

## **HFD 2016 ref. 13**

### **Fråga om återkrav av EU-stöd.**

Artikel 117.3 och artikel 123.1 i kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 543/2011 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1234/2007 vad gäller sektorn för frukt och grönsaker och sektorn för bearbetad frukt och bearbetade grönsaker

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 25 januari 2016 följande dom (mål nr 3148-14).

### **Bakgrund**

Inom ramen för EU:s gemensamma jordbrukspolitik finns bestämmelser om s.k. producentorganisationer och om stöd till sådana organisationer. För att erkännas som producentorganisation inom sektorn för frukt och grönsaker krävs bl.a. att organisationens medlemmar säljer en viss, av respektive medlemsstat närmare angiven, del av produktionen genom organisationen. I Sverige har kravet fastställts till minst 75 procent av försäljningen. För att ha rätt till stöd måste organisationen vidare inrätta en s.k. driftsfond och upprätta ett verksamhetsprogram som godkänns av medlemsstatens behöriga myndighet (i Sverige Statens jordbruksverk). Driftsfonden består dels av medel från producentorganisationen eller dess medlemmar, dels av EU-stöd. Fonden får användas endast för att finansiera det godkända verksamhetsprogrammet.

Nordiska Grönsaksmästarna i ekonomisk förening erkändes 2000 som producentorganisation. År 2009 godkändes föreningens verksamhetsprogram för åren 2010–2014 och driftsfondens storlek för 2010 fastställdes. Föreningen beviljades i november 2010 stöd med 3 269 853 kr för första, andra och tredje kvartalet 2010.

Den 7 juni 2012 beslutade Jordbruksverket att återkräva en viss del av det stöd som betalats ut till föreningen för de tre första kvartalen 2010. Återkravet bestod av ett grundbelopp om 655 260 kr och en sanktion i form av ett tillägg om 655 260 kr samt ränta. Bakgrunden till beslutet var att ett av föreningens medlemsföretag hade sålt mindre än 75 procent av produktionen genom föreningen. Företaget ansågs därför inte uppfylla kraven för att vara ett bidragsgrundande medlemsföretag och omsättningen från det företaget fick enligt Jordbruksverket inte ligga till grund för fastställandet av driftsfonden. Tillägget grundades på att det ansökta beloppet avvek med mer än tre procent från beviljat stöd.

Föreningen överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Jönköping som avlog överklagandet. Kammarrätten i Jönköping biföll föreningens överklagande och upphävde Jordbruksverkets återkravsbeslut. Kammarrätten ansåg att det kunde ifrågasättas om återkravet hade författningsenligt stöd och att verket i vart fall inte hade rätt att ompröva sitt tidigare utbetalningsbeslut.

#### **Yrkanden m.m.**

*Jordbruksverket* yrkar i första hand att verkets beslut fastställs och i andra hand att föreningen förpliktas att återbetala grundbeloppet om 655 260 kr samt ränta, dvs. utan tillägg. Vidare yrkar Jordbruksverket att Högsta förvaltningsdomstolen inhämtar förhandsavgörande från EU-domstolen. Verket anför bl.a. följande.

Föreningen har inte uppfyllt de förutsättningar som krävs för att stöd ska utgå och enligt tillämpliga bestämmelser och EU-rättslig praxis ska stödet därför återbetalas. Även den del av återkravet som utgör en sanktion i form av ett tillägg har stöd i det EU-rättsliga regelverket.

Svenska bestämmelser om omprövning kan inte tillämpas i detta fall eftersom de hindrar unionsrättens verkan. Den EU-rättsliga principen om skydd för berättigade förväntningar kan inte heller åberopas eftersom entydiga villkor i regleringen inte har uppfyllts. Detta gäller trots att Jordbruksverket haft kännedom om bristerna och ändå felaktigt har betalat ut stödet.

*Föreningen* anser att överklagandet ska avslås och anför bl.a. följande.

Av de tillämpliga bestämmelserna framgår att en särskild procedur ska tillämpas innan det kan bli aktuellt att låta en bristande uppfyllelse av kraven för att erkännas som producentorganisation (erkännandekriterierna) påverka stödets storlek eller medföra krav på återbetalning. Att ett erkännandekriterium inte uppfylls innebär inte i sig att rätten till stöd faller bort eller att en sanktionsavgift ska tas ut.

