konvensjonell til økologisk drift og søkte om omleggingstilskudd for å kompensere for nedsatt produksjon.
- (4) I henhold til regelverket er omleggingstiden to år. Etter denne perioden kan det søkes om driftstilskudd for arealer som dyrkes økologisk. A og B utfylte søknadsskjemaet for tilskudd feil for årene 2011, 2012, 2013 (bare A) og 2014. Som følge av dette traff X kommune vedtak om å gi omleggingstilskudd, og tilskuddene ble utbetalt.
- (5) Lagmannsretten kom til at A og B opptrådte uaktsomt ved utfylling av søknadsskjemaene, og dette er ikke bestridt for Høyesterett.
- (6) I 2015 ble søknadsskjemaet endret, og feilene opphørte.
- (7) De urettmessig utbetalte omleggingstilskuddene til A og B var henholdsvis 359 500 kroner og 144 500 kroner.
- (8) I begynnelsen av 2015 oppdaget Landbruksdirektoratet at en rekke foretak kunne ha gitt uriktige opplysninger om omlagt areal i sine søknader og fått utbetalt uberettiget omleggingstilskudd. Kommunene, som er vedtaksmyndighet, ble bedt om undersøke hvorvidt navngitte foretak i kommunen hadde fått utbetalt for mye tilskudd og vurdere omgjøring, avkorting og tilbakebetaling.
- (9) For X kommune gjaldt direktoratets anmodning blant annet foretakene til A og B. Kommunen ga imidlertid ingen tilbakemelding til Landbruksdirektoratet, og i brev 7. oktober 2015 fra Fylkesmannen i Nord-Trøndelag ble kommunen bedt om å følge opp sakene så snart som mulig og senest innen utgangen av 2015. X kommune fulgte fortsatt ikke opp, og Fylkesmannen (nå statsforvalteren) overtok den videre saksbehandlingen.
- (10) Fylkesmannen varslet A om mulig feilutbetaling og krav om tilbakebetaling i brev 18. august 2017. B fikk tilsvarende varsel i brev 31. august samme år.
- (11) Den 15. januar 2018 fattet Fylkesmannen i Trøndelag vedtak i saken mot A. X kommunes vedtak om å innvilge omleggingstilskudd for årene 2011, 2012, 2013 og 2014 ble ansett ugyldige, og vedtakene ble opphevet. Videre ble det bestemt at A skulle tilbakebetale det feilaktig mottatte beløpet, og at berettigede tilskudd skulle avkortes og tilbakebetales med samme beløp. Samme dag fattet Fylkesmannen tilsvarende vedtak overfor B for de årene det var feilutbetalt til ham.

- (12) Både A og B klaget på vedtakene. Fylkesmannen traff nye vedtak henholdsvis 31. mai 2018 (A) og 7. juni 2018 (B), der klagen delvis ble tatt til følge. Også disse vedtakene ble påklaget.
- (13) Landbruksdirektoratet gjorde vedtak 14. november 2019 i Bs klagesak. Fylkesmannens vedtak om å oppheve X kommunes utbetalingsvedtak for de aktuelle årene ble stadfestet. Klagen ble delvis tatt til følge ved at B fikk innvilget tilskudd for økologisk produksjon. Tilbakebetalingskravet ble dermed redusert. Beløpet som Landbruksdirektoratet har krevd av B, er 218 450 kroner.
- (14) Landbruksdirektoratet traff tilsvarende vedtak 15. november 2019 i As klagesak. Også han fikk innvilget tilskudd for økologisk produksjon. Beløpet som Landbruksdirektoratet har krevd av A, er 537 600 kroner.
- (15) B og A tok 5. februar 2020 ut stevning for Oslo tingrett med krav om frifinnelse for betalingskravene. Denne stevningen avbrøt foreldelsesfristen, jf. foreldelsesloven § 15 første ledd andre punktum.
- (16) Oslo tingrett avsa 12. november 2020 dom hvor A og B ble frifunnet. Staten ved Landbruks- og matdepartementet ble dømt til å betale A og Bs sakskostnader med 133 240 kroner.
- (17) Tingretten kom til at tilbakebetalingskravene var foreldet. Retten tok utgangspunkt i at foreldelsesfristene begynte å løpe fra Fylkesmannens vedtak 15. januar 2018, men mente at forvaltningsloven § 11 a gir støtte for at vedtakstidspunktene må fremskyndes med den perioden sakene lå ubehandlet i kommunen – nærmere to år.
- (18) Staten anket til Borgarting lagmannsrett, som 4. mai 2021 avsa dom med slik domsslutning:
- «1. A betaler 537 600 – femhundreogtrettisyvtusensekshundre – kroner til staten ved Landbruks- og matdepartementet.
  2. B betaler 218 450 – tohundreogtattusenfirehundreogfemti – kroner til staten ved Landbruks- og matdepartementet.
  3. A og B erstatter staten ved Landbruks- og matdepartementets sakskostnader for lagmannsretten med 84 678 – åttifiretusensekshundreogsyttiåtte – kroner.
  4. A og B erstatter staten ved Landbruks- og matdepartementets sakskostnader for tingretten med 53 650 – femtitretusensekshundreogfemti – kroner.
  5. Oppfyllelsesfristen er to uker etter at denne dommen er forkynt.»
- (19) Lagmannsretten la til grunn at kravene om tilbakebetaling av uriktig utbetalt omleggingstilskudd og tilskuddsbeløp som var avkortet, først oppsto da det ble truffet vedtak om tilbakebetaling i henhold til forskrift 19. desember 2014 nr. 1817 om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket § 13. Vedtakstidspunktene var

fristutgangspunktet etter foreldelsesloven § 3 nr. 1, og foreldelsesfristen var ikke utløpt da stevning ble tatt ut. Lagmannsretten kom videre til at tilskuddsvedtakene var ugyldige og kunne omgjøres, og at tilbakebetalingsvedtakene hadde hjemmel i produksjonstilskuddsforskriften.

- (20) A og B har anket til Høyesterett. Anken gjelder rettsanvendelsen.
- (21) Saken for Høyesterett er delvis behandlet ved fjernmøte, jf. midlertidig lov 26. mai 2020 nr. 47 om tilpasninger i prosessregelverket som følge av utbruddet av covid-19 mv. § 3.

### **Partenes syn på saken**

- (22) De ankende parter – A og B – gjør i hovedsak gjeldende:
- (23) Kravene mot A og B er foreldet, og dette gjelder både kravene om tilbakebetaling av omleggingstilskudd og tilbakebetaling av tilskudd etter avkorting.
- (24) Prinsipalt anføres det at fristens utgangspunkt etter foreldelsesloven § 3 nr.1 er tidspunktet for utbetalingen av omleggingstilskudd. Foreldelsesloven gjelder også for offentligrettslige krav. Det materielle hjemmelsgrunnlaget er læren om *condictio indebiti*, selv om produksjonstilskuddsforskriften regulerer tilbakebetaling og avkorting.
- (25) Landbruksmyndighetenes behov for saksbehandling ivaretas av tilleggsfristen i foreldelsesloven § 10 nr. 1.
- (26) Rt-2013-1665 *Hydro Søral* har ikke overføringsverdi til saker som ikke gjelder krav på tilbakebetaling av ulovlig statsstøtte. Rt-2012-722 *Norsk Gjenvinning* viser at foreldelsesfristen kan begynne å løpe før det er truffet enkeltvedtak.
- (27) Et tungtveiende reelt hensyn mot at vedtakstidspunktet legges til grunn, er at den offentlige kreditor vil få fullt herredømme med når foreldelsesfristen begynner å løpe, i strid med påkravsprinsippet i foreldelsesloven § 3 nr. 1.
- (28) Subsidiært anføres det at fristen løper fra det tidspunktet vedtakene kunne vært truffet dersom saksbehandlingen hadde skjedd uten ugrunnet opphold, jf. forvaltningsloven § 11 a og tingrettens begrunnelse, samt Skag, Foreldelsesfristens start for krav fremmet ved enkeltvedtak, Tidsskrift for forretningsjus, 2015/1.
- (29) Videre gjøres gjeldende at det ikke var adgang til å omgjøre de opprinnelige avkortingsvedtakene. Det følger av HR-2016-2017-A at tidsforløpet kan medføre at et opprinnelig ugyldig vedtak likevel ikke kan omgjøres. I vår sak gikk det seks år fra første utbetaling til Fylkesmannens omgjøringsvedtak. Et normgivende utgangspunkt for uriktige tilskudd er tre til fem år fra utbetalingstidspunktet.
- (30) Skyldgraden hos A og B er lav. Feilene skyldes gal utfylling av skjema, som mange gjorde, og feilutfyllingene var ikke bevisste.
- (31) Det er heller ikke hjemmel i 2014-forskriften for å avkorte tilskudd for tilskuddsperioder som var regulert av den tidligere forskriften fra 2002.

- (32) A og B har nedlagt slik påstand:
- «Prinsipalt:  
A og B frifinnes.
- Subsidiært:  
Landbruksdirektoratets vedtak 14. og 15. september 2019 i sakene 18/000000-0 og 18/000000-0 er ugyldige.
- I begge tilfeller:  
A og B tilkjennes saksomkostninger for tingrett, lagmannsrett og Høyesterett.»
- (33) Ankemotparten – *Staten ved Landbruks- og matdepartementet* – har i korthet anført:
- (34) Fristutgangspunktet etter foreldelsesloven § 3 nr. 1 ved offentligrettslige tilbakesøkningskrav som er fremmet ved enkeltvedtak, beror på en konkret vurdering av det underliggende rettsgrunnlaget. I foreliggende sak var tidspunktene for Fylkesmannens enkeltvedtak utgangspunkt for fristen.
- (35) Der det må foretas vurderinger av kravets omfang og innhold, og utøves skjønn, vil friststart som hovedregel være vedtakstidspunktet. Før enkeltvedtak er truffet er det uavklart om det offentlige har et krav som kreves oppfylt. Dette er særlig tydelig der det er et kan-skjønn, hvor det må vurderes om kompetansen skal benyttes.
- (36) Reglene om *condictio indebiti* må vike for spesielle tilbakebetalingsgrunnlag, jf. Rt-2013-1665 *Hydro Søral* avsnitt 36 og 40. I foreliggende sak er rettsgrunnlaget for kravene produksjonstilskuddsforskriften §§ 12 og 13. Før vedtakene var forberedt og truffet i samsvar med forvaltningslovens regler, kunne staten ikke kreve oppfyllelse. Vedtak om tilbakebetaling og avkorting hviler på skjønnsvurderinger.
- (37) Tilleggsfristen etter foreldelsesloven § 10 nr. 1 passer ikke for offentlig virksomhet. Kunnskapskravet tar ikke hensyn til særpreget ved organisasjon og arbeidsmåte når det offentlige er kreditor, og anvendelsen av bestemmelsen vil gi vilkårlige utslag.
- (38) Forvaltningsloven § 11 a har ikke betydning for foreldelsesfristen, og A og Bs subsidiære anførsel kan ikke føre frem.
- (39) Friststart på vedtakstidspunktet gir en god avveining av de reelle hensyn. Debitor sikres en forsvarlig saksbehandling, og regelen er forutberegnelig og enkel å praktisere. Hensynet til den private part ivaretas også ved at forvaltningen vil ta hensyn til tiden som er gått og den private parts innrettelse ved sin vurdering av om kompetansen skal brukes.
- (40) Forvaltningen hadde adgang til å omgjøre tilskuddsvedtakene. Ved ugyldighet på grunn av innholdsmangel er den klare hovedregel at vedtaket kan omgjøres. Unntaket som oppstilles i HR-2016-2017-A, må begrenses til helt særlige tilfeller og parter som har innrettet seg i god tro.
- (41) De ankende parter var ikke i god tro og har medvirket til feilutbetalingene.

- (42) Vedtakene om avkorting hadde tilstrekkelig hjemmel i produksjonstilskuddsforskriften § 12.
- (43) Staten ved Landbruks- og matdepartementet har nedlagt slik påstand:
- «1. Anken forkastes.
  2. Staten v/ Landbruks- og matdepartementet tilkjennes sakskostnader for tingrett, lagmannsrett og Høyesterett.

### **Mitt syn på saken**

#### ***Regelverket for produksjonsstøtte i landbruket***

- (44) Rammen for økonomiske overføringer til bøndene i Norge er jordbruksavtalen. Den fastsettes av Stortinget etter enighet mellom avtalepartene eller eventuelt etter forslag fra regjeringen. Avtalen inneholder en detaljert regulering av blant annet produksjonstilskudd, som er en samlebetegnelse for flere tilskuddsordninger.
- (45) Vår sak gjelder tilskudd til økologisk landbruk. I jordbruksavtalen var det gitt foreløpige satser for dette. For 2014, som er et av årene saken gjelder, ble det for «annet areal som blir drevet økologisk» gitt omleggingstilskudd med 250 kroner per dekar per år og arealtilskudd med 25 kroner per dekar per år.
- (46) Jordlova § 18 gir hjemmel for å fastsette forskrift om fordeling og utbetaling av tilskudd etter jordbruksavtalen:
- «Etter retningslinjer fastsett av Stortinget, kan departementet fastsette føresegner om fordeling og vilkår for utbetaling og formidling av tilskot etter jordbruksavtalen eller liknende tilskot, herunder atterhold og avkorting av tilskot, utestenging fra ei ordning, og rente ved krav om tilbakebetaling.
- Er det gitt tilskot med heimel i føresegn etter første ledd, og det er fatta endeleg vedtak om å betale tilskotet tilbake, er vedtaket tvangsgrunnlag for utlegg.»
- (47) Forskriftshjemmelen omfatter å gi bestemmelser om avkorting og tilbakebetaling av tilskudd.
- (48) Tilskuddene til A og B ble gitt i medhold av forskrift 22. mars 2002 nr. 283 om produksjonstilskudd i jordbruket. Paragraf 5 fastsetter at det kan gis særlige tilskudd til foretak som disponerer og høster et areal som drives økologisk, og at det også kan gis et særlig tilskudd til foretak som legger arealer om til økologisk drift, såfremt arealet drives økologisk i minst tre år etter omleggingen.
- (49) I Fylkesmannens vedtak er det opplyst at etter reglene for økologisk produksjon har grovfôrareal og areal med ettårige vekster en omleggingstid – også kalt karenstid – på to år før de godkjennes som økologiske. A og B hadde altså rett til omleggingstilskudd for årene 2009 og 2010, men ikke for de påfølgende årene 2011 til 2014. For disse årene hadde de derimot rett til arealtilskudd for ferdig omlagt areal.

- (50) 2002-forskriften ble avløst av forskrift 19. desember 2014 nr. 1817 om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket. De to aktuelle bestemmelsene for vår sak er §§ 12 og 13. Paragraf 12 regulerer *avkorting* ved feilopplysninger:

«Dersom foretaket uaktsomt eller forsettlig har gitt feil opplysninger i søknaden som har eller ville dannet grunnlag for en urettmessig utbetaling av tilskuddet for seg selv eller andre, kan hele eller deler av det samlede tilskuddet som tilfaller foretaket avkortes. Tilskuddet kan også avkortes dersom foretaket ikke overholder de frister som kommunen, statsforvalteren eller Landbruksdirektoratet har satt for å kunne utføre sine kontrollopgaver i medhold av § 10.»

- (51) Paragraf 13 gir bestemmelser om *tilbakebetaling*:

«Dersom foretaket som følge av manglende oppfyllelse av vilkår i denne forskriften eller av andre grunner har mottatt en utbetaling som ikke er berettiget, kan det feilutbetalte beløpet kreves tilbakebetalt fra mottakeren eller motregnes i senere tilskuddsutbetaling. Tilsvarende gjelder differansen mellom utbetalt beløp og redusert tilskudd som følge av vedtak om avkorting etter § 11 og § 12.

For tilbakebetalingskrav kan det kreves renter når kravet ikke innfris ved forfall. Ved grov uaktsomhet eller forsett kan renter kreves fra tidspunktet for utbetalingen av det urettmessige tilskuddet. Størrelsen på renten følger rentesatsen fastsatt med hjemmel i lov 17. desember 1976 nr. 100 om renter ved forsinket betaling m.m.»

- (52) *Avkorting* etter § 12 innebærer at landbruksforvaltningen kan gjøre en reduksjon i det samlede berettigede tilskuddet som foretaket mottok i søknadsåret. Krav om *tilbakebetaling* etter § 13 gjelder for det første feilutbetalte beløp. For det andre gjelder det avkortingsbeløpet – det vil si differansen mellom utbetalt berettiget tilskudd og redusert tilskudd som følge av vedtak om avkorting.
- (53) For A utgjør dette avkortingsbeløpet 250 000 kroner og for B 101 000 kroner.
- (54) Jeg kommer tilbake til betydningen av at kravene er basert på et kan-skjønn.

### ***Spørsmålet om gyldigheten av tilbakebetalingsvedtakene***

- (55) Kravene om tilbakebetaling bygger på at vedtakene om å yte omleggingstilskudd for årene etter utløpet av karenstiden er ugyldige og kan omgjøres etter forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c. Det er her bestemt at et forvaltningsorgan – og etter andre ledd også klageinstansen – kan omgjøre et vedtak når det «må anses ugyldig».
- (56) Tilskuddsvedtakene for årene 2011 til 2014 var basert på uriktig faktisk grunnlag, ettersom A og B ikke hadde krav på omleggingstilskudd. De bestrider ikke at vedtakene opprinnelig var ugyldige og angriper ikke utøvelsen av kan-skjønn etter § 35 første ledd. Det som anføres, er at vedtakene som følge av tiden som er gått, likevel må anses gyldige, og at omgjøring av den grunn er avskåret.
- (57) Den klare hovedregelen er at et vedtak som lider av en innholdsmangel, er ugyldig, og kan omgjøres til skade for den private part, jf. HR-2016-2017-A avsnitt 63:

«Når et vedtak bygger på et uriktig faktisk grunnlag, foreligger en innholdsmangel. Forvaltningsrettens klare utgangspunkt er at slike innholdsmangler medfører ugyldighet, selv om den private parten ikke kan bebreides. Omgjøring kan da skje etter forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c – også til ugunst for parten. Jeg viser til Rt-2002-19 (på side 34), Eckhoff/Smith, Forvaltningsrett, 10. utgave, 2014 side 460-463 og Graver, Almennelig forvaltningsrett, 4. utgave, 2015 side 528. Spørsmålet er om dette utgangspunktet må fravikes for de permanente oppholdstillatelsene som er tema i denne saken.»

- (58) Saken gjaldt tre søsken som hadde fått permanent oppholdstillatelse i familiegjening med faren, og som hadde bodd i Norge i lang tid. Spørsmålet var om deres oppholdstillatelser kunne omgjøres fordi farens ekteskap var et omgåelsesekteskap og hans tillatelser ble tilbakekalt. Høyesterett tok ikke stilling til den konkrete rettsanvendelsen, men førstvoterende har følgende generelle uttalelse i avsnitt 72:

«Som jeg allerede har slått fast, hefter det en innholdsmangel ved vedtak som hviler på et uriktig faktisk grunnlag. Forvaltningsrettens klare utgangspunkt er at slike innholdsmangler medfører ugyldighet. Noen helt unntaksfri regel er dette likevel ikke, og det enkelte vedtak må vurderes konkret. Når det er aktuelt å statuere ugyldighet til ugunst for parten, har det blant annet betydning hvor lang tid som har gått og i hvilken grad parten har innrettet seg etter vedtaket, se Eckhoff/ Smith, Forvaltningsrett, 10. utgave, 2014 side 463. ...»

- (59) I juridisk teori er problemstillingen etter dette behandlet i Eckhoff og Smith, Forvaltningsrett, 11. utgave, 2018 side 466. Her fremholdes at det ikke er gitt at ugyldighet alltid vil bli resultatet hvis dette «vil ha store *negative* konsekvenser for parten, f.eks. fordi han har investert i god tro, og han *ikke selv har medvirket* til feilen». Videre påpekes at det har betydning «om det er tale om vedtak som helt savner hjemmel, eller om de snarere er bygd på feiltolkning (eller feilbedømmelse av fakta) på et punkt av mer begrenset betydning».

- (60) Jeg trekker videre frem Forvaltningslovutvalgets vurdering i NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov side 538–539, hvor det fremheves en del relevante hensyn. Spørsmålet om ugyldighetsregelen bør begrenses der ugyldighet vil ramme parten for hardt, især der det har gått lang tid og vedkommende har innrettet seg etter avgjørelsen, kommenteres slik:

«En slik begrensning av ugyldighetsregelen vil bety at parten kan få en rettsposisjon som han eller hun ikke har krav på, og som andre ikke får på grunn av loven. Det kan betraktes som uheldig i et demokratisk perspektiv, og kan bli oppfattet som urettferdig overfor dem som får avslag i tråd med loven.»

- (61) Utvalget foreslår på denne bakgrunn følgende bestemmelse i lovutkastets § 74:

«Et enkeltvedtak som mangler nødvendig lovhjemmel, er ugyldig. Dette innebærer blant annet at det ikke får virkning etter sitt eget innhold. I helt særlige tilfeller kan vedtaket likevel bli opprettholdt av hensyn til en part som i god tro har innrettet seg etter det.»

- (62) I motivene til bestemmelsen heter det på side 625:

«Ved vurderingen av om vedtaket skal opprettholdes, må hensynet til parten avveies både mot hensynet til andre berørte og mot ulike samfunnsmessige hensyn. Det vil i



den forbindelse også måtte legges vekt på hvor lang tid som har gått siden vedtaket ble truffet.»

- (63) *Oppsummert* legger jeg til grunn at det bare i helt særlige tilfeller er aktuelt å fravike hovedregelen om at et vedtak som lider av en innholdsmangel, er ugyldig. Det må foreligge spesielle og sterke grunner for at en part skal få en rettsposisjon som vedkommende ikke har krav på. Dersom det har gått lang tid fra vedtaket ble truffet, og parten i aktsom god tro har innrettet seg i tillit til vedtaket, kan det tale for at vedtaket likevel er gyldig, men det skal foretas en helhetsvurdering med avveining mot ulike samfunnsmessige hensyn. Når parten har fremkalt vedtaket gjennom egen uaktsomhet, skal det svært mye til for å statuere gyldighet.
- (64) *I vår sak* er det etter mitt syn helt klart at de opprinnelig ugyldige vedtakene fortsatt er ugyldige. Riktignok har det gått ganske lang siden vedtakstidspunktene. Men feilutbetalingene er fremkalt ved As og Bs uaktsomme utfylling av søknadsskjemaene, og de har siden forhåndsvarslene i august 2017 vært kjent med at de har fått tilskudd de ikke hadde krav på.
- (65) A og B har videre anført at *avkortingsvedtakene* er ugyldige på grunn av hjemmelsmangel. Det er vist til at avkortingene er foretatt med hjemmel i 2014-forskriften, men at de faktisk knytter seg til tilskuddsår som var regulert av 2002-forskriften.
- (66) Jeg nøyer meg her med å peke på at 2014-forskriften er en videreføring av 2002-forskriften, og at saksområdet åpenbart er forutsatt å være regulert fullt i den nye forskriften etter at den trådte i kraft. Bestemmelsene om avkorting er de samme i begge forskrifter og skaper ingen overgangsproblemer. Avkorting er også hjemlet i jordlova § 18 første ledd, som har stått uendret i hele perioden.
- (67) Det er etter mitt syn utvilsomt at avkorting har tilstrekkelig hjemmel.
- (68) Min konklusjon er etter dette at tilskuddsvedtakene er ugyldige og kunne omgjøres. Vedtakene om tilbakebetaling er derfor gyldige.

### ***Spørsmålet om kravene på tilbakebetaling er foreldet***

#### *Rettslige utgangspunkter*

- (69) Hverken jordlova eller produksjonstilskuddsforskriften regulerer foreldelse av krav på tilbakebetaling av uriktig utbetalt produksjonsstøtte eller tilskuddsbeløp som er avkortet. Foreldelsen av pengekravene reguleres da av foreldelseslovens alminnelige bestemmelser, jf. denne lovens § 1 nr. 1.
- (70) Etter § 3 nr. 1 regnes foreldelsesfristen «fra den dag da fordringshaveren tidligst har rett til å kreve å få oppfyllelse». For vurderingen av når landbruksmyndighetene tidligst har rett til å kreve oppfyllelse av kravene på tilbakebetaling av uriktig omleggingstilskudd og av avkortingsbeløpene, er det i saken oppstilt tre alternative tidspunkter:
- (71) Det første alternativet er utbetalingstidspunktet for uriktig omleggingstilskudd. Dette er basert på at beløpet kunne vært krevd tilbakebetalt umiddelbart ved feilutbetalingen. Det

andre alternativet er tidspunktet for vedtaket om tilbakebetaling, som er basert på at myndighetene ikke fremmer krav om tilbakebetaling før det er truffet et enkeltvedtak. Det tredje alternativet er tidspunktet da vedtakene tidligst kunne vært truffet, fordi dette er da myndighetene praktisk sett kunne fremmet kravet.

- (72) Lovens ordlyd løser etter mitt syn ikke spørsmålet. Forarbeidene omtaler heller ikke problemstillingene knyttet til pengekrav som fremmes av det offentlige ved enkeltvedtak.
- (73) For krav som har en bestemt forfallsdag, løper foreldelsesfristen fra fordringens forfallsdag, jf. Ot.prp. nr. 38 (1977–1978) side 52. Det avgjørende er altså ikke når fordringen oppstår, men når den forfaller til betaling. Om krav som forfaller ved påkrav, heter det i proposisjonen at det vil være «mindre tilfredsstillende» å ha forfallsdagen som utgangspunkt for fristen. Dersom fordringshaveren selv kan bestemme fordringens forfallstid, ville skyldneren kunne risikere at fordringen i prinsippet ble holdt løpende i ubegrenset tid. Det heter deretter:
- «I disse tilfelle skal derfor foreldingsfristen løpe fra den dag fordringshaveren har rett til å framsette påkrav og krav om samtidig oppfyllelse (ofte samme dag som fordringen ble stiftet), og dersom fordringen forfaller etter oppsiing, fra den første dag fordringen kan oppsis til. ...»
- (74) I forlengelsen av dette uttales det på side 53 at foreldelsesfristen er «objektivt bestemt». Det er uten betydning om fordringshaveren er forhindret fra å gjøre fordringen gjeldende eller ikke har kjennskap til den, men ved uvitenhet kan tilleggsfristen i § 10 nr. 1 komme til anvendelse.
- (75) Et grunnleggende hensyn er følgelig at fordringshaveren ikke ensidig skal kunne påvirke foreldelsesfristens løp i disfavør av skyldneren, jf. Røed, Foreldelse av fordringer, 4. utgave, bind I, 2019 side 176. Det avgjørende er derfor når fordringshaveren ut fra en objektiv vurdering kunne bringe kravet til forfall.
- (76) Jeg går etter dette over til å se på praksis fra Høyesterett knyttet til foreldelsesfristens utgangspunkt ved krav fra det offentlige.
- (77) Høyesteretts dom i Rt-2012-722 *Norsk Gjenvinning* gjaldt blant annet spørsmålet om foreldelse av krav om tilbakebetaling av etterberegnet avgift på sluttbehandlet avfall. Tollmyndighetene hadde truffet vedtak om etterberegning av avgift, og et av spørsmålene i saken var om det løp en særskilt foreldelsesfrist med utgangspunkt i vedtakstidspunktet, jf. avsnitt 62.
- (78) Høyesteretts konklusjon var at foreldelsesfristen etter foreldelsesloven § 3 nr. 1 tok til å løpe fra det ordinære forfallstidspunktet for innberettet avgift, jf. avsnitt 72. Grunnlaget for dette var forvaltningspraksis på området, jf. avsnitt 70. I avsnitt 71 heter det at «[d]et dreier seg her om en praksis om hvordan særavgiftsregelverket skal forstås med hensyn til fristutgangspunktet for foreldelse, og en slik praksis må tillegges atskillig rettskildemessig vekt».
- (79) Rt-2013-1665 *Hydro Søral* gjaldt spørsmålet om foreldelse av krav på tilbakeføring av ulovlig statsstøtte i form av fritak fra el-avgift etter vedtak av EFTAs overvåkningsorgan ESA. Saken gjaldt ikke tilbakebetaling av uriktig utbetalte støttebeløp, slik som saksforholdet er i vår sak.

- (80) Førstvoterende presiserer i avsnitt 36 at spørsmålet om når staten tidligst hadde rett til å kreve tilbakeføring etter foreldelsesloven § 3 nr. 1, må bero på en vurdering av det rettslige grunnlaget for kravet. Høyesteretts konklusjon var at foreldelsesfristen ikke begynte å løpe før det var truffet et nasjonalt vedtak som etablerte tilbakebetalingsplikt, jf. avsnitt 52. I avsnitt 38 heter det at «[f]ør slikt vedtak er truffet, eksisterer ingen fordring mot støttemottaker i kraft av denne bestemmelsen».
- (81) De private partene hadde anført – med henvisning til EØS-reglene om statsstøtte – at støtten var ulovlig fra den ble tildelt, og kunne kreves tilbake på dette grunnlaget eller på grunnlag av læren om *condictio indebiti*, jf. avsnitt 39. Til dette uttaler førstvoterende i avsnitt 40:

«Jeg kan ikke følge de ankende parter her. Det er ikke grunnlag for å stille opp en alminnelig regel om at uriktig utbetalt støtte kan kreves tilbake straks og uten forutgående vedtak. Som jeg kommer tilbake til, viser rettspraksis at dette må vurderes konkret ut fra det rettslige grunnlaget for kravet. Og læren om *condictio indebiti* må her vike for det mer spesielle grunnlag for tilbakebetaling. Jeg kan derfor ikke se at disse grunnlagene for tilbakebetaling må lede til at kravet oppstår tidligere enn ved vedtak etter offentligstøtteloven § 5.»

- (82) Av vesentlig betydning for vår sak, er det at disse avgjørelsene bygger på at spørsmålet om når det offentlige tidligst har rett til å kreve tilbakebetaling etter foreldelsesloven § 3 nr. 1, må bero på en vurdering av det rettslige grunnlaget for kravet, jf. avsnitt 36 i Hydro Sørøst-dommen. Norsk Gjenvinning-dommen illustrerer videre at spørsmålet om hvorvidt vedtakstidspunktet skal legges til grunn som utgangspunkt for foreldelsesfristen, må avgjøres konkret. I den saken ble foreldelsesfristen ansett å begynne å løpe fra før vedtak om betaling var truffet.

*Er tilbakebetalingskravene for uriktig utbetalt omleggingstilskudd foreldet?*

- (83) Kravene om tilbakebetaling av uriktig utbetalt omleggingstilskudd er basert på enkeltvedtak truffet i medhold av produksjonstilskuddsforskriften. Partene er enige om at det er § 13 i 2014-forskriften som her kommer til anvendelse.
- (84) Staten har anført at det av denne grunn er *enkeltvedtakene* som er starttidspunktet for foreldelsesfristen. Til støtte for dette er det vist til at tilbakebetalingskravene er behandlet etter forvaltningslovens regler, og at kravet først kan fremmes når saksbehandlingen er avsluttet, jf. avsnitt 45 i Hydro Sørøst-dommen:
- «Et slikt vedtak om tilbakeføring treffes under utøvelse av offentlig myndighet og er, som det fremgår, bestemmende for privates plikter. Det treffes altså et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b jf. a, som vil være omfattet av forvaltningslovens regler om saksbehandling og klagerett.»
- (85) Hva er så det rettslige grunnlaget for fordringene på tilbakebetaling av uriktig utbetalt omleggingstilskudd?
- (86) Etter mitt syn er det naturlig å ta utgangspunkt i alminnelige obligasjonsrettslige prinsipper om foreldelse av *tilbakesøkningskrav*. Tilbakebetalingskrav som bygger på den ulovfestede

regelen om oppgjørskorreksjon – *condictio indebiti* – begynner å foreldes straks den feilaktige betalingen har funnet sted. På dette tidspunkt foreligger alle de rettsstiftende forhold for fordringen, og kravet kan umiddelbart kreves oppfylt etter foreldelsesloven § 3 nr. 1, jf. Skag, Startidspunkt for foreldelsesfrister, 2012 side 165 med henvisning til rettspraksis og teori.

- (87) Grunnlaget for tilbakebetalingskravene i saken her er at A og B fikk uriktig oppgjør. I privatrettslig forstand er dette ordinære tilbakesøkningskrav som bygger på læren om *condictio indebiti*, jf. HR-2021-2532-A avsnitt 59–60.
- (88) Staten har trukket frem uttalelsen i Hydro Søral-dommen avsnitt 40, hvor det heter at det ikke er grunnlag for å stille opp en alminnelig regel om at uriktig utbetalt støtte kan kreves tilbake straks og uten forutgående vedtak. I samme avsnitt heter det at «læren om *condictio indebiti* må her vike for det mer spesielle grunnlag for tilbakebetaling».
- (89) Vår sak skiller seg imidlertid på et vesentlig punkt fra denne dommen. Høyesterett la, som nevnt, til grunn i avsnitt 38 at det før vedtaket om tilbakeføring ikke eksisterte noen fordring i kraft av det aktuelle regelverket. Når dette var situasjonen, kunne det heller ikke begynne å løpe noen foreldelsesfrist før etter at vedtak var truffet. I vår sak forelå alle de rettsstiftende forhold for tilbakesøking på tidspunktet for feilutbetalingene, og etter alminnelige obligasjonsrettslige prinsipper ble det følgelig stiftet krav på tilbakebetaling allerede på disse tidspunktene.
- (90) Denne synsmåten støttes av at også landbruksforvaltningen synes å ha lagt til grunn at tilbakebetalingskrav ved feilutbetaling følger av læren om *condictio indebiti*. Således har Justisdepartementets lovavdeling i en uttalelse 14. desember 1987 om tilbakebetaling av for mye utbetalt investeringstilskudd i landbruksnæringen, lagt til grunn at hvor utbetaling ikke skulle skjedd, løper fristen etter foreldelsesloven § 3 allerede fra utbetalingstidspunktet. I denne forbindelse viser Lovavdelingen til prinsippene om *condictio indebiti* som rettsgrunnlag for tilbakebetalingskrav.
- (91) Også etter at det ble gitt forskriftsbestemmelse om tilbakebetaling av feilutbetalt produksjonstilskudd, forutsatte Statens landbruksforvaltning at foreldelsesfristen etter § 3 begynner å løpe «fra dato for utbetaling av tilskuddet/erstatningen», se rundskriv 60/07 «Retningslinjer for saksbehandling ved feil utbetalt tilskudd eller erstatning».
- (92) Staten har pekt på at tilbakebetalingskravet beror på et kan-skjønn, og at det dermed ikke er klart om det skal betales noe før vedtaket er fattet. Forskriften er fastsatt av Landbruks- og matdepartementet, og i departementets fastsettelsesbrev 19. desember 2014 heter det i tilknytning til § 13:

«Første ledd fastslår at tilbakebetalingsbeløp eller avkortingsbeløp kan kreves tilbakebetalt eller motregnes i senere tilskuddsutbetalinger. Tilbakebetalingskravet knytter seg til det tilskuddet foretaket aldri skulle ha hatt, mens avkortning foretas i det tilskuddet foretaket ville fått beregnet dersom det hadde søkt korrekt.

Kommer man til at en feilutbetaling er mottatt i aktsom god tro, kan den kreves tilbake etter en nærmere vurdering som bygger på læren om *condictio indebiti*. Der foretaket ikke har vært i aktsom god tro om feilutbetalingen, skal forvaltningen i utgangspunktet kreve hele tilskuddet tilbake. Det må likevel foretas en konkret vurdering av rimelighet.»

(93) I en note på samme side gis det denne forklaringen om *condictio indebiti*:

«Den alminnelige læren om retten til å kreve tilbakebetaling når betalingen har skjedd på bakgrunn av en villfarelse om betalingspliktens omfang eller eksistens. Tilbakesøkningsretten er slått fast gjennom rettspraksis og begrunnes i at det ikke er rimelig at en mottaker av betaling skal sitte igjen med en ubegrunnet berikelse. Hvorvidt tilbakebetaling kan kreves i det enkelte tilfellet, vil imidlertid avhenge av en helhetsvurdering av konkrete omstendigheter og hensynet til rimelighet.»

(94) Disse uttalelsene viser etter mitt syn at meningen med forskriften § 13 ikke var å etablere et nytt og selvstendig rettsgrunnlag for krav om tilbakebetaling ved feilutbetaling, men å formalisere den tilbakesøkningsretten som følger av bakgrunnsretten.

(95) Jeg nevner at det i et vedtak av Landbruks- og matdepartementet fra 2012 og i rundskriv 8/12 fra Statens landbruksforvaltning samme år er lagt til grunn at foreldelsesfristen løper fra vedtakstidspunktet. Denne rettsoppfatningen tar imidlertid ikke hensyn til at kravet på tilbakebetaling er et tilbakesøkningskrav basert på læren om *condictio indebiti*. Det er også grunn til å påpeke at departementets syn vil komme i konflikt med det grunnleggende foreldelsesrettslige hensynet at fordringshaveren ikke ensidig skal kunne påvirke foreldelsesfristens løp i disfavør av skyldneren.

(96) Etter dette er jeg kommet til at starttidspunktet for foreldelsesfristen for de feilaktige utbetalingene av omleggingstilskudd var *utbetalingstidspunktene*.

(97) Staten har ikke påberopt tilleggsfristen i foreldelsesloven § 10 nr. 1. Jeg finner likevel grunn til å påpeke at denne bestemmelsen i noen grad kan ivareta de særlige hensyn som gjelder når det treffes enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Kunnskapskravet i § 10 nr. 1 må ta høyde for at forvaltningen vil kunne ha behov for å utrede saken, se Rt-2012-722 *Norsk Gjenvinning* avsnitt 76:

«Ved fastsetting av dette tidspunktet, må det tas i betraktning at avgiftsmyndigheten vil kunne ha behov for en viss utredningstid før saken vil være slik opplyst at kravet kan gjøres gjeldende. Når kunnskapsvilkåret i § 10 nr. 1 er oppfylt, vil myndigheten ha ett år på seg til å fastsette kravet, for eksempel ved å treffe nødvendig vedtak om det, og dernest sørge for at det blir innbetalt, eventuelt å sikre kravet mot foreldelse.»

(98) Foreldelsesfristen ble avbrutt 5. februar 2020, mer enn tre år etter at utbetalingene fant sted. Min konklusjon er at statens krav på tilbakebetaling av uriktig utbetalt omleggingstilskudd er foreldet, jf. foreldelsesloven § 2.

*Er kravene om tilbakebetaling av avkortingsbeløpene foreldet?*

(99) Etter mitt syn står kravene om tilbakebetaling av tilskuddsbeløp som er avkortet, i en annen stilling enn kravene om tilbakebetaling av uriktig utbetalt omleggingstilskudd.

(100) Grunnlaget for avkortingen er vedtakene som er truffet i medhold av produksjonstilskuddsforskriften § 12. Avkortingen innebærer – som nevnt – at det gjøres en reduksjon i de samlede berettigede tilskudd som foretaket har fått utbetalt i samme

søknadsår. Det som kan kreves tilbakebetalt, er differansen mellom utbetalt og redusert tilskudd som følge av avkorting.

- (101) Hvorvidt det skal foretas avkorting, beror på et kan-skjønn. Vurderingen vil knytte seg både til om det skal foretas avkorting og til avkortings størrelse. Landbruksdirektoratet har i rundskriv 2014-15 og 2018-30 gitt retningslinjer for saksbehandlingen. Det følger av disse at det skal foretas en rimelighets- og forholdsmessighetsvurdering i hver sak. Der hvor søker har vært uaktsom ved inngivelse av feilopplysninger, og dette har gitt eller kunne ha gitt en merutbetaling, er hovedregelen at det foretas avkorting. Graden av skyld er også styrende for avkortingsbeløpet, og det er gitt standardiserte avkortingsnormer.
- (102) Det sentrale poenget for vår sak er at et krav om tilbakebetaling av avkortingsbeløp først oppstår når myndighetene etter en skjønnsvurdering har truffet vedtak *om og med hvilket beløp* det skal gjøres avkorting og kreves tilbakebetaling. Før dette kan foreldelsesfristen ikke begynne å løpe. Slik sett er dette kravet parallelt med kravet i Rt-2013-1665 *Hydro Søral*, som ikke oppsto før vedtak var fattet.
- (103) A og B har subsidiært anført at foreldelsesfristen etter § 3 nr. 1 løper fra det tidspunkt *forvaltningen kunne truffet vedtak* dersom saksbehandlingen hadde hatt den fremdrift som forvaltningsloven § 11 a krever.
- (104) Bakgrunnen for dette er, som jeg har redegjort for, at saksbehandlingstiden har vært svært lang som følge av at saken var ubehandlet i kommunen i nær to år.
- (105) Foreldelsesfristen etter § 3 nr. 1 kan ikke begynne å løpe før fordringen har oppstått. Avkortingsvedtakene oppsto på vedtakstidspunktene. Derfor mener jeg at den subsidiære anførselen ikke kan føre frem.
- (106) På bakgrunn av prosedyren trekker jeg likevel frem det som uttales i avsnitt 50 i *Hydro Søral*-dommen, hvor det heter at det er «et visst spenningsforhold» mellom hensynene bak foreldelsesloven § 3 og at foreldelse først begynner å løpe ved vedtaket. Høyesterett mente at dette ikke kunne ha avgjørende betydning, og viste blant annet til forvaltningsloven § 11 a. Til dette kan tilføyes at en foreldelsesregel basert på når et vedtak tidligst *kunne* vært truffet, er uklar og tvisteskapende. Foreldelsesreglene bør så langt mulig være klare og forutsigbare.
- (107) Min konklusjon er etter dette at kravene på tilbakebetaling av avkortingsbeløpene ikke er foreldet.
- (108) Jeg tilføyer at avkortingskravene som et utgangspunkt ikke kan anses som tilleggsytelser som er gjenstand for aksessorisk foreldelse etter foreldelsesloven § 24 andre ledd. Spørsmålet har ikke vært prosedert, og jeg har ikke grunnlag for å foreta en nærmere vurdering av problemstillingen.

### ***Konklusjon og sakskostnader***

- (109) Jeg er kommet til at kravene på tilbakebetaling av feilutbetalt omleggingstilskudd er foreldet, og at kravene på tilbakebetaling av tilskudd som er avkortet, ikke er foreldet. Dette innebærer at A og B har fått delvis medhold, men ikke i det vesentlige. Etter

hovedregelen i tvisteloven § 20-2 er det da ikke grunnlag for å tilkjenne sakskostnader. Jeg kan ikke se at det foreligger tungtveiende grunner som tilsier at sakskostnader skal tilkjennes etter § 20-3. Sakskostnader tilkjennes ikke for noen instans. For Høyesterett er de ankende parter innvilget fri sakførsel.

(110) Jeg stemmer for denne

D O M :

1. A betaler 250 000 – tohundreogfemtusen – kroner til staten ved Landbruks- og matdepartementet.
2. B betaler 101 000 – etthundreogentusen – kroner til staten ved Landbruks- og matdepartementet.
3. Sakskostnader tilkjennes ikke for noen instans.
4. Oppfyllelsesfristen er 2 – to – uker etter at denne dom er forkynt.

(111) Dommer **Thyness:** Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med førstvoterende.

(112) Dommer **Bergh:** Likeså.

(113) Dommer **Normann:** Likeså.

(114) Dommer **Webster:** Likeså.

(115) Etter stemmegivningen avsa Høyesterett denne

D O M :

1. A betaler 250 000 – tohundreogfemtusen – kroner til staten ved Landbruks- og matdepartementet.
2. B betaler 101 000 – etthundreogentusen – kroner til staten ved Landbruks- og matdepartementet.
3. Sakskostnader tilkjennes ikke for noen instans.
4. Oppfyllelsesfristen er 2 – to – uker etter at denne dom er forkynt.