

PRAKSISOVERSIGT · LANDBRUG, JAGT OG FISKERI

Praksisoversigt over EU-rammen for landbrugsstøtten – fælles markedsordning, betalingsorgan og EU-Domstolens praksis

Fra bemyndigelseslov til betalingsorgan: markedsordningen, EGFL/ELFUL-forvaltningen og EU-Domstolens fortolkningsprincipper

Version 2 Opdateret 21. jul. 2026 44 afgørelser · 2001-2025

[Læs online](#)

INTRODUKTION

Dansk landbrugsstøtteforvaltning er i sin kerne administration af EU-ret: landbrugsstøtteleven er en ren bemyndigelses- og administrationslov, der giver ministeren hjemmel til at gennemføre EU's forordninger om markedsordninger for landbrugsvarer, mens de materielle regler ligger i den fælles markedsordning (forordning (EU) nr. 1308/2013) og i finansforvaltningsforordningen (EU) 2021/2116 om betalingsorgan, EGFL/ELFUL, certificeringsorgan og Kommissionens regnskabsafslutning. Praksis fra Miljø- og Fødevareklagenævnet, by- og landsretterne og EU-Domstolen viser et gennemgående mønster: medlemsstaten har en ubetinget EU-retlig pligt til at inddrive uretmæssigt udbetalt støtte, forældelse bedømmes efter forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 og ikke efter forældelsesloven, og berettiget forventning og proportionalitet anvendes som EU-retlige – ikke rent nationale – standarder. Oversigten dækker den EU-retlige overbygning; den materielle støtteberettigelse til arealbetalinger, ELFUL-tilsagn og konditionalitet behandles i selvstændige oversigter.

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

- 01** Landbrugsstøtteleven indeholder ingen materielle støttebetingelser – den er en bemyndigelseslov, der alene giver hjemmel til at gennemføre og administrere EU's forordninger om markedsordninger og ordninger under den fælles landbrugspolitik.
- 02** Betalingsorganet skal være godkendt af en kompetent myndighed på ministerielt plan og skal have et internt kontrolsystem, der giver tilstrækkelig sikkerhed for, at betalingerne er lovlige og formelt rigtige, jf. forordning (EU) 2021/2116 art. 9, stk. 2.
- 03** Kommissionen kan ved efterprøvende regnskabsafslutning udelukke udgifter fra EU-finansiering, men som udgangspunkt kun for udgifter afholdt inden for 24 måneder før meddelelsen af undersøgelsesresultaterne.
- 04** Enhver uregelmæssighed medfører efter forordning 2988/95 art. 4 tilbagekaldelse af den uberettiget opnåede fordel; tilbagebetaling er en administrativ foranstaltning og ikke en sanktion.

- 05** Forældelsesfristen for tilbagesøgning er fire år efter forordning 2988/95 art. 3, stk. 1 – ikke tre år efter forældelsesloven – og fristen afbrydes af enhver undersøgelseshandling, som støttemodtageren gøres bekendt med, fx en partshøring.
- 06** Ved gentagne eller vedvarende uregelmæssigheder løber fireårsfristen først fra den dag, den sidste uregelmæssighed ophørte, typisk den sidste støtteudbetaling i rækken.
- 07** Den absolutte grænse er den dobbelte forældelsesfrist (otte år), medmindre den kompetente myndighed inden da har pålagt en sanktion.
- 08** Berettiget forventning kan ikke påberåbes over for en klar og præcis EU-bestemmelse, og på erhvervsrettede støtteordninger påhviler der ansøgeren en skærpet pligt til at sætte sig ind i betingelserne.
- 09** Berettiget forventning kan derimod opstå, når den nationale ordning er godkendt af Kommissionen, og en senere intern kommissionsudmelding, som ikke er meddelt borgerne, bringer ikke forventningen til ophør.
- 10** Skyldes den uretmæssige udbetaling myndighedens egen retsvildfarelse i en uafklaret retstilstand, kan tilbagebetalingspligten bortfalde, fordi støttemodtageren ikke med rimelighed kunne opdage fejlen.
- 11** Proportionalitetsprincippet er en EU-retlig norm, der gælder både for sanktionens størrelse og for kravet om fuld tilbagebetaling, og der må ikke pålægges sanktion ved force majeure eller ved myndighedsfejl, som modtageren ikke med rimelighed kunne opdage.
- 12** Medlemsstaterne må supplere en forordning med nationale præciseringer, når forordningen overlader et skøn, men kun inden for forordningens rammer og under overholdelse af proportionalitetsprincippet.
- 13** Nationale regler om retskraft og om afgørelses endelighed må ikke føre til, at en urigtig EU-retlig vurdering gentages uden mulighed for korrektion.
- 14** Afgørelser efter landbrugsstøtteleven påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet, hvis afgørelse er endelig i administrativ henseende; domstolsprøvelsen sker herefter efter grundlovens § 63 med fuld EU-retlig prøvelse.
- 15** Meddelelse om modregning og oplysning om, at styrelsen vil gennemgå tidligere års ansøgninger, er ikke afgørelser og kan ikke påklages til nævnet.
- 16** Svig med EGFL- og ELFUL-midler visiteres efter rigsadvokatmeddelelsen til statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet, og grove tilfælde henføres under straffelovens overbygningsbestemmelser om tilskudssvig.

Landbrugsstøtteleven som ren bemyndigelses- og administrationslov

§ 1

Den danske landbrugsstøttelov indeholder ikke materielle støttebetingelser. Den er – som titlen »lov om administration af Det Europæiske Fællesskabs forordninger om ordninger under Den Fælles Landbrugspolitik finansieret af Den Europæiske Garantifond for Landbruget m.v.« viser – en ren bemyndigelses- og administrationslov. Efter [landbrugsstøtteloven § 1, stk. 1](#) bemyndiges ministeren til »at fastsætte de regler og iværksætte de øvrige foranstaltninger, der er nødvendige for anvendelse her i landet« af EU's forordninger om markedsordninger for landbrugsvarer, om varer omfattet af traktatens bilag II uden markedsordning, om forarbejdede landbrugsvarer, om indkomst- og driftsøkonomiske oplysninger samt om særlige omregningskurser.

De oprindelige forarbejder fra lovforslaget i 1989-90 forklarer bestemmelsens funktion og den udvidelse, der lå i nr. 2:

Bestemmelsen svarer, med de nedenfor angivne ændringer, til § 1 i de to eksisterende love ... Der er tilføjet et nyt stk. 1, nr. 2, idet der findes produkter, omfattet af EØF-traktatens bilag II, for hvilke der ikke er nogen egentlig markedsordning, men for hvilke der alligevel er fastsat visse regler, f.eks. kvalitets- og handelsnormer. Dette gælder f.eks. læggekartofler.

De almindelige bemærkninger til samme lovforslag beskriver baggrunden som en sammenlægning og generel revision af de to hidtidige bemyndigelseslove for henholdsvis landbrugsvarer og frugt/gartneriprodukter, og de fremhæver samtidig et forvaltningsmæssigt hensyn, der stadig præger området: behovet for »en national hjemmel for at opkræve gebyrer for kontrolforanstaltninger, idet der – bl.a. som led i bekæmpelsen af svindel med EF's midler – for de enkelte ordninger foreskrives en større kontrolindsats end hidtil«. Denne hjemmel findes i dag i [§ 5](#).

Loven er siden udvidet ad to spor. Ved [lov nr. 349 af 2. juni 1999](#) blev miljøintegrationen indført: bemyndigelsen til at gøre udbetaling af EU-præmier afhængig af overholdelse af nationale natur- og miljøregler, og hertil hjemmel til at fastsætte støttebetingelser i de »nationale konvolutter«, som Agenda 2000 forudsatte. De almindelige bemærkninger formulerer det således, at forslaget »primært [vedrører] en bemyndigelse for fødevareministeren til at foreskrive, at udbetaling af EU-præmier på det vegetabiliske og animalske område kan gøres afhængig af overholdelse af nationale regler om natur og miljø«, og at ministeren i sammenhæng hermed skal kunne fastlægge støttebetingelser i ordninger, »hvor der inden for visse rammer stilles et beløb fra Landbrugsfonden til rådighed for hvert land«. Disse bemyndigelser findes i dag i [§ 1, stk. 4](#) og [stk. 5](#).

Det andet spor er de frivillige ordninger. Ved ændringsloven af 29. december 2009 – **lov nr. 1513 af 27. december 2009** – blev der indsat et nyt [§ 1, stk. 2](#), hvorefter ministeren kan gennemføre ordninger, som det efter forordningerne er frivilligt for medlemsstaterne at iværksætte. Forarbejderne til bestemmelsen er usædvanligt udførlige og opregner de daværende muligheder:

Den foreslåede bestemmelse giver fødevareministeren hjemmel til at anvende regler fastsat i EF-forordningerne, som det er frivilligt for medlemslandene at gennemføre. ... Sådanne regler findes aktuelt i Rådets forordning (EF) Nr. 1234/2007, som giver Kommissionen hjemmel til at iværksætte foranstaltninger i form af økonomisk støtte til markedet, hvis det påvirkes af begrænsninger i omsætningen af animalske produkter på grund af dyresygdomme. ... Endelig kan der i medfør af Rådets forordning (EF) Nr. 13/2009 ... ydes tilskud til skolefrugtsordninger. ... Sådanne regler findes endvidere i artikel 68 i Rådets forordning (EF) Nr. 73/2009.

De almindelige bemærkninger til 2009-forslaget rummer også en kortfattet, men præcis beskrivelse af markedsordningernes historiske kerne: »Markedsordningerne har siden Den Fælles Landbrugspolitik indførelse i 1962 overvejende bestået af støtte til intervention, eksportstøtte og toldbeskyttelse.«

Lovens øvrige bestemmelser er administrationsregler: § 3 om oplysningspligt til brug for indberetninger til Kommissionen, § 4 om kontrol, herunder adgang uden retskendelse, 5 års opbevaringspligt og Rigsrevisionens og Den Europæiske Revisionsrets adgang, § 20 om renter af for sent betalte og af uretmæssigt modtagne beløb, § 22 om delegation og § 24 om bødehemmel i de udstedte regler. Delegationen er udmøntet i [bekendtgørelse om administration af og kontrol med EU's forordninger om ordninger under den fælles landbrugspolitik § 2](#).

LOV

[Landbrugsstøtteleven § 1, stk. 1-5](#)[Landbrugsstøtteleven § 3](#)[Landbrugsstøtteleven § 4](#)[Landbrugsstøtteleven § 5](#)[Landbrugsstøtteleven § 20](#)[Landbrugsstøtteleven § 22](#)[Landbrugsstøtteleven § 24](#)

§ 2 Den fælles markedsordning efter forordning (EU) nr. 1308/2013 – instrumenterne uden for arealstøtten

Den fælles markedsordning er den anden halvdel af den fælles landbrugspolitik og dækker efter [artikel 1 i forordning \(EU\) nr. 1308/2013](#) alle produkter i traktaternes bilag I bortset fra fiskevarer og akvakulturprodukter, opdelt i 24 sektorer fra korn og sukker over mælk og mejeriprodukter til biavlsprodukter og silkeorme. Det er instrumenterne i denne forordning – ikke arealbetalingerne – der udgør den klassiske markedsordningsret, og som landbrugsstøtteleven historisk er skrevet til at administrere.

Offentlig intervention. [Artikel 11](#) fastlægger, hvilke produkter der kan opkøbes til offentlig intervention: blød hvede, hård hvede, byg og majs, uafskallet ris, fersk eller kølet oksekød samt smør og skummetmælkspulver med nærmere angivne kvalitetskrav. Interventionsopgaven er efter [bekendtgørelsen om administration af og kontrol med den fælles landbrugspolitik § 1](#) udtrykkeligt henlagt til styrelsen som »køb, oplagring og salg af produkter, der er omfattet af Fællesskabets bestemmelser om offentlig intervention«, og styrelsen forvalter tillige de garantier, der stilles til sikkerhed for støttemodtagerens forpligtelser. Det EU-retlige krav om, at netop denne opgave ligger hos betalingsorganet, findes i [forordning \(EU\) 2021/2116 art. 9, stk. 5](#): betalingsorganerne »forvalter og sikrer kontrol af de transaktioner, der har forbindelse med offentlig intervention, og som de er ansvarlige for, og de bevarer det overordnede ansvar på dette område«.

Privat oplagring. Ved siden af den offentlige intervention findes støtte til privat oplagring, som i dansk administrativ praksis er beskrevet i detaljerede vejledninger, fx [vejledning om privat oplagring af smør](#), der afgrænser, hvilke produkter der ikke ydes støtte til, og [vejledning af 22. december 2003 om privat oplagring af svinekød](#) om betingelserne for tidlig udlagring.

Eksportrestitutioner. [Artikel 196](#) opretholder retsgrundlaget for eksportrestitutioner, men instrumentet er reelt sat i bero: efter artiklens stk. 3 er restitutionen »0 EUR«, medmindre der er markedsforstyrrelser efter art. 219 eller art. 221. Ordningen er ikke uden praktisk betydning i tilbagesøgningssager, fordi ældre restitutionsudbetalinger stadig kan give anledning til krav – det er netop en restitutionssag om forarbejdning af rapsfrø, der ligger til grund for Folketingets Ombudsmands klassiske udtalelse om [tilbagebetaling af for meget udbetalt EF-støtte](#). Landbrugsstøtteleven forudsætter fortsat ordningen i [§ 5, stk. 1](#) om betaling for administrationen af eksportrestitutionsordningen.

Licenser, toldkontingenter og handelsnormer. Import- og eksportlicenser samt toldkontingenter administreres af styrelsen og er beskrevet i [vejledningen om import eller eksport af landbrugsprodukter](#), hvoraf fremgår, at der i dag er licenspligt ved import af ris, landbrugsethanol og hamp med lavt indhold af euforiserende stoffer, mens der ikke længere er licenspligt ved eksport. Bekendtgørelsens § 1 henlægger tilsvarende »udstedelse af licenser og forudfastsættelsesattester ved ind- og udførsel« til styrelsen.

Mælkekvoter. Kvoteordningen er ophævet, men efterspillet er fortsat retligt relevant. I **C-46/18** fastslog EU-Domstolen, at konstateringen af, at en national opkrævningsregel er uforenelig med kvoteforordningen, ikke fritager producenterne for selve tillægsafgiften, og at medlemsstaterne kun kan anvende de udtømmende opregnede objektive kriterier ved prioriteret tilbagebetaling af for meget opkrævet afgift; princippet om berettiget forventning var ikke til hinder for en fornyet beregning over for de producenter, der ikke havde betalt. Nationalt lever kvoteadministrationens infrastruktur videre i [bekendtgørelsen om godkendelse af opkøber af råmælk § 4](#), der kræver, at første opkøbere er godkendt af styrelsen.

Krise- og markedsforstyrrelsesforanstaltninger. [Artikel 219](#) giver Kommissionen beføjelse til ved delegerede retsakter at træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at håndtere truende markedsforstyrrelser, herunder midlertidige frivillige produktionsnedsættelsesordninger ved overforsyning. [Artikel 220](#) hjemler ekstraordinære støtteforanstaltninger ved dyresygdomme, planteskadegørere og manglende forbrugertillid, med EU-medfinansiering på 50 % – for oksekød, mælk, svinekød og fåre-/gedekød dog 60 % ved mund- og klovesyge – og kun efter anmodning fra den berørte medlemsstat. Overvågningen understøttes af EU-markedsobservatorierne, jf. [artikel 222 b](#). Det er netop denne type frivillige foranstaltninger, som [§ 1, stk. 2](#) blev indsat for at kunne gennemføre i Danmark.

Skoleordningen. [Artikel 22](#) fastlægger målgruppen for skolefrugt- og skolemælksordningen som børn indskrevet i børnehaver, førskoleinstitutioner og uddannelsesinstitutioner på primær- eller sekundærtrin.

Producentorganisationer. Anerkendelse af producentorganisationer sker efter forordningens artikel 152, jf. [bekendtgørelse om tilskud til producentorganisationer m.v. under markedsordningen for frugt og grønt § 4](#). Nævnspraksis på dette instrument er sparsom, men findes: i [24/01517](#) ophævede Miljø- og Fødevarerklagenævnet og hjemviste en afgørelse om delvist afslag på en projektændring vedrørende frikøb af leasingaftaler under driftsprogrammet, med henvisning til begrundelseskravene i forvaltningslovens §§ 22 og 24, og i [25/05164](#) behandlede nævnet på ny afslag på tilskud til frikøb af leaset materiel under markedsordningen for frugt og grønt.

LOV	Forordning (EU) nr. 1308/2013 § 11	Forordning (EU) nr. 1308/2013 § 196, stk. 3
	Forordning (EU) nr. 1308/2013 § 219, stk. 1	Forordning (EU) nr. 1308/2013 § 220, stk. 1
	Landbrugsstøtteleven § 1, stk. 2	Landbrugsstøtteleven § 5, stk. 1
PRAKSIS	EU-Domstolen · Nationale opkrævningsregler for mælkekvoter og prioriterede kategorier for tilbagebetaling af tillægsafgift	11.09.2019
	Miljø- og Fødevarerklagenævnet · Afslag på tilskud til frikøb af leasingaftaler under markedsordningen for frugt og grønt	05.11.2025
	Miljø- og Fødevarerklagenævnet · Afgørelse om tilskud til producentorganisationer - Frikøb af leasingaftaler	15.01.2025

§ 3 Betalingsorgan, koordineringsorgan og certificeringsorgan efter forordning (EU) 2021/2116

Forordning (EU) 2021/2116 afløste med virkning fra CAP-perioden 2023-2027 den tidligere finansforvaltningsforordning (EU) nr. 1306/2013 og fastlægger den institutionelle arkitektur, som al dansk udbetaling af EGFL- og ELFUL-midler hviler på.

Den kompetente myndighed. Efter [artikel 8](#) skal hver medlemsstat udpege en kompetent myndighed »på ministerielt plan«, som ved formel retsakt udsteder, undersøger og trækker godkendelsen af betalingsorganet tilbage, udpeger koordineringsorgan og certificeringsorgan og straks underretter Kommissionen om enhver godkendelse og tilbagetrækning. Kompetencen til at akkreditere ligger altså i departementet, ikke i styrelsen selv.

Betalingsorganet. [Artikel 9, stk. 1](#) definerer betalingsorganer som de instanser, der er ansvarlige for forvaltning og kontrol af udgifterne; alle opgaver bortset fra selve betalingen kan uddelegeres. Godkendelsesnormen i [artikel 9, stk. 2](#) er central for enhver prøvelse af forvaltningens indretning:

Medlemsstaterne godkender som betalingsorganer instanser eller organer, der har en administrativ organisation og et internt kontrolsystem, der giver tilstrækkelig sikkerhed for, at betalingerne er lovlige og formelt rigtige og behørigt dokumenterede.

Antallet af betalingsorganer er stærkt begrænset: højst ét på nationalt plan (eller ét pr. region), og der må efter 7. december 2021 som hovedregel ikke godkendes nye. Et betalingsorgan, der i tre år ikke har forvaltet EGFL- eller ELFUL-udgifter, skal have godkendelsen trukket tilbage, og opfylder organet ikke længere minimumsbetingelserne, skal medlemsstaten – på eget initiativ eller efter anmodning fra Kommissionen – trække godkendelsen tilbage, medmindre manglerne udbedres inden for en frist fastsat af den kompetente myndighed, jf. [artikel 9, stk. 4](#).

Den ansvarlige for betalingsorganet skal efter [artikel 9, stk. 3](#) senest den 15. februar hvert år sende Kommissionen årsregnskaber, den årlige præstationsrapport, en årlig oversigt over revisionsberetninger og kontroller samt en forvaltningserklæring.

Koordineringsorganet skal efter [artikel 10](#) udpeges, når en medlemsstat har mere end ét betalingsorgan, og har til opgave at samle indberetninger til Kommissionen, forelægge den årlige præstationsrapport, koordinere afhjælpning af mangler af fælles art og »fremme og, hvor det er muligt, sikre harmoniseret anvendelse af EU-reglerne«.

Certificeringsorganet – i ældre dansk sprogbrug attesteringsorganet – er efter [artikel 12](#) et offentligt eller privat revisionsorgan udpeget for mindst tre år, som afgiver udtalelse efter internationalt anerkendte revisionsstandarder om, hvorvidt regnskaberne giver et retvisende billede, forvaltningssystemet fungerer korrekt, præstationsrapporteringen er korrekt, og udgifterne bl.a. under markedsordningen er lovlige og formelt rigtige. Organet skal efter [artikel 12, stk. 3](#) fungere uafhængigt af både betalingsorganet, koordineringsorganet og den kompetente myndighed, der har godkendt betalingsorganet.

Den danske gennemførelse. Rollen som udbetalende organ har hidtil været fastslået direkte i [bekendtgørelse om Landbrugsstyrelsens opgaver og beføjelser § 1](#): »Styrelsen er det udbetalende organ i Danmark for så vidt angår midler fra Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL) og Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL).« [§ 2](#) opregner opgaverne, herunder administration af EU's støtteordninger med udbetaling, overvågning og kontrol, mens [§ 3](#) tillægger styrelsen både regelfastsættelse, afgørelseskompetence, forberedelse af sager for Miljø- og Fødevareklagenævnet og notifikation over for Kommissionen. Ved oprettelsen af Ministeriet for Grøn Trepert i 2024 blev hovedparten af Landbrugsstyrelsens medarbejdere overført til den nyoprettede Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø, som derved

varetager betalingsorganfunktionen; ressortændringen ændrer ikke ved de EU-retlige akkrediteringskrav, der knytter sig til organet, ikke til dets navn.

LOV

[Forordning \(EU\) 2021/2116 § 8](#)[Forordning \(EU\) 2021/2116 § 9, stk. 1-5](#)[Forordning \(EU\) 2021/2116 § 10](#)[Forordning \(EU\) 2021/2116 § 12](#)

§ 4 Regnskabsafslutning, præstationsafstemning og finansielle korrektioner mod medlemsstaten

Kommissionens kontrol med medlemsstaternes forvaltning af EGFL og ELFUL sker ad tre spor, som forordning (EU) 2021/2116 holder skarpt adskilt.

Den årlige finansielle regnskabsafslutning efter [artikel 53](#) sker inden den 31. maj i året efter budgetåret og angår alene, om de forelagte årsregnskaber er »fuldstændige, nøjagtige og pålidelige«. Afgørelsen berører udtrykkeligt ikke indholdet af senere retsakter efter artikel 55.

Den årlige præstationsafstemning efter [artikel 54](#) er nyskabelsen i 2021-reformen: hvis de anmeldte udgifter ikke har et tilsvarende output som rapporteret i den årlige præstationsrapport, nedsætter Kommissionen EU-finansieringen med forskellen. Medlemsstaten skal have mindst 30 dage til at fremsætte bemærkninger og begrunde forskellene.

Den efterprøvende regnskabsafslutning efter [artikel 55](#) er det egentlige korrektionsinstrument. Konstaterer Kommissionen, at udgifter ikke er afholdt i overensstemmelse med EU-retten, fastsætter den ved gennemførelsesretsakt de beløb, der skal udelukkes fra EU-finansiering. For interventionerne under CAP-planen gælder en væsentlig begrænsning:

Hvad angår de typer interventioner, der er omhandlet i forordning (EU) 2021/2115, anvendes udelukkelsen fra EU-finansiering ... kun i tilfælde af alvorlige mangler i den korrekte funktion af medlemsstaternes forvaltningssystemer.

Derimod finder korrektionen ikke anvendelse på »tilfælde af manglende opfyldelse af de støtteberettigelsesbetingelser, der gælder for individuelle støttemodtagere«. Beløbet ansættes efter manglernes alvor og den økonomiske skade for Unionen, jf. [artikel 55, stk. 2](#), og medlemsstaten har adgang til en forligsprocedure for et forligsorgan med en frist på fire måneder, jf. [artikel 55, stk. 3](#). Den praktisk vigtigste værnsregel er 24-måneders-reglen i [artikel 55, stk. 4](#): finansiering afvises ikke for udgifter afholdt mere end 24 måneder før Kommissionens skriftlige meddelelse af sine undersøgelsesresultater. Undtagelserne i [artikel 55, stk. 5](#) omfatter bl.a. statsstøttesager efter TEUF art. 108, stk. 2, og traktatbrudssager efter TEUF art. 258.

Fra korrektion til national tilbagesøgning. Kommissionens revisioner slår igennem i konkrete danske sager. I 20/13430 var det netop »en revision fra EU-Kommissionen«, der i april 2020 fik Landbrugsstyrelsen til at indhente supplerende oplysninger om, hvorvidt ansøgere til betalingsrettigheder fra den nationale reserve reelt opfyldte kravet om ikke at have udøvet landbrugsaktivitet i fem år forud; resultatet blev inddragelse af rettighederne og tilbagebetaling af grundbetaling og grøn støtte for 2015-2019, som nævnet stadfæstede.

De beløb, medlemsstaten inddriver, føres efter [artikel 56, stk. 1](#) tilbage til betalingsorganet som formålsbestemte indtægter til EGFL for den måned, hvor de faktisk modtages. Medlemsstaten kan efter [artikel 56, stk. 2](#) pålægge betalingsorganet at modregne udestående gæld i fremtidige betalinger, og efter [artikel 56, stk. 3](#)

tilbageholde 20 % af de inddrevne beløb som fast godtgørelse for inddrivelsesomkostninger – dog ikke, når den manglende overholdelse kan tilskrives medlemsstatens egne myndigheder. Rammeforordningen om CAP-planerne, [forordning \(EU\) 2021/2115](#), og forenklingsændringerne i [forordning \(EU\) 2024/1468](#) – der bl.a. indførte fritagelser fra kontrol og sanktioner og lempede adgangen til at revidere de strategiske planer – udgør sammen med 2021/2116 det gældende regelsæt.

LOV

[Forordning \(EU\) 2021/2116 § 53](#)[Forordning \(EU\) 2021/2116 § 54](#)[Forordning \(EU\) 2021/2116 § 55, stk. 1-5](#)[Forordning \(EU\) 2021/2116 § 56, stk. 1-3](#)

PRAKSIS

Miljø- og Fødevareklagenævnet · Klage over inddragelse af betalingsrettigheder og krav om tilbagebetaling af landbrugsstøtte

03.05.2022

Medlemsstatens EU-retlige pligt til at tilbagesøge uretmæssigt udbetalt støtte

§ 5

Tilbagesøgningspligten er ikke en national opfindelse, men en EU-retlig forpligtelse med to selvstændige retsgrundlag.

Det ene er [artikel 59 i forordning \(EU\) 2021/2116](#), hvorefter medlemsstaterne skal vedtage alle love og administrative bestemmelser og træffe alle øvrige foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre en effektiv beskyttelse af Unionens finansielle interesser. Bestemmelsen opregner i [stk. 1](#) bl.a. kontrol af lovlighed og formel rigtighed, effektiv forebyggelse af svig, opdagelse og korrektion af uregelmæssigheder, sanktioner der er effektive, proportionale og afskrækkende, samt – i litra e – »inddrivelse af uretmæssige betalinger med renter og om nødvendigt anlæggelse af retlige procedurer i den forbindelse, herunder i tilfælde af uregelmæssigheder i den i artikel 1, stk. 2, i forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 anvendte betydning«.

Det andet er selve PIF-forordningen. [Artikel 1, stk. 2, i forordning \(EF, Euratom\) nr. 2988/95](#) definerer en uregelmæssighed som enhver overtrædelse af en EU-bestemmelse, der kan tilskrives en økonomisk beslutningstagers handling eller undladelse, og som skader eller kunne skade Unionens budget. [Artikel 4](#) knytter retsfølgen hertil:

Enhver uregelmæssighed medfører i almindelighed tilbagekaldelse af den uberettiget opnåede fordel: ved forpligtelse til at betale de skyldige beløb eller tilbagebetale de uberettiget oppebårne beløb ...

Af [artikel 4, stk. 4](#) følger, at foranstaltningerne »ikke betragtes som sanktioner« – en sontring med betydelige konsekvenser, jf. afsnittet om proportionalitet nedenfor. Efter [artikel 4, stk. 3](#) medfører handlinger, der bevisligt har til formål at opnå en fordel i modstrid med reglernes sigte ved kunstigt at skabe forudsætningerne herfor, at fordelene ikke indrømmes eller tilbagekaldes. Netop dén omgængelsesnorm var på spil i [24/10718](#), hvor Miljø- og Fødevareklagenævnet ophævede en afgørelse om omgåelse af grøn støtte, fordi beviset for kunstig opdeling af bedriften var utilstrækkeligt – omgængelsesreglen kræver altså et konkret bevisgrundlag og kan ikke bæres af en formodning.

Dansk praksis anvender pligten konsekvent. I [22/05988](#) og den parallelle sag [22/06338](#) fandt nævnet, at styrelsen var berettiget til at tilbagekalde den begunstigende afgørelse, fordi der forelå udtrykkelig hjemmel hertil i gennemførelsesforordningen, og pålagde tilbagebetaling for hele perioden 2015-2019, da klageren ikke var »aktiv landbruger« i 2015. Tilsvarende blev i [20/13430](#) uretmæssigt tildelte betalingsrettigheder tilbageført til den nationale reserve.

EU-Domstolen har trukket rækkevidden skarpt op. I **C-273/15** blev fuld tilbagebetaling af landbrugsstøtte anset for retsfølgen af manglende årlig ansøgning efter udskiftning af et flerårigt miljøtilsagn. I **C-116/20** (Avio Lucos) fastslog Domstolen, at medlemsstaterne inden for proportionalitetsprincippets rammer kan kræve dokumentation for brugsretten til arealet som betingelse for støtte, og at nationale regler om retskraft ikke må afskære prøvelsen af EU-konformiteten i en efterfølgende tilbagesøgningssag. Og i **C-768/23 P** tog Domstolen stilling til tilbagesøgning af EU-midler fra en selskabsadministrator ved uregelmæssigheder i et udbud – en påmindelse om, at kredsen af ansvarlige ikke nødvendigvis er begrænset til den formelle støttemodtager. At uregelmæssighedsbegrebet ikke er ubegrænset, viser **C-743/18**, hvor Domstolen tog stilling til, om manglende målopfyldelse som følge af tredjemands insolvens overhovedet udgør en »uregelmæssighed«, og **C-288/21** om grænsen mellem systemiske uregelmæssigheder og kontraktretligt ansvar i EU-støtteprogrammer.

Ombudsmanden har for dansk rets vedkommende formuleret risikofordelingen i tilbagesøgningssager på et område med store og hurtige udbetalinger:

På et sagsområde som det omhandlede, hvor der er tale om udbetaling af meget store beløb (fra en af EF's Landbrugsstøtteordninger) til erhvervsvirksomheder, og ordningen er tilrettelagt således, at beløbene af hensyn til modtagerne kommer til udbetaling hurtigst muligt, må udgangspunktet efter min opfattelse være, at risikoen for, at der sker en fejludbetaling, påhviler den virksomhed, som modtager beløbet. Udgangspunktet fraviges, hvis beløbet er modtaget i god tro og der er et forholdsvist klart grundlag for at pålægge myndigheden ... ansvaret for fejlen.

Ombudsmanden fandt på den baggrund ikke grundlag for at kritisere, at ministeriet og direktoratet fastholdt kravet om tilbagebetaling, jf. [Tilbagebetaling af for meget udbetalt EF-støtte](#). Renteforpligtelsen har national hjemmel i [landbrugsstøtteleven § 20, stk. 2](#), der dog betinger rentetilskrivning af, at myndigheden samtidig med tilbagebetalingskravet giver underretning om pligten til at betale rente.

LOV

[Forordning \(EF, Euratom\) nr. 2988/95 § 1, stk. 2](#)
[Forordning \(EF, Euratom\) nr. 2988/95 § 4, stk. 1-4](#)
[Forordning \(EU\) 2021/2116 § 59, stk. 1](#)
[Landbrugsstøtteleven § 20, stk. 2](#)

PRAKSIS	EU-Domstolen · EU-Domstolens kendelse om tilbagesøgning af EU-midler fra en selskabsadministrator ved uregelmæssigheder i udbud	11.04.2025
	EU-Domstolen · Systemiske uregelmæssigheder i EU-støtteprogrammer og grænsen mellem strafferetlig og kontraktretlig ansvar (Universität Koblenz-Landau mod EACEA)	22.12.2022
	EU-Domstolen · Landbrugsstøtte og rådgivning over arealer: Krav om dyrehold og betydningen af retskraft i sager om tilbagesøgning	07.04.2022
	EU-Domstolen · Begrebet 'uregelmæssighed' i EU-strukturfonde ved manglende målopfyldelse grundet tredjemands insolvens	01.10.2020
	EU-Domstolen · Tilbagebetaling af fuld EU-landbrugsstøtte ved manglende årlig ansøgning efter udskiftning af flerårigt miljøtilsagn	25.05.2016
	Miljø- og Fødevareklagenævnet · Ophævelse af afgørelse om omgåelse af grøn landbrugsstøtte: Manglende bevis for kunstig opdeling af bedrifter	28.11.2025
	Miljø- og Fødevareklagenævnet · Stadfæstelse med ændring af afgørelse om inddragelse af betalingsrettigheder og tilbagebetaling af støtte	16.08.2022
	Miljø- og Fødevareklagenævnet · Stadfæstelse med ændring i genoptaget sag om inddragelse af betalingsrettigheder	08.07.2022
	Miljø- og Fødevareklagenævnet · Klage over inddragelse af betalingsrettigheder og krav om tilbagebetaling af landbrugsstøtte	03.05.2022

Forældelse efter forordning 2988/95 – fire år, gentagne uregelmæssigheder og forholdet til forældelsesloven

Forældelse er det spørgsmål, hvor EU-rettens fortrin over national ret slår tydeligst igennem i dansk landbrugsstøttepraksis. [Artikel 3, stk. 1, i forordning \(EF, Euratom\) nr. 2988/95](#) bestemmer:

Forældelsesfristen for retsforfølgning er fire år fra det tidspunkt, hvor den i artikel 1, stk. 1, omhandlede uregelmæssighed fandt sted. ... Hvad angår vedvarende eller gentagne uregelmæssigheder regnes forældelsesfristen fra den dag, da uregelmæssigheden er ophørt. For de flerårige programmets vedkommende løber forældelsesfristen indtil programmets endelige afslutning. Forældelsesfristen for retsforfølgning afbrydes af enhver handling fra den kompetente myndigheds side, som den pågældende gøres bekendt med, og som vedrører undersøgelse eller retsforfølgning af uregelmæssigheden. ... Forældelsen indtræder dog senest den dag, da en frist, der er dobbelt så lang som forældelsesfristen, udløber, uden at den kompetente myndighed har pålagt en sanktion.

Hertil kommer en særskilt frist på tre år for **fuldbyrdelse** af en afgørelse om administrativ sanktion, jf. [artikel 3, stk. 2](#), hvor afbrydelse og suspension følger national ret, og en adgang for medlemsstaterne til at anvende længere frister efter [stk. 3](#).

Retsgrundlag	Frist	Begyndelsestidspunkt
Forordning 2988/95 art. 3, stk. 1, 1. afsnit	4 år	Uregelmæssigheden fandt sted
Forordning 2988/95 art. 3, stk. 1, 2. afsnit	4 år	Den sidste uregelmæssighed ophørte (vedvarende/gentagne)
Forordning 2988/95 art. 3, stk. 1, 4. afsnit	8 år (absolut)	Uanset afbrydelser, medmindre sanktion er pålagt
Forordning 2988/95 art. 3, stk. 2	3 år	Afgørelsen om sanktion blev endelig
Forældelsesloven § 3, stk. 1	3 år	Anvendes kun, hvor EU-forordningen ikke regulerer forholdet

Gentagne uregelmæssigheder. Nævnet har i flere sager lagt til grund, at en række årlige udbetalinger på samme fejlagtige grundlag udgør »gentagne uregelmæssigheder«. I [20/13430](#) løb fireårsfristen fra den sidste udbetaling den 26. november 2019, og styrelsens partshøring af 22. april 2020 afbrød fristen. I [22/05988](#) genoptog nævnet en tidligere afgørelse netop, fordi det var blevet opmærksomt på en fejlagtig anvendelse af EU's forældelsesregler; ved genbehandlingen fandt nævnet, at udbetalingerne 2015-2019 udgjorde gentagne uregelmæssigheder, at fristen først løb fra den sidste udbetaling den 2. december 2019, og at kravet for støtteåret 2015 derfor – i modsætning til både styrelsens og nævnets oprindelige konklusion – ikke var forældet. Samme resultat i den parallelle sag [22/06338](#).

EU-fristen fortrænger den danske treårsfrist. I [24/06898](#) stadfæstede nævnet et tilbagebetalingskrav vedrørende tilskud til modernisering af slagtesvinestalde, idet EU-forældelsesfristen på fire år fandt anvendelse frem for forældelseslovens treårige frist. Modsat i [23/09546](#), hvor nævnet ophævede et tilbagebetalingskrav vedrørende tilskud til målrettet kvælstofregulering som forældet. Hvor kravet derimod er borgerens eget krav mod myndigheden på genudbetaling af en for stor støttenedsættelse, anvendes den nationale forældelseslov: i [21/11625](#) fandt nævnet klagerens eventuelle krav på genudbetaling forældet efter [forældelsesloven § 3, stk. 1](#), jf. §§ 2 og 23.

Otteårsgrænsen. I [23/07834](#) – en sag med et forløb fra kontrol i 2011 over byrets- og landsretsdomme til flere ændrede sanktionsår – fandt nævnet, at forfølgningen var påbegyndt i 2011, og at sanktionen blev pålagt samme år, altså inden for den absolutte forældelsesfrist på otte år; efter pålæggelsen af den første sanktion løb forældelsesfristen for forfølgning ikke videre.

EU-Domstolens fortolkning. Domstolen har udbygget systemet i en række domme. **C-378/18** (Westphal) fastslog, at begyndelsestidspunktet for den fireårige frist for tilbagebetaling af *sanktionsdelen* skal fastlægges efter art. 3, stk. 1, i forordning 2988/95 og ved vedvarende eller gentagne uregelmæssigheder svarer til den dato, hvor uregelmæssigheden ophørte; Domstolen fremhævede, at det ikke ville stemme med formålet om afskrækkende og effektive sanktioner, hvis handlinger med »tydelig retsstridig karakter« blev undergivet samme fristberegning som handlinger, der blot udløser tilbagebetaling. **C-436/15** afklarede begrebet »flerårigt program« som et tværgående begreb, der kan forekomme på alle Unionens politikområder, og at reglen om, at fristen løber indtil programmets endelige afslutning, »udelukkende [gør] det muligt at forlænge forældelsesfristen og ikke at forkorte den«. **C-447/20** og **C-374/21** angår forældelsesfristerne for henholdsvis retsforfølgning og fuldbyrdelse af afgørelser om tilbagebetaling af støtte, og **C-734/22** fastslog, at EU's forældelsesregler også finder direkte anvendelse, når landbrugsstøtten er ydet på et privatretligt grundlag. Endelig viser **C-655/22**, at nationale regler om afgørelses endelighed og om forældelse, der er udløbet før den relevante EU-retsakts ikrafttræden, ikke kan spærre for en tilbagebetaling, som en EU-forordning med tilbagevirkende kraft forudsætter.

LOV	Forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 § 3, stk. 1-3	Forældelsesloven § 3, stk. 1
PRAKSIS	EU-Domstolen · Direkte anvendelse af EU's forældelsesregler ved tilbagebetaling af landbrugsstøtte ydet på privatretligt grundlag 08.05.2024 EU-Domstolen · Retten til tilbagebetaling af sukkerproduktionsafgifter og forholdet til nationale forældelsesregler og administrative afgørelses endelighed 14.12.2023 EU-Domstolen · Beskyttelse af EU's finansielle interesser: Forældelse og fuldbyrdelse af krav om tilbagebetaling af uretmæssig støtte 20.10.2022 EU-Domstolen · Beskyttelse af EU's finansielle interesser: Forældelsesfrister for retsforfølgning og fuldbyrdelse af afgørelser om tilbagebetaling af støtte 07.04.2022 EU-Domstolen · Forældelsesfrister for tilbagesøgning af landbrugsstøtte og sanktioner: Starttidspunktet i forhold til EU's finansielle interesser 03.10.2019 EU-Domstolen · Forældelsesfrist for uregelmæssigheder i Samhørighedsfondsprojekter: Fortolkning af 'flerårigt program' og 'endelig afslutning' (Reg. 2988/95) 14.06.2017 Miljø- og Fødevareklagenævnet · Stadfæstelse af tilbagebetalingskrav for slagtesvinestald: EU-forældelsesfrist på fire år fandt anvendelse frem for dansk treårig frist 07.10.2025 Miljø- og Fødevareklagenævnet · Tilbagebetaling af tilskud til målrettet kvælstofregulering - forældelse 03.06.2024 Miljø- og Fødevareklagenævnet · Genoptaget sag om landbrugsstøtte: Forældelse, sanktionsår og modregning 16.08.2023 Miljø- og Fødevareklagenævnet · Stadfæstelse med ændring af afgørelse om inddragelse af betalingsrettigheder og tilbagebetaling af støtte 16.08.2022 Miljø- og Fødevareklagenævnet · Stadfæstelse med ændring i genoptaget sag om inddragelse af betalingsrettigheder 08.07.2022 Miljø- og Fødevareklagenævnet · Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse om ophævelse af Landbrugsstyrelsens afgørelse samt afslag på anmodning om genoptagelse af sag om støttenedsættelse 17.05.2022 Miljø- og Fødevareklagenævnet · Klage over inddragelse af betalingsrettigheder og krav om tilbagebetaling af landbrugsstøtte 03.05.2022	

§ 7 Berettiget forventning og tilbagekaldelse af begunstigende afgørelser

Berettiget forventning er på landbrugsstøtteområdet ikke blot en dansk forvaltningsretlig grundsætning om tilbagekaldelse af begunstigende forvaltningsakter, men et EU-retligt princip, som medlemsstaterne er bundet af, når de gennemfører EU-retten.

Hovedreglen: forventning viger for en klar EU-bestemmelse. I [22/05988](#) havde klageren netop gjort gældende, at den oprindelige tildeling var en begunstigende forvaltningsakt, som ikke kunne tilbagekaldes, og at han var i god tro. Nævnet afviste synspunktet: der var hjemmel til tilbagekaldelse i gennemførelsesforordningen, klageren kunne ikke påberåbe sig berettigede forventninger, da støtten var udbetalt i strid med en præcis EU-bestemmelse, og – hvilket er nævnets stående formulering – for en erhvervsrettet støtteordning påhviler der ansøgeren en skærpet pligt til at sætte sig ind i betingelserne. Samme tilgang i [22/06338](#) og i [20/13430](#), hvor klagerens anbringende om god tro ikke kunne føre til andet resultat.

Undtagelsen: myndighedens egen retsvildfarelse. Hvor fejlen ligger hos myndigheden, og retstilstanden var uafklaret, kan billedet vende. I [23/07834](#) ændrede nævnet styrelsens afgørelse, så tilbagebetalingspligten bortfaldt for differencen mellem to støttenedsættelser. Nævnet lagde vægt på, at den uretmæssige udbetaling skyldtes en retsvildfarelse hos Landbrugsstyrelsen om det korrekte sanktionsår, at retsstillingen var uklar før en afklarende EU-dom, og at styrelsen selv havde handlet på baggrund af vejledning fra Generaldirektoratet – klageren kunne derfor ikke med rimelighed forventes at have opdaget fejlen. Den samme tankegang genfindes i [18/09183](#), hvor nævnet ophævede en afgørelse om nedsættelse af landbrugsstøtte i lyset af en EU-dom og hjemviste sagen.

Kommissionsgodkendte nationale ordninger. EU-Domstolen har i [C-120/17](#) anerkendt, at princippet om berettiget forventning kan påberåbes af private, hvor en national ordning – som viste sig uforenelig med forordningen – var blevet godkendt af Kommissionen. Domstolen fastslog, at ordningen havde skabt en berettiget forventning hos arvingerne til modtagere af førtidspensioneringsstøtte, og at en senere konklusion i Kommissionens Udvalg for Udvikling af Landdistrikterne ikke bragte forventningen til ophør, fordi konklusionerne alene var rettet til medlemsstaterne, ikke offentliggjort og ikke meddelt de berørte borgere. Omvendt kan princippet ikke bruges til at fastholde en ulovlig national fordelingsregel, jf. [C-46/18](#), hvor Domstolen udtalte, at princippet ikke er til hinder for en fornyet beregning af tillægsafgiften over for de producenter, der ikke havde betalt månedligt.

Dansk domstolspraksis. Spørgsmålet blev sat på spidsen i Vestre Landsrets dom af 1. juli 2025 i [BS-55707/2022-VLR](#), hvor landsretten delvist omgjorde Fiskeristyrelsens krav om tilbagebetaling af EU-støtte over for tre partrederier. Flertallet underkendte styrelsens omgørelse af de begunstigende afgørelser under henvisning til modtagernes berettigede forventning, mens forældelsesspørgsmålet blev bedømt efter forordning 2988/95, og dissensen lagde vægt på EU-rettens ubetingede pligt til at tilbagesøge uretmæssigt udbetalt støtte. Dommen – der også angår begrundelseskravet i [forvaltningsloven § 22](#) – illustrerer den spænding, der ligger i, at national forvaltningsret og EU-rettens effektivitetskrav trækker i hver sin retning; sagen vedrører fiskeristøtte og hører i sit materielle indhold under [jagt-fiskeri-klager](#), men den EU-retlige argumentation er den samme som på landbrugsområdet.

Tilbagekaldelse forudsætter i øvrigt, at der overhovedet foreligger en gyldig kompetence. I [21/11625](#) ophævede nævnet Landbrugsstyrelsens afgørelse som ugyldig, fordi styrelsen ikke havde kompetence til at genoptage en sag, der tidligere var endeligt afgjort af klageinstansen.

LOV	Forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 § 4, stk. 1	Forvaltningsloven § 22
PRAKSIS	EU-Domstolen · Nationale opkrævningsregler for mælkekvoter og prioriterede kategorier for tilbagebetaling af tillægsafgift	11.09.2019
	EU-Domstolen · Arv af støtte til førtidspensionering i landbruget og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning	07.08.2018
	Landsretten · Vestre Landsret delvist omgjorde Fiskeristyrelsens krav om tilbagebetaling af EU-støtte til fiskere	01.07.2025
	Miljø- og Fødevareklagenævnet · Genoptaget sag om landbrugsstøtte: Forældelse, sanktionsår og modregning	16.08.2023
	Miljø- og Fødevareklagenævnet · Stadfæstelse med ændring af afgørelse om inddragelse af betalingsrettigheder og tilbagebetaling af støtte	16.08.2022
	Miljø- og Fødevareklagenævnet · Stadfæstelse med ændring i genoptaget sag om inddragelse af betalingsrettigheder	08.07.2022
	Miljø- og Fødevareklagenævnet · Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse om ophævelse af Landbrugsstyrelsens afgørelse samt afslag på anmodning om genoptagelse af sag om støttenedsættelse	17.05.2022
	Miljø- og Fødevareklagenævnet · Klage over inddragelse af betalingsrettigheder og krav om tilbagebetaling af landbrugsstøtte	03.05.2022
	Miljø- og Fødevareklagenævnet · Landbrugsstøtte nedsættes ikke: Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Landbrugsstyrelsens afgørelse om nedsættelse af landbrugsstøtte efter EU-dom	10.12.2018

§ 8 Proportionalitet som EU-retlig standard ved sanktion og tilbagebetaling

Proportionalitetsprincippet gælder på landbrugsstøtteområdet i to lag: som generelt EU-retligt princip, når medlemsstaterne udnytter et skøn, og som en positivt formuleret pligt i finansforvaltningsforordningen.

[Artikel 59, stk. 5, i forordning \(EU\) 2021/2116](#) pålægger medlemsstaterne at træffe passende forholdsregler for at sikre, at sanktioner »står i et rimeligt forhold til og gradueres efter, hvor alvorlig, omfattende, varig eller hyppig den konstaterede manglende overholdelse er«. Bestemmelsen opregner tre tilfælde, hvor der slet ikke må pålægges sanktion: force majeure eller ekstraordinære omstændigheder, fejl begået af den kompetente myndighed eller en anden myndighed, som den berørte ikke med rimelighed kunne have opdaget, og tilfælde hvor den berørte kan godtgøre ikke at være skyld i den manglende opfyldelse. Ved force majeure beholder støttemodtageren desuden retten til støtten. [Artikel 59, stk. 6](#) tillader korrektion af ansøgninger indgivet i god tro, når korrektionen sker inden varsling om kontrol på stedet eller inden afgørelsen træffes. Grundnormen findes allerede i [artikel 2, stk. 1, i forordning 2988/95](#): kontrol, foranstaltninger og sanktioner »skal være effektive, stå i et rimeligt forhold til uregelmæssigheden og have en afskrækkende virkning«, og efter [artikel 2, stk. 2](#) gælder et forbud mod tilbagevirkende sanktioner samt et princip om anvendelse af den mildeste bestemmelse.

EU-Domstolen har derimod gentagne gange fastholdt, at proportionalitet ikke er en generel adgang til at nedsætte tilbagebetalingskrav. I **C-196/22** godkendte Domstolen, at hele skovrejsningsstøtten skal tilbagebetales ved arealfravigelser over 20 %, og i **C-6/23** blev spørgsmålet om proportionalitet ved tilbagebetaling af etableringsstøtte til unge landbrugere ved en kortvarig misligholdelse prøvet. **C-443/21** angik nedsættelse af dyrevelfærdsstøtte som følge af en beregningsfejl set i lyset af beskyttelsen af Unionens finansielle interesser, og **C-350/23** de retsvirkninger, en forsinket anmeldelse af kvægflytning har for koblet støtte og administrative sanktioner. Domstolen har uden for landbrugsområdet skarpt formuleret grænsen for faste sanktioner i **C-61/23**: en ordning, der pålægger et fast beløb »for alle overtrædelser, uanset

deres art og grovhed», er uforholdsmæssig – en betragtning der har direkte overførselsværdi til graduerede sanktionsordninger under CAP.

Sondringen mellem tilbagebetaling og sanktion har også betydning for dobbeltstrafproblemet. I [SS-3374/2014-VIB](#) gjorde den tiltalte gældende, at en bøde ville være dobbelt straf, fordi styrelsen allerede havde rejst et tilbagebetalingskrav på ca. 30.000 kr. i landbrugsstøtte, hvis størrelse var fastsat efter en grovhedsvurdering. Retten afviste synspunktet:

Uanset at størrelsen af NaturErhvervstyrelsens tilbagebetalingskrav ... er fastsat ud fra en vurdering af forholdets grovhed, kan tilbagebetalingskravet ikke anses som eller sidestilles med en strafferetlig sanktion med den konsekvens, at princippet i artikel 4 i tillægsprotokol 7 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, eller Menneskerettighedskonventionens artikel 6 eller 7, er tilsidesat.

Resultatet svarer til kvalifikationen i [forordning 2988/95 art. 4, stk. 4](#), hvorefter tilbagesøgningsforanstaltninger »ikke betragtes som sanktioner«.

De nationale kontrol- og sanktionsregler er samlet i [bekendtgørelse om kontrol og administrative sanktioner for visse tilskudsordninger under Den Europæiske Unions fælles landbrugspolitik § 1](#), der dækker både arealbaserede ordninger, miljø- og klimaordninger og de animalske koblede ordninger; de konkrete sanktionsnedsættelser og force majeure-afgørelser behandles i [landbrugsstøtte-konditionalitet-sanktioner](#).

LOV	Forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 § 2, stk. 1, 2	
	Forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 § 4, stk. 4	Forordning (EU) 2021/2116 § 59, stk. 5, 6
PRAKSIS	EU-Domstolen · Forsinket anmeldelse af kvægflytning til bjerggræsgange: Retsvirkninger for koblet støtte og administrative sanktioner	19.09.2024
	EU-Domstolen · Proportionalitet ved tilbagebetaling af etableringsstøtte til unge landbrugere ved korterevarende misligholdelse	11.04.2024
	EU-Domstolen · Skovrejsningsstøtte og proportionalitetsprincippet: Lovligheden af fuld tilbagebetaling ved arealfravigelser over 20 %	16.11.2023
	EU-Domstolen · Nedsættelse af landbrugsstøtte til dyrevelfærd som følge af beregningsfejl og beskyttelse af Unionens finansielle interesser	17.11.2022
	Byretten · Overtrædelse af Husdyrgødningsbekendtgørelsen: Manglende Jordprøver og For Høj Dyreenhedsudbringning	23.03.2015

§ 9 Sanktionsårets betydning – når en EU-dom ændrer dansk praksis med tilbagevirkende kraft

Et særligt instruktivt eksempel på, hvordan EU-Domstolens fortolkning slår ned i konkret dansk forvaltning, er spørgsmålet om, hvilket støtteår en nedsættelse for manglende overholdelse af krydsoverensstemmelse skal beregnes af.

I [C-239/17](#) fastslog Domstolen, at støttenedsættelsen skal beregnes ud fra støtten for det år, hvor overtrædelsen fandt sted – ikke det år, hvor myndigheden blev bekendt med den. [C-361/19](#) bekræftede sondringen mellem overtrædelsesåret og konstateringsåret ved beregningen af nedsættelser.

De danske myndigheder havde i en årrække administreret efter det modsatte udgangspunkt, og dommene udløste en kaskade af genoptagelser. I [18/09183](#) ophævede Miljø- og Fødevarerklagenævnet en afgørelse om nedsættelse af støtte i en genoptaget krydsoverensstemmelsessag efter EU-dommen og hjemviste sagen til

fornyset behandling i Landbrugsstyrelsen. I [23/07834](#) fremgår hele forløbet: en kontrol i 2011 førte til en afgørelse om 20 % nedsættelse for 2007, som i 2013 blev ændret til 60 % for 2011, som efter en byretsdom i 2016 og en hjemvisning i 2018 blev til 20 % for 2011 – og som efter **C-239/17** i 2019 igen blev ændret til at gælde støtteåret 2007. Nævnet stadfæstede den sidste afgørelse, men lod tilbagebetalingspligten bortfalde for differencen, fordi den skyldtes styrelsens retsvildfarelse.

I [21/11625](#) var det derimod for sent: nævnet fandt, at Østre Landsrets frifindelse i den parallelle straffesag ikke kunne begrunde genoptagelse, fordi anklagemyndigheden havde ændret påstand til frifindelse, og retten havde afsagt dom uden materiel stillingtagen til de retlige spørgsmål af betydning for krydsoverensstemmelsessagen – og fordi et eventuelt krav på genudbetaling under alle omstændigheder var forældet efter forældelsesloven.

Mønstret er, at en EU-dom, der underkender national administrativ praksis, giver anledning til genoptagelse af verserende og nyligt afsluttede sager, men ikke i sig selv suspenderer forældelsen af de krav, borgeren måtte have mod myndigheden.

LOV	Forældelsesloven § 3, stk. 1	
PRAKSIS	EU-Domstolen · Beregning af nedsættelser i landbrugsstøtte ved manglende overholdelse af krydsoverensstemmelse: Året for overtrædelsen over for året for konstateringen	27.01.2021
	EU-Domstolen · Beregning af støttenedsættelse for overtrædelse af krydsoverensstemmelseskrav i landbruget	25.07.2018
	Miljø- og Fødevareklagenævnet · Genoptaget sag om landbrugsstøtte: Forældelse, sanktionsår og modregning	16.08.2023
	Miljø- og Fødevareklagenævnet · Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse om ophævelse af Landbrugsstyrelsens afgørelse samt afslag på anmodning om genoptagelse af sag om støttenedsættelse	17.05.2022
	Miljø- og Fødevareklagenævnet · Landbrugsstøtte nedsættes ikke: Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Landbrugsstyrelsens afgørelse om nedsættelse af landbrugsstøtte efter EU-dom	10.12.2018

EU-konform fortolkning, nationale gennemførelsesforanstaltninger og grænsen for det nationale skøn

Fordi forordninger efter TEUF [artikel 288](#) gælder umiddelbart, gengiver de danske bekendtgørelser kun forordningsbestemmelser »af praktiske hensyn«, som det udtrykkeligt anføres i noterne til fx [grundbetalingsbekendtgørelsen](#). Spørgsmålet er derfor, hvor langt Danmark må gå i at præcisere forordningens begreber.

Retten i Randers tog stilling hertil i [BS-10717/2023-RAN](#). Sagen angik, om den danske definition af »græs og andet grøntfoder«, herunder kravet om mindst 50 % plantedække, havde hjemmel i forordningens generelle formulering om »alle urteagtige planter, der traditionelt forekommer på naturlige græsarealer«. Retten fastslog med henvisning til EU-Domstolens praksis, herunder **C-316/10** (Danske Svineproducenter) og **C-541/16** (Kommissionen mod Danmark), at medlemsstaterne kan træffe supplerende nationale foranstaltninger til en forordning, hvis de præciserer det skøn, forordningen overlader, og holder sig inden for forordningens rammer:

Efter ordlyden af artikel 2, stk. 1, litra c, i forordning nr. 1120/2009 er der overladt medlemsstaterne et skøn til at træffe gennemførelsesforanstaltninger. Gennemførelsesforanstaltningen ... præciserer forståelsen af bestemmelsen i forordningen og holder sig derfor inden for det skøn, der er overladt medlemsstaterne. Gennemførelsesforanstaltningen har herefter hjemmel i forordningen.

Retten godkendte samtidig kontrol ved ortofotos med henvisning til, at EU-Domstolen i **C-485/12** har fastslået, at myndighederne ikke er forpligtet til fysisk kontrol, når ortofotos ikke giver anledning til tvivl, og fandt, at inddragelsen af 12 uudnyttede betalingsrettigheder var en automatisk følge af, at rettighederne ikke var aktiveret i to på hinanden følgende år.

Den samme balance genfindes i EU-Domstolens praksis. **C-116/20** (Avio Lucos) accepterede både et nationalt dokumentationskrav for brugsretten til arealet og et nationalt gyldighedskrav om, at koncessionshaveren til et kommunalt græsningsareal er dyreopdrætter, men understregede, at skønnet er underlagt begrænsninger:

Medlemsstaternes udøvelse af deres skøn vedrørende de beviser, der skal fremlægges til støtte for en støtteansøgning, er underlagt visse begrænsninger ... den nationale lovgivning, hvorved denne skønsmargen anvendes, skal overholde de formål, der forfølges med EU-retten på området for direkte økonomisk støtte til landbrugerne, og de almindelige EU-retlige principper, særligt proportionalitetsprincippet.

Samme dom satte grænsen for national procesautonomi: EU-retten er til hinder for en anvendelse af retskraft, der ville medføre, at en urigtig EU-retlig vurdering gentages i hver efterfølgende afgørelse om samme retsforhold uden mulighed for korrektion. Tilsvarende viser **C-677/19**, at nationale præklusions- og forældelsesfrister skal overholde både effektivitetsprincippet og ækvivalensprincippet – en frist på ca. ét år var ikke i sig selv i strid med effektivitetsprincippet, men var i strid med ækvivalensprincippet, fordi EU-retlige krav blev behandlet mindre gunstigt end tilsvarende nationale krav, jf. pligten til loyalt samarbejde i **TEU artikel 4, stk. 3**.

LOV	Landbrugsstøtteleven § 1, stk. 1	
PRAKSIS	EU-Domstolen · Landbrugsstøtte og rådighed over arealer: Krav om dyrehold og betydningen af retskraft i sager om tilbagesøgning	07.04.2022
	EU-Domstolen · Præklusionsfrister for tilbagebetaling af EU-stridige afgifter: Forholdet mellem effektivitets- og ækvivalensprincippet	14.10.2020
	Byretten · Landbrugsstyrelsens underkendelse af støtteberettigede arealer og inddragelse af betalingsrettigheder fundet lovlig	19.03.2024

§ 11 Præjudiciel forelæggelse og intensiteten af den danske domstolsprøvelse

Adgangen til præjudiciel forelæggelse efter **TEUF artikel 267** er den kanal, hvorigennem fortolkningen af CAP-forordningerne sikres ensartet. Højesteret har i en række afgørelser fastlagt, hvornår forelæggelse er påkrævet.

Udgangspunktet er, at forelæggelse ikke sker, når der ikke foreligger rimelig tvivl. I **Sag 176/2013** formulerede Højesteret det som sin »foreløbige vurdering«, at der ikke forelå »en sådan rimelig tvivl om forståelsen af den relevante EU-ret, at der er grundlag for at forelægge spørgsmål for EU-Domstolen«. I **Sag 53/2012** udsatte Højesteret stillingtagen til hovedforhandlingen, fordi fortolkningsspørgsmålet havde »en meget nær sammenhæng med vurderingen af det danske retsgrundlag og administrationen heraf« – en betragtning, der er direkte anvendelig på landbrugsstøttesager, hvor tvisten ofte angår samspillet mellem forordningen og den danske bekendtgørelse.

Begrundelseskravet ved afslag på forelæggelse er behandlet i **BS-18/2022-HJR**, hvor Højesteret med henvisning til EU-Domstolens dom i **C-561/19** (Consorzio Italian Management) fastslog, at en national domstol i sidste instans skal begrunde et afslag ved at henvise til, at spørgsmålet ikke er relevant, at fortolkningen er støttet på

Domstolens praksis, eller at fortolkningen fremgår med en sådan klarhed, at der ikke er plads til rimelig tvivl. Samme dom er tillige den centrale danske afgørelse om statens EU-retlige erstatningsansvar: ansvar forudsætter en »tilstrækkelig kvalificeret overtrædelse«, dvs. at medlemsstaten åbenbart og groft har overskredet sine skønsebeføjelser – en tærskel, der sjældent nås, når retstilstanden var uafklaret.

Selve prøvelsens intensitet følger [grundloven § 63](#). Højesteret har i [BS-43/2001-HJR](#) fastslået, at et anbringende om, at en afgørelse er båret af usaglige hensyn, er omfattet af den prøvelsesret, der tilkommer domstolene i medfør af grundlovens § 63, stk. 1, og »må forudsætte en prøvelse i realiteten« – en afvisning af sagen er derfor ikke tilstrækkelig. Kombinationen af grundlovens § 63 og EU-rettens krav om effektiv domstolsbeskyttelse indebærer, at domstolene ved prøvelse af betalingsorganets afgørelser både efterprøver den retlige subsumption under forordningen, hjemmelsgrundlaget for eventuelle nationale præciseringer og proportionaliteten af de trufne foranstaltninger, jf. [BS-10717/2023-RAN-](#). Nærmere om forelæggelsespraksis i [præjudicielle-forelæggelser-eu-domstolen](#) og om forrangsspørgsmålet i [eu-rettens-forrang-og-direkte-virkning](#).

LOV

[Grundloven § 63](#)

PRAKSIS	Højesteret · Højesterets dom i sag om erstatningsansvar for indførelse og opkrævning af arbejdsmarkedsbidrag (ambi) i strid med EU-retten	24.11.2023
	Højesteret · Afvisning af præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen om dansk fraflytterbeskatning af aktieavancer	15.04.2016
	Højesteret · Afvisning af præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen om beregning af registreringsafgift på brugte biler	09.10.2012
	Højesteret · Højesteretsdom om domstolsprøvelse af enrumsanbringelse	12.10.2001
	Byretten · Landbrugsstyrelsens underkendelse af støtteberettigede arealer og inddragelse af betalingsrettigheder fundet lovlig	19.03.2024

Klageadgang: Miljø- og Fødevareklagenævnet som administrativ

§ 12 klageinstans

Klagevejen er entydigt fastlagt i [landbrugsstøtteleven § 22 b, stk. 1](#): afgørelser truffet efter loven eller regler udstedt i medfør heraf påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet og »kan dermed ikke indbringes for anden administrativ myndighed«. Klagen indgives efter [stk. 2](#) skriftligt til den myndighed, der har truffet afgørelsen, som – hvis den vil fastholde afgørelsen – skal videresende klagen som udgangspunkt inden tre uger, ledsaget af afgørelsen, sagens akter og en udtalelse. Ministeren kan efter [§ 22, stk. 2](#) fastsætte regler om klageadgangen ved delegation, herunder om afskæring af klage og om genoptagelse.

Nævnets praksis afgrænser klageadgangen på tre måder.

Afgørelsesbegrebet. I [19/03710](#) afviste nævnet at realitetsbehandle en klage, fordi klageren udtrykkeligt havde accepteret selve afslaget og alene klagede over styrelsens oplysning om, at den ville gennemgå tidligere års ansøgninger; oplysningen udgjorde ikke en afgørelse efter [§ 22 b, stk. 1](#). I [23/07834](#) afviste nævnet tilsvarende at behandle klagepunkter om lovligheden af styrelsens modregning, da en meddelelse om modregning er faktisk forvaltningsvirksomhed og ikke en afgørelse i forvaltningsretlig forstand.

Kompetenceafgrænsningen. I [32023](#) afviste nævnet at behandle et klagepunkt om tilbageførsel af betalingsrettigheder, fordi den påklagede afgørelse alene angik grundbetaling; rettighedsspørgsmålet var afgjort

ved en særskilt senere afgørelse. Og i [21/11625](#) ophævede nævnet en styrelsesafgørelse som ugyldig, fordi kompetencen til at genoptage lå hos klageinstansen, ikke hos førsteinstansen.

Ansvarsfordelingen mellem ansøger og myndighed. Nævnet lægger konsekvent til grund, at det er ansøgerens ansvar at indgive en korrekt ansøgning og holde sig orienteret om støttebetingelserne, jf. [18/01257](#), [18/01478](#) (it-problemer ved indsendelsen kunne ikke ændre, at klageren ikke rådede over betalingsrettigheder ved fristerne) og [20/03216](#), hvor en tastefejl ikke var en »indlysende fejl«, fordi den ikke uden videre kunne påvises ved en materiel kontrol. Tilsvarende i [18/01318](#), hvor lang sagsbehandlingstid ikke kunne føre til et andet resultat, da udbetalingen skete inden for forordningens tidsfrister.

Omvendt stiller nævnet reelle krav til styrelsens sagsbehandling. I [24/01517](#) blev en afgørelse ophævet og hjemvist under henvisning til begrundelseskraevne i forvaltningslovens §§ 22 og 24, og i [20/13430](#) lagde nævnet udtrykkeligt vægt på, at klageren var blevet partshørt efter [forvaltningsloven § 19, stk. 1](#). Ombudsmanden har tilsvarende kritiseret en klageinstans på ministerområdet for ikke at have foretaget den prøvelse, den efter lovgrundlaget var forpligtet til, jf. [Ophævelse af landbrugspligt](#).

Nævnets afgørelser er endelige i administrativ henseende; herefter står alene domstolsprøvelse efter grundlovens § 63, som det skete i [BS-10717/2023-RAN](#), hvor både Landbrugsstyrelsen og Miljø- og Fødevareklagenævnet var sagsøgt.

LOV	Forvaltningsloven § 19, stk. 1	Forvaltningsloven § 24	Landbrugsstøtteleven § 22, stk. 2
	Landbrugsstøtteleven § 22b, stk. 1, 2		
PRAKSIS	Byretten · Landbrugsstyrelsens underkendelse af støtteberettigede arealer og inddragelse af betalingsrettigheder fundet lovlig		19.03.2024
	Miljø- og Fødevareklagenævnet · Afgørelse om tilskud til producentorganisationer - Frikøb af leasingaftaler		15.01.2025
	Miljø- og Fødevareklagenævnet · Genoptaget sag om landbrugsstøtte: Forældelse, sanktionsår og modregning		16.08.2023
	Miljø- og Fødevareklagenævnet · Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse om ophævelse af Landbrugsstyrelsens afgørelse samt afslag på anmodning om genoptagelse af sag om støttenedsættelse		17.05.2022
	Miljø- og Fødevareklagenævnet · Klage over inddragelse af betalingsrettigheder og krav om tilbagebetaling af landbrugsstøtte		03.05.2022
	Miljø- og Fødevareklagenævnet · Stadfæstelse af nedsættelse af grundbetaling og inddragelse af betalingsrettigheder grundet manglende støtteberettigelse		01.12.2020
	Miljø- og Fødevareklagenævnet · Stadfæstelse af Landbrugsstyrelsens afgørelse om inddragelse af overskydende betalingsrettigheder		01.05.2020
	Miljø- og Fødevareklagenævnet · Afvisning af klage over Landbrugsstyrelsens afslag på grundbetalingsordning og grøn støtte		28.05.2019
	Miljø- og Fødevareklagenævnet · Afslag på grundbetaling og grøn støtte 2016 som følge af manglende rådighed over betalingsrettigheder		19.02.2019
	Miljø- og Fødevareklagenævnet · Afslag på grundbetaling og inddragelse af betalingsrettigheder som følge af arealkrav		05.02.2019
	Miljø- og Fødevareklagenævnet · Stadfæstelse af Landbrugsstyrelsens afgørelse om grundbetaling og grøn støtte		28.06.2018

Svigsbekæmpelse: OLAF, PIF og den strafferetlige forfølgning i Danmark

§ 13

Beskyttelsen af Unionens finansielle interesser har en strafferetlig side, som griber ind i landbrugsstøtteforvaltningen. [Artikel 59, stk. 1, litra b og c, i forordning \(EU\) 2021/2116](#) pålægger medlemsstaterne at sikre effektiv forebyggelse af svig »særlig på områder med et højere risikoniveau« samt forebyggelse, opdagelse og korrektion af uregelmæssigheder og svig. Kommissionen stiller efter [artikel 59, stk. 2](#) et dataminingværktøj til rådighed for medlemsstaterne til risikovurdering af projekter, støttemodtagere, kontrahenter og kontrakter, som også kan anvendes til at undgå omgåelse af reglerne.

I dansk administrativ praksis er svigsbegrebet formuleret ensartet på tværs af tilskudsvejledningerne, fx i [vejledningen om tilskud til pleje af græs- og naturarealer](#):

Svig defineres i denne sammenhæng som en forsætlig handling, der påvirker retten til støtte eller omfanget af støtte. Det kan være ukorrekte erklæringer eller dokumenter, tilsidesættelse af en oplysningspligt eller anvendelse af midler eller investeringer til andet formål, end de var bevilget til. Omgåelse, herunder når ansøger kunstigt opdeler sin virksomhed for at opfylde betingelserne til tilskud, betragtes også som svig.

Den strafferetlige kanalisering følger [Rigsadvokatmeddelelsen om visiteringsordning for EU-svigssager](#), der udtrykkeligt omfatter svig med indtægter eller udgifter under Landbrugsfonden og fastslår, at vedkommende ministerium, styrelse eller Kommissionens svigsbekæmpelsesenhed sender anmeldelse om eventuelt strafbart forhold til statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet, når sagen har internationale aspekter, berører flere politikredse eller i øvrigt er principiel.

Materielt henføres grovere tilfælde under straffelovens overbygningsbestemmelser. [Rigsadvokatmeddelelsen om formueforbrydelser](#) fastslår, at [straffeloven § 289](#) anvendes ved overtrædelse af særlig grov karakter af bl.a. tilskudslovgivningen eller af [§ 289 a](#), at bestemmelsen kun finder anvendelse, hvis der i den pågældende lovgivning er henvist til § 289, og at grænsen efter retspraksis som udgangspunkt går ved unddragelser på 500.000 kr. eller derover, idet andre grove omstændigheder kan bringe bestemmelsen i anvendelse ved mindre beløb. [Straffeloven § 289 a](#) rammer efter sin ordlyd netop urigtige oplysninger til brug for afgørelser om udbetaling eller tilbagebetaling af tilskud eller støtte fra danske myndigheder eller EU-institutioner. På bekendtgørelsesniveau findes bødehjælmen i [landbrugsstøtteleven § 24](#).

Den strafferetlige og den administrative spor kan forløbe parallelt, men er retligt adskilte: tilbagesøgning er ikke straf, jf. [SS-3374/2014-VIB](#), og en frifindelse i straffesagen indebærer ikke uden videre, at den administrative afgørelse skal genoptages, jf. [21/11625](#), hvor frifindelsen skyldtes anklagemyndighedens ændrede påstand uden materiel stillingtagen. Omvendt viser [23/07834](#), at en byretsdom, der frifinder for en del af forholdene, kan udløse hjemvisning af den administrative sanktion for netop de forhold.

LOV	Forordning (EU) 2021/2116 § 59, stk. 1, 2	Landbrugsstøtteleven § 24	Straffeloven § 289
	Straffeloven § 289a		
PRAKSIS	Byretten · Overtrædelse af Husdyrgødningsbekendtgørelsen: Manglende Jordprøver og For Høj Dyreenhedsudbringning		23.03.2015
	Miljø- og Fødevareklagenævnet · Genoptaget sag om landbrugsstøtte: Forældelse, sanktionsår og modregning		16.08.2023
	Miljø- og Fødevareklagenævnet · Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse om ophævelse af Landbrugsstyrelsens afgørelse samt afslag på anmodning om genoptagelse af sag om støttenedsættelse		17.05.2022

§ 14 Sammenfatning: seks bærende linjer i den EU-retlige ramme

1. Loven giver hjemmel, forordningen giver indholdet. Landbrugsstøtteleven fastsætter ingen støttebetingelser. Enhver diskussion om støtteberettigelse, sanktion eller tilbagebetaling må derfor føres på grundlag af den relevante EU-forordning, og en dansk bekendtgørelse kan kun præcisere det skøn, forordningen selv overlader, jf. [BS-10717/2023-RAN](#).

2. Betalingsorganet er en EU-retlig konstruktion. Godkendelsen efter [forordning \(EU\) 2021/2116 art. 9](#) hviler på krav til intern kontrol og dokumentation, og både akkreditering, koordineringsorgan og certificeringsorgan er reguleret direkte i forordningen. Ressortomlægninger ændrer ikke kravene til organet.

3. Kommissionens korrektioner og den nationale tilbagesøgning er to sider af samme sag. Bliver en dansk forvaltningspraksis underkendt i en revision, følger konkrete tilbagesøgningssager mod støttemodtagerne, jf. [20/13430](#).

4. Forældelse afgøres af forordning 2988/95. Fireårsfristen fortrænger forældelseslovens treårsfrist, jf. [24/06898](#); ved gentagne uregelmæssigheder løber fristen fra den sidste udbetaling, jf. [22/05988](#) og [C-378/18](#); og den absolutte grænse er otte år.

5. Berettiget forventning er en snæver undtagelse – men ikke en illusion. Den viger for en klar EU-bestemmelse og for den skærpede undersøgelsespligt på erhvervsrettede ordninger, men slår igennem, når fejlen er myndighedens egen retsvildfarelse i en uafklaret retstilstand, jf. [23/07834](#), når ordningen er godkendt af Kommissionen, jf. [C-120/17](#), og – som Vestre Landsret fandt i [BS-55707/2022-VLR](#) – når styrelsen omgør begunstigende afgørelser uden tilstrækkeligt grundlag.

6. Proportionalitet gælder sanktionen, ikke nødvendigvis tilbagebetalingen. Tilbagesøgning er efter [forordning 2988/95 art. 4, stk. 4](#) ikke en sanktion, og kravet på fuld tilbagebetaling kan derfor bestå, selv hvor det føles hårdt, jf. [C-196/22](#) og [C-6/23](#). Sanktioner skal derimod gradueres, og der må slet ikke sanktioneres ved force majeure eller ved myndighedsfejl, som modtageren ikke med rimelighed kunne opdage.

For den materielle støtteberettigelse henvises til [landbrugsstøtte-direkte-betalinger](#) og [landbrugsstøtte-landdistrikt](#), og for kontrol, konditionalitet og sanktionsnedsættelser til [landbrugsstøtte-konditionalitet-sanktioner](#).

LOV

[Forordning \(EF, Euratom\) nr. 2988/95 § 3, stk. 1](#)

[Forordning \(EF, Euratom\) nr. 2988/95 § 4, stk. 4](#)

[Forordning \(EU\) 2021/2116 § 9](#)

[Landbrugsstøtteleven § 1, stk. 1](#)

PRAKSIS	EU-Domstolen · Proportionalitet ved tilbagebetaling af etableringsstøtte til unge landbrugere ved korterevarende misligholdelse	11.04.2024
	EU-Domstolen · Skovrejsningsstøtte og proportionalitetsprincippet: Lovligheden af fuld tilbagebetaling ved arealfravigelser over 20 %	16.11.2023
	EU-Domstolen · Forældelsesfrister for tilbagesøgning af landbrugsstøtte og sanktioner: Starttidspunktet i forhold til EU's finansielle interesser	03.10.2019
	EU-Domstolen · Arv af støtte til førtidspensionering i landbruget og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning	07.08.2018
	Landsretten · Vestre Landsret delvist omgjorde Fiskeristyrelsens krav om tilbagebetaling af EU-støtte til fiskere	01.07.2025
	Byretten · Landbrugsstyrelsens underkendelse af støtteberettigede arealer og inddragelse af betalingsrettigheder fundet lovlig	19.03.2024
	Miljø- og Fødevarerklagenævnet · Stadfæstelse af tilbagebetalingskrav for slagtesvinestald: EU-forældelsesfrist på fire år fandt anvendelse frem for dansk treårig frist	07.10.2025

Miljø- og Fødevareklagenævnet · Genoptaget sag om landbrugsstøtte: Forældelse, sanktionsår og modregning	16.08.2023
Miljø- og Fødevareklagenævnet · Stadfæstelse med ændring i genoptaget sag om inddragelse af betalingsrettigheder	08.07.2022
Miljø- og Fødevareklagenævnet · Klage over inddragelse af betalingsrettigheder og krav om tilbagebetaling af landbrugsstøtte	03.05.2022

REFERENCE Lovgrundlag 7 paragraffer

Forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 § 3 stk. 1	Forordning (EU) 2021/2116 § 9 stk. 2
Landbrugsstøtteleven § 1 stk. 1, 2	Landbrugsstøtteleven § 4
Landbrugsstøtteleven § 20 stk. 2	Landbrugsstøtteleven § 22b stk. 1
Landbrugsstøtteleven § 24	

MATERIALE Citerede afgørelser 44 afgørelser

HØJESTERET · ØVERSTE INSTANS	4
24.11.2023 Højesterets dom i sag om erstatningsansvar for indførelse og opkrævning af arbejdsmarkedsbidrag (ambi) i strid med EU-retten	3355-5221
15.04.2016 Afvisning af præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen om dansk fraflytterbeskatning af aktieavancer	176-2013
09.10.2012 Afvisning af præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen om beregning af registreringsafgift på brugte biler	53-2012
12.10.2001 Højesteretsdom om domstolsprøvelse af enrumsanbringelse	4990-6010
EU-DOMSTOLEN · EUROPÆISK DOMSTOL	20
11.04.2025 EU-Domstolens kendelse om tilbagesøgning af EU-midler fra en selskabsadministrator ved uregelmæssigheder i udbud	C768/23 P
19.09.2024 Forsinket anmeldelse af kvægflytning til bjerggræsgange: Retsvirkninger for koblet støtte og administrative sanktioner	C-350/23
08.05.2024 Direkte anvendelse af EU's forældelsesregler ved tilbagebetaling af landbrugsstøtte ydet på privatretligt grundlag	C-734/22
11.04.2024 Proportionalitet ved tilbagebetaling af etableringsstøtte til unge landbrugere ved korterevarende misligholdelse	C-6/23
14.12.2023 Retten til tilbagebetaling af sukkerproduktionsafgifter og forholdet til nationale forældelsesregler og administrative afgørelses endelighed	C-655/22
16.11.2023 Skovrejsningsstøtte og proportionalitetsprincippet: Lovligheden af fuld tilbagebetaling ved arealfravigelser over 20 %	C-196/22

22.12.2022	Systemiske uregelmæssigheder i EU-støtteprogrammer og grænsen mellem strafferetlig og kontraktretlig ansvar (Universität Koblenz-Landau mod EACEA)	C-288/21
17.11.2022	Nedsættelse af landbrugsstøtte til dyrevelfærd som følge af beregningsfejl og beskyttelse af Unionens finansielle interesser	C-443/21
20.10.2022	Beskyttelse af EU's finansielle interesser: Forældelse og fuldbyrdelse af krav om tilbagebetaling af uretmæssig støtte	C-374/21
07.04.2022	Landbrugsstøtte og rådighed over arealer: Krav om dyrehold og betydningen af retskraft i sager om tilbagesøgning	C-116/20
07.04.2022	Beskyttelse af EU's finansielle interesser: Forældelsesfrister for retsforfølgning og fuldbyrdelse af afgørelser om tilbagebetaling af støtte	C-447/20
27.01.2021	Beregning af nedsættelser i landbrugsstøtte ved manglende overholdelse af krydsoverensstemmelse: Året for overtrædelsen over for året for konstateringen	C-361/19
14.10.2020	Præklausionsfrister for tilbagebetaling af EU-stridige afgifter: Forholdet mellem effektivitets- og ækvivalensprincippet	C-677/19
01.10.2020	Begrebet 'uregelmæssighed' i EU-strukturfonde ved manglende målopfyldelse grundet tredjemands insolvens	C-743/18
03.10.2019	Forældelsesfrister for tilbagesøgning af landbrugsstøtte og sanktioner: Starttidspunktet i forhold til EU's finansielle interesser	C-378/18
11.09.2019	Nationale opkrævningsregler for mælkekvoter og prioriterede kategorier for tilbagebetaling af tillægsafgift	C-46/18
07.08.2018	Arv af støtte til førtidspensionering i landbruget og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning	C-120/17
25.07.2018	Beregning af støttenedsættelse for overtrædelse af krydsoverensstemmelseskrav i landbruget	C-239/17
14.06.2017	Forældelsesfrist for uregelmæssigheder i Samhørighedsfondsprojekter: Fortolkning af 'flerårigt program' og 'endelig afslutning' (Reg. 2988/95)	C-436/15
25.05.2016	Tilbagebetaling af fuld EU-landbrugsstøtte ved manglende årlig ansøgning efter udskiftning af flerårig miljøtilsagn	C-273/15

LANDSRET TEN · ANKEINSTANS

1

01.07.2025	Vestre Landsret delvist omgjorde Fiskeristyrelsens krav om tilbagebetaling af EU-støtte til fiskere	9923-11610
------------	---	------------

BYRET TEN · FØRSTE INSTANS

2

19.03.2024	Landbrugsstyrelsens underkendelse af støtteberettigede arealer og inddragelse af betalingsrettigheder fundet lovlig	6759-8123
23.03.2015	Overtrædelse af Husdyrgødningsbekendtgørelsen: Manglende Jordprøver og For Høj Dyreenhedsudbringning	6978-8374

MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET · NÆVN / KLAGEINSTANS

17

28.11.2025	Ophævelse af afgørelse om omgåelse af grøn landbrugsstøtte: Manglende bevis for kunstig opdeling af bedrifter	24/10718
05.11.2025	Afslag på tilskud til frikøb af leasingaftaler under markedsordningen for frugt og grønt	25/05164
07.10.2025	Stadfæstelse af tilbagebetalingskrav for slagtesvinestald: EU-forældelsesfrist på fire år fandt anvendelse frem for dansk treårig frist	24/06898
15.01.2025	Afgørelse om tilskud til producentorganisationer - Frikøb af leasingaftaler	24/01517
03.06.2024	Tilbagebetaling af tilskud til målrettet kvælstofregulering - forældelse	23/09546
16.08.2023	Genoptaget sag om landbrugsstøtte: Forældelse, sanktionsår og modregning	23/07834
16.08.2022	Stadfæstelse med ændring af afgørelse om inddragelse af betalingsrettigheder og tilbagebetaling af støtte	22/06338
08.07.2022	Stadfæstelse med ændring i genoptaget sag om inddragelse af betalingsrettigheder	22/05988
17.05.2022	Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse om ophævelse af Landbrugsstyrelsens afgørelse samt afslag på anmodning om genoptagelse af sag om støttenedsættelse	21/11625
03.05.2022	Klage over inddragelse af betalingsrettigheder og krav om tilbagebetaling af landbrugsstøtte	20/13430
01.12.2020	Stadfæstelse af nedsættelse af grundbetaling og inddragelse af betalingsrettigheder grundet manglende støtteberettigelse	18/01318 (32118)
01.05.2020	Stadfæstelse af Landbrugsstyrelsens afgørelse om inddragelse af overskydende betalingsrettigheder	20/03216
28.05.2019	Afvisning af klage over Landbrugsstyrelsens afslag på grundbetalingsordning og grøn støtte	19/03710
19.02.2019	Afslag på grundbetaling og grøn støtte 2016 som følge af manglende rådighed over betalingsrettigheder	18/01478 (32531)
05.02.2019	Afslag på grundbetaling og inddragelse af betalingsrettigheder som følge af arealkrav	18/01257 (tidl. 31970)
10.12.2018	Landbrugsstøtte nedsættes ikke: Miljø- og Fødevareklagenævnet ophæver Landbrugsstyrelsens afgørelse om nedsættelse af landbrugsstøtte efter EU-dom	18/09183
28.06.2018	Stadfæstelse af Landbrugsstyrelsens afgørelse om grundbetaling og grøn støtte	32023