EU-domstolen har vid flera tillfällen uttalat att det inte strider mot EU-rätten att i nationell rätt föreskriva att rättssäkerhetsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar ska beaktas vid återkrav av ekonomiska förmåner som utbetalats utan grund. Intresset av att värna unionens finanser är således inte allt annat överordnat. Att i detta fall beakta den svenska principen om gynnande besluts negativa rättskraft ligger inom den gräns som sätts av EU-rätten.

## Skälen för avgörandet

### *Vad målet gäller*

Frågan i målet är om Jordbruksverket hade rättsligt stöd för sitt beslut om återkrav.

### *Rättslig reglering m.m.*

Grundläggande bestämmelser om producentorganisationer och om stöd till sådana organisationer finns i rådets förordning (EG) nr 1234/2007 om upprättande av en gemensam organisation av jordbruksmarknaderna och om särskilda bestämmelser för vissa jordbruksprodukter (förordningen om en samlad marknadsordning). Förordningen har upphävts men är fortfarande tillämplig på program som har antagits före den 1 januari 2014 (se artikel 231.2 i förordning [EU] nr 1308/2013).

Av artiklarna 125a och 125b i förordningen om en samlad marknadsordning framgår att ett krav för att erkännas som producentorganisation inom sektorn för frukt och grönsaker är att organisationen i stadgarna ålägger sina medlemmar att sälja hela den berörda produktionen via organisationen. Medlemmarna får dock, om producentorganisationen ger sitt tillstånd och i enlighet med de villkor som organisationen har fastställt, sälja en viss procentandel av sin produktion på annat sätt. Denna procentandel ska fastställas av medlemsstaten och uppgå till minst 10 procent. I Sverige har den övre gränsen bestämts till 25 procent (se 2 kap. 4 § Statens jordbruksverks föreskrifter [SJVFS 2008:32]).

Bestämmelser om driftsfond och verksamhetsprogram finns i artiklarna 103b–103g i förordningen om en samlad marknadsordning. Enligt artikel 103b.2 får driftsfonderna användas endast för att finansiera verksamhetsprogram som medlemsstaterna har godkänt i enlighet med artikel 103g. Av artikel 103g.4 framgår att EU-stödet betalas ut på grundval av utgifterna för de åtgärder som omfattas av verksamhetsprogrammet.

Tillämpningsföreskrifter till förordningen om en samlad marknadsordning finns i kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 543/2011 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1234/2007 vad gäller sektorn för frukt och grönsaker och sektorn för bearbetad frukt och bearbetade grönsaker (genomförandeförordningen). Att förordningen är tillämplig i målet framgår av artiklarna 149 och 150.

Avdelning III, kapitel V, avsnitt 3 i genomförandeförordningen, som omfattar artiklarna 114–124, innehåller bestämmelser om påföljder.

Artikel 114 behandlar de påföljder som aktualiseras vid bristande iakttagande av erkännandekriterierna. I artikeln – i den

för målet tillämpliga lydelsen – finns bestämmelser om bl.a. återkallelse av erkännandet och om varning men däremot inte om sanktionsavgifter eller liknande.

I artikel 117 finns enligt artikelns rubrik bestämmelser om verksamhetsprogram. Som nämnts ovan får EU-stödet användas endast för att täcka utgifter för åtgärder som omfattas av verksamhetsprogrammet. Enligt artikel 117 ska utbetalningarna beräknas på grundval av vad som konstaterats vara stödberättigande. Om det ansökta beloppet överskrider det belopp som producentorganisationen är berättigad till med mer än tre procent inträder enligt artikel 117.3 en sanktion i form av ett avdrag. Avdraget motsvarar skillnaden mellan det ansökta beloppet och det belopp som organisationen rätteligen ska erhålla.

Av artikel 123.1 framgår att producentorganisationer ska betala tillbaka felaktigt utbetalt stöd med ränta och betala de påföljder som föreskrivs i avsnitt 3. I artikeln finns även bestämmelser om hur räntan ska beräknas.

Genom rådets förordning (EG, EURATOM) nr 2988/95 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen har det införts en gemensam rättslig ram när det gäller kontroller, administrativa åtgärder och administrativa sanktioner för alla områden som omfattas av EU:s gemensamma politik. I förordningen har det slagits fast en rad principer och som en allmän regel ska samtliga sektorsförordningar följa dessa principer (se EU-domstolens dom FranceAgriMer, C-670/11, EU:C:2012:807, punkt 43).

I den nyss nämnda förordningen görs en uppdelning mellan administrativa åtgärder och administrativa sanktioner. Av artikel 4.1, som reglerar administrativa åtgärder, framgår att varje oegentlighet som en allmän regel ska leda till att de belopp som uppburits på ett otillbörligt sätt ska betalas tillbaka. Vad som avses med oegentligheter anges i artikel 1.2. Av den bestämmelsen framgår att varje överträdelse av en EU-rättslig bestämmelse som har lett eller skulle ha kunnat leda till en negativ ekonomisk effekt för EU:s budget är en sådan oegentlighet som ska leda till ett krav på återbetalning. Därutöver kan oegentligheter som begås uppsåtligen eller av oaktsamhet medföra administrativa sanktioner enligt artikel 5.

Enligt EU-domstolen ger artikel 4.1 i förordningen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen uttryck för en allmän princip inom unionsrätten, nämligen att det finns en skyldighet att återbetala stöd som har erhållits på ett otillbörligt sätt. Vid konstaterade oegentligheter är de nationella myndigheterna skyldiga att tillämpa en administrativ åtgärd, i den mening som avses i artikeln (se ovan nämnda dom FranceAgriMer, punkterna 35 och 67).

### *Förhandsavgörande från EU-domstolen*

Jordbruksverket yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska inhämta förhandsavgörande från EU-domstolen. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening är dock innebörden av de EU-rättsliga bestämmelser som aktualiseras i målet klar. Det saknas därmed anledning att inhämta förhandsavgörande angående tolkningen av bestämmelserna. Yrkandet om detta ska därför avslås.

### *Högsta förvaltningsdomstolens bedömning*

Endast erkända producentorganisationer kan delta i det aktuella stödprogrammet. Det är i målet ostridigt att en av föreningens medlemmar under åren 2005–2010 inte sålde minst 75 procent av produktionen via föreningen. Eftersom föreningen således inte uppfyllde alla villkor för att erkännas som en producentorganisation borde det aktuella stödet inte ha beviljats. Av såväl artikel 123.1 i genomförandeförordningen som artikel 4.1 i förordningen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen följer därmed att stödet ska betalas tillbaka. Enligt artikel 123.1 i genomförandeförordningen ska även ränta utgå. Det kan vidare konstateras att skyldigheten för en producentorganisation att betala tillbaka felaktigt utbetalt stöd enligt artikel 123.1 inte är villkorad av att det också har beslutats om en påföljd. Den omständigheten att Jordbruksverket inte har vidtagit någon åtgärd enligt artikel 114 i genomförandeförordningen är således utan betydelse för återbetalningsskyldigheten i sig.

Jordbruksverkets återkrav innefattar även en administrativ sanktion i form av ett tillägg som beslutats med stöd av artikel 117.3 i genomförandeförordningen. Den artikeln gäller dock påföljder som aktualiseras när en ansökan om stöd avser utgifter som inte är stödberättigande enligt det godkända verksamhetsprogrammet. De sanktioner som kan komma i fråga vid bristande iakttagande av erkännandekriterierna regleras uteslutande i artikel 114 i genomförandeförordningen.

Av det anförda följer att Jordbruksverket hade rättsligt stöd för beslutet om återkrav såvitt avser grundbeloppet jämte ränta men däremot inte för den beslutade sanktionen.

Föreningen har emellertid invänt att den svenska principen om gynnande besluts negativa rättskraft hindrar återkravet.

Återkravet grundas på direkt tillämplig EU-rätt. Eventuella begränsningar i skyldigheten att återkräva utbetalat stöd ska därför bedömas utifrån den unionsrättsliga principen om skydd för berättigade förväntningar och inte utifrån motsvarande bestämmelser eller principer i nationell rätt (se EU-domstolens domar *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werk-*

voorziening m.fl., C-383/06–385/06, EU:C:2008:165, punkt 53 och Agroferm, C-568/11, EU:C:2013:407, punkterna 49–51).

Den unionsrättsliga principen om skydd för berättigade förväntningar kan inte med framgång åberopas mot en tydlig bestämmelse i en unionsrättsakt, och den omständigheten att en nationell myndighet med uppgift att tillämpa unionsrätten agerat i strid med denna utgör inte grund för en ekonomisk aktör att ha berättigade förväntningar på att behandlas på ett sätt som strider mot unionsrätten (se den ovan nämnda domen Agroferm, punkt 52). En stödmottagare kan vidare motsätta sig återkrav endast om mottagaren var i god tro om att stödet utgavs rättsenligt (se EU-domstolens dom Huber, C-336/00, EU:C:2002:509, punkt 58).

Det är i målet klarlagt att föreningen har underlåtit att iakttä tydliga krav i artiklarna 125a och 125b i förordningen om en samlad marknadsordning. Att Jordbruksverket trots kännedom om detta felaktigt betalat ut stöd utgör inte grund för föreningen att ha berättigade förväntningar på att få behålla stödet. Dessutom var föreningen medveten om att de aktuella kraven inte var uppfyllda när stödet betalades ut. Principen om berättigade förväntningar hindrar alltså inte att stödet återkrävs.

Högsta förvaltningsdomstolen finner sammanfattningsvis att föreningen ska återbetala grundbeloppet om 655 260 kr samt ränta men att någon sanktion i form av ett tillägg till detta belopp inte ska utgå.

### **Högsta förvaltningsdomstolens avgörande**

Högsta förvaltningsdomstolen avslår yrkandet om att inhämta förhandsavgörande från EU-domstolen.

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens dom i den del som avser återkrav av stöd och beslutar att Nordiska Grönsaksmästarna i ekonomisk förening ska återbetala 655 260 kr samt ränta för första, andra och tredje kvartalet 2010.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten*, *Ståhl*, *Nymansson*, *Rynning* och *Classon*. Föredragande var justitiesekreteraren Linda Svärd.

---

#### ***Förvaltningsrätten i Jönköping (2012-11-29, ordförande Jonasson):***

Av genomförandeförordningen framgår att felaktigt utbetalt stöd ska återkrävas. Föreningen har gjort gällande att de överklagade besluten utgör gynnande förvaltningsbeslut som föreningen har rättat sig efter och

att de därmed inte kan ändras till nackdel för föreningen. Förvaltningsrätten konstaterar härvid att principen om gynnande förvaltningsbeslut och berättigade förväntningar är en princip rådande inom EU-rätten (se t.ex. mål C-90/95 P). Eftersom det i genomförandeförordningen stadgas att felaktigt utbetalt stöd ska återkrävas kan dock berättigade förväntningar inte anses föreligga. Principen om gynnande förvaltningsbeslut är därmed inte tillämplig. Den första frågan som förvaltningsrätten har att ta ställning till blir därför huruvida det stöd som betalats ut för första, andra och tredje kvartalet 2010 betalats ut felaktigt. I det fall stödet betalats ut felaktigt blir nästa fråga vilket belopp som ska återkrävas. Därefter har förvaltningsrätten att ta ställning till huruvida grund för att efterge återkravet föreligger. Genom överklagandet av beslutet från den 8 juni 2012 väcks även frågan huruvida grund för att avslå ansökan om stöd för fjärde kvartalet 2010 förelåg.

#### *Återkrav av felaktigt utbetalt stöd*

Av 2 kap. 4 § SJVFS 2008:32 framgår att 75 procent av föreningens medlemmars försäljning av stödberättigande produkter ska gå genom föreningen. I målet är ostridigt att Swedeponic inte uppfyllde detta krav. Jordbruksverket borde därför inte ha betalat ut stöd till föreningen motsvarande den del som baserats på Swedeponics omsättning. Stöd har därmed betalats ut felaktigt varför grund för återkrav föreligger. Att Jordbruksverket tidigare medgett undantag härför samt betalat ut stöd för den nu aktuella perioden med vetskap om detta förhållande föranleder ingen annan bedömning.

#### *Återkravets storlek*

Det belopp som enligt art. 123 genomförandeförordningen ska betalas tillbaka är det felaktigt utbetalda beloppet. Avgörande för frågan i denna del blir därför identifieringen av det belopp som betalats ut felaktigt. Driftfondens storlek är baserad på medlemsproducenternas omsättning. Eftersom Swedeponics omsättning inte ska ingå i beräkningen har ett belopp om 655 260 kr betalats ut felaktigt. Därutöver följer av art. 117.3 att Jordbruksverket vid utbetalning ska göra ett avdrag på det beviljade stödet motsvarande det belopp som tagits med i ansökan men som inte är stödberättigande, i förevarande fall 655 260 kr. Undantag ifrån detta förfarande görs om producentorganisationen kan visa att den inte är ansvarig för att det icke stödberättigande beloppet har tagits med i ansökan. Förvaltningsrätten finner inte att föreningen visat att den inte kan anses ansvarig för att beloppet tagits med. Jordbruksverket har därmed haft fog för att bestämma det belopp som ska återkrävas till 1 310 520 kr.

#### *Eftergift*

Möjligheten att efterge återkravet regleras i art. 148 genomförandeförordningen. Förvaltningsrätten finner mot bakgrund av vad som framkommit i målet att force majeure eller exceptionella omständigheter som kan leda till undantag från återkravet inte föreligger. Det saknas således skäl att efterge återkravet. Förvaltningsrätten finner sammanfattningsvis att överklagandet i denna del ska avslås. – Förvaltningsrätten avslår överklagandet [i nu aktuella delar].

***Kammarrätten i Jönköping (2014-05-12, Svenson, Steltzer och Håkansson):***

*Twisteföremålet, sammanfattning av framställda invändningar m.m.* Jordbruksverkets beslut att delvis återkräva tidigare utbetalt producentstöd från föreningen grundar sig uteslutande på den omständigheten att en av föreningens medlemmar, Swedeponic, inte uppfyllde kravet på att saluföra minst 75 procent av berörd produktion genom föreningen. I målet är ostridigt att detta innebär att föreningen underlåtit att iakttä ett sådant erkännandekriterium som följer av artikel 125a jordbruksmarknadsförordningen och 6 § Jordbruksverkets föreskrifter om producentorganisationer. Beträffande vilka konsekvenser detta får har parterna emellertid helt olika uppfattningar. Enligt verkets uppfattning innebär detta att värdet av Swedeponics saluförda produktion genom föreningen inte ska beaktas när storleken på driftsfonden, som ligger till grund för beräkningen av stödet, fastställs. Enligt Jordbruksverket har föreningen, motsvarande den del av omsättningen som baseras på Swedeponics produktion, därför fått för mycket utbetalt producentstöd, varför beslut om återkrav har fattats och – som en följd härav – ansökan om stöd för fjärde kvartalet 2010 avslagits.

Mot detta har föreningen framställt ett antal invändningar. Invändningarna är av varierande karaktär men det går, i allt väsentligt, att notera tre huvudinvändningar. En första invändning är att det överhuvudtaget inte skett någon felaktig utbetalning av stöd och att det saknas rättslig grund för återkravet. En andra invändning är att principerna om negativ rättskraft och berättigade förväntningar förhindrar Jordbruksverket från att ompröva utbetalningsbeslutet genom att fatta ett återkravsbeslut. Föreningen har därutöver, med hänvisning till Europakonventionen och proportionalitetsprincipen, invänt mot att Jordbruksverket påfört föreningen ett sanktionsavdrag.

*Felaktigt utbetalat stöd och grunden för återkrav*

Enligt artikel 125b jordbruksmarknadsförordningen, som alltså är tillämplig för den i målet aktuella tiden, ska medlemsstaterna som producentorganisation erkänna en juridisk person som ansökt om erkännande och bl.a. uppfyller kraven i artikel 125a samma förordning. Enligt sistnämnda bestämmelse ska stadgarna för en producentorganisation inom sektorn frukt och grönt ålägga organisationens medlemmar att saluföra hela den berörda produktionen via producentorganisationen. Av samma artikel framgår emellertid att medlemsproducenterna får sälja upp till en fastställd procentandel av sin produktion och/eller sina produkter direkt på sina jordbruksföretag och/eller utanför sina jordbruksföretag till konsumenter för personligt bruk. Denna procentandel ska fastställas av medlemsstaten och uppgå till minst 10 procent. Av 6 § Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 2013:9; som ersatt SJVFS 2008:32) om producentorganisationer framgår att denna procentandel i Sverige fastställts till 25 procent.

I målet är – som tidigare nämnts – ostridigt att en av föreningens medlemmar, Swedeponic, inte saluförde minst 75 procent av berörda produkter genom föreningen och att föreningen därför underlåtit att iakttä ett sådant erkännandekriterium som anges i artikel 125a jordbruksmarknadsförordningen. Det får därmed också anses klarlagt att



föreningen erhållit stöd utan att uppfylla alla de förutsättningar som egentligen krävs för att stöd ska utgå.

Att en redan erkänd producentorganisation underlåter att iaktta ett erkännandekriterium innebär emellertid inte med nödvändighet att det finns grund för återkrav av det stöd som betalats ut till producentorganisationen under den tid som det berörda kriteriet åsidosatts. I artikel 114 genomförandeförordningen regleras särskilt vilka följderna blir av att en redan erkänd producentorganisation underlåter att iaktta erkännandekriterierna. Av denna bestämmelse framgår att Jordbruksverket i sådana situationer, bortsett från vissa allvarliga fall där definitiv återkallelse ska ske, antingen har att tillfälligt dra in föreningens erkännande som producentorganisation eller meddela varning. Vidtar föreningen därefter rättelse föreligger inga hinder mot att Jordbruksverket, med de begränsningar som följer av artikel 70 och 114 genomförandeförordningen, betalar ut stöd i efterhand. Ett av syftena med bestämmelserna är följaktligen att en förening i de flesta fall ska kunna undgå att drabbas av mer allvarliga påföljder och erhålla stöd även för tid föreningen i och för sig inte uppfyllde erkännandekriterierna; detta under förutsättning att föreningen inom viss tid vidtar korrigerande åtgärder. I sådana situationer kan det alltså inte bli fråga om återkrav av stöd trots att föreningen inte uppfyllde erkännandekriterierna under hela stödperioden. Av detta följer, enligt kammarrättens mening, att återbetalning enligt artikel 123 genomförandeförordningen, till följd av underlåtelse att iaktta erkännandekriterierna, först bör aktualiseras efter att Jordbruksverket, med tillämpning av artikel 114 samma förordning, återkallat föreningens erkännande och det då står klart att stöd betalats ut felaktigt.

Mot denna bakgrund kan kammarrätten konstatera att Förvaltningsrätten i Jönköping den 7 december 2011 upphävde Jordbruksverkets beslut att tillfälligt dra in föreningens erkännande. Förvaltningsrättens avgörande har vunnit laga kraft. Föreningens erkännande som producentorganisation har således inte återkallats eller suspenderats och inte heller har föreningen meddelats en sådan skriftlig varning som avses i artikel 114.3 genomförandeförordningen. Jordbruksverkets beslut om återkrav innebär därmed att verket, trots att domstol funnit att det inte förelagat grund för att dra in föreningens erkännande tillfälligt, vidtagit en annan åtgärd mot föreningens underlåtenhet att iaktta ett visst erkännandekriterium än den i förordningen anvisade. Som anförts ovan innebär emellertid inte enbart den omständigheten att föreningen underlåtit att iaktta ett erkännandekriterium att stöd utbetalats felaktigt och att grund för återkrav därmed föreligger. Rätt till stöd kan nämligen föreligga även för sådan tid då föreningen underlåtit att iaktta ett erkännandekriterium. Huruvida så är fallet kan enligt kammarrättens mening inte definitivt avgöras innan det förfarande som anges i artikel 114 har inletts och slutförts. Enligt kammarrätten framstår därför Jordbruksverkets agerande som svårförenligt med genomförandeförordningens bestämmelser. Frågan kan vidare ställas vilken grund Jordbruksverket haft för att beräkna återkravsbeloppet på det sätt som gjorts, dvs. genom att besluta om delvis återbetalning motsvarande den produktion som kommer från vad verket betraktar som ”icke godkända medlemmar”. Kammarrätten anser sammanfattningsvis i denna del att det

med fog kan ifrågasättas om Jordbruksverkets beslut har författningens enligt stöd.

#### *Gynnande förvaltningsbeslut och negativ rättskraft*

Oaktat vad som anförts ovan konstaterar kammarrätten att Jordbruksverket – genom återkravsbeslutet – i realiteten företagit en omprövning av det tidigare utbetalningsbeslutet till föreningens nackdel. När det gäller sådana myndighetsbeslut har enskilda normalt ett befogat intresse av att kunna förlita sig till att beslutet står fast. Sådana beslut vinner i allmänhet därför vad som brukar kallas negativ rättskraft. Mot detta har Jordbruksverket emellertid invänt att utbetalningsbeslutet var ett preliminärt beslut och därför inte ska betraktas som ett sådant gynnande förvaltningsbeslut som vinner negativ rättskraft.

#### *Utbetalningsbeslutets karaktär*

Av artikel 69 genomförandeförordningen framgår att producentorganisationerna ska lämna in sina ansökningar om stöd eller om utbetalning av restbelopp senast den 15 februari året efter det år för vilket stödet begärs. Enligt samma bestämmelse, jämförd med artikel 103d jordbruksmarknadsförordningen, ska ansökan om utbetalning åtföljas av handlingar som bl.a. visar de faktiskt verkställda utgifterna. Detta framgår även av bilaga 6 till Jordbruksverkets föreskrifter om producentorganisationer. Enligt artikel 72 genomförandeförordningen får medlemsstaterna därutöver tillåta producentorganisationerna att ansöka om delutbetalning såvitt avser den del av stödet som motsvarar de belopp som redan använts för verksamhetsprogrammet. Av artikel 71 samma förordning framgår att medlemsstaterna även får tillåta producentorganisationerna att ansöka om s.k. förskottsutbetalning. Huvudregeln är således att producentorganisationerna ansöker om utbetalning av stöd i efterhand, dvs. när organisationen betalat stödberättigande utgifter.

I detta fall ansökte föreningen om utbetalning av stöd den 29 april 2010 såvitt avsåg det första kvartalet 2010, den 29 juli 2010 såvitt avsåg det andra kvartalet 2010 och den 28 oktober 2010 såvitt avsåg det tredje kvartalet 2010. I samtliga fall således efter den period som stödansökningarna avsåg. Enligt kammarrättens mening framstår det därmed som klart att Jordbruksverket genom beslutet den 29 november 2010 beviljat föreningen delutbetalningar av stöd i enlighet med artikel 72 genomförandeförordningen, dvs. efter att föreningen styrkt de utgifter som åsamkats föreningen inom ramen för verksamhetsprogrammet.

Vad verket anför om att fråga var om ett preliminärt beslut eftersom Swedeponic fortfarande hade möjlighet att uppnå 75-procentskravet, föranleder ingen annan bedömning. Det framgår nämligen av artikel 51 genomförandeförordningen att värdet av driftsfondens stödtak ska beräknas utifrån värdet av den saluförda produktionen under en referensperiod som tidsmässigt ligger före verksamhetsåret. Det innebär således att styrande för driftsfondens storlek verksamhetsåret 2010 var värdet av den saluförda produktionen föregående år. Att Swedeponic inte saluförde minst 75 procent av berörda produktion genom föreningen under denna period måste rimligen ha stått klart för Jordbruksverket.

Utbetalningsbeslutet, som försetts med överklagandehänvisning, kan därför inte betraktas som ett preliminärt beslut utan Jordbruksverket får härigenom anses ha tagit slutlig ställning till föreningens ansökningar om

stöd för de aktuella perioderna. Fråga har därmed också varit om ett för föreningen gynnande förvaltningsbeslut.

*Jordbruksverkets möjligheter att ompröva utbetalningsbeslutet*

Frågan om förvaltningsmyndigheternas möjligheter att återkalla sina beslut – frågan om besluts negativa rättskraft – har inte underkastats någon generell reglering. Förvaltningslagen (1986:223) innehåller bara en bestämmelse (27 §) om skyldighet för myndigheterna att i vissa klara fall korrigera sina beslut, om det kan ske ”utan att det blir till nackdel för någon enskild part”, en regel som alltså inte är tillämplig i det nu aktuella fallet. I rättspraxis har emellertid utvecklats principer om vad som allmänt gäller om rättskraft och då särskilt beträffande möjligheterna att återkalla för den enskilde gynnande beslut.

Huvudregeln är att den enskilde ska kunna lita på att ett för honom förmånligt beslut står fast. Han ska kunna företa olika åtgärder på basis av beslutet utan att behöva riskera, att det plötsligt återkallas. Beslutet är i denna mening orubbligt. Huvudregeln genombryts i princip endast i tre undantagssituationer, nämligen om beslutet är försett med återkallelseförbehåll, om tvingande säkerhetsskäl kräver en omedelbar återkallelse eller beslutet grundats på vilseledande uppgifter från den enskilde (jfr RÅ 2004 ref. 78, JO 2006/07 s. 376, JO 1990/91 s. 161 och Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder, 9 u. 2012, s. 124 ff).

I detta fall kan konstateras att Jordbruksverkets beslut om utbetalning av stöd den 29 november 2010 inte var försett med något återkallelseförbehåll. Inte heller finns i den materiella lagstiftningen, främst genomförandeförordningen, fastlagt några egentliga förutsättningar under vilka ett felaktigt utbetalt stöd ska återkrävas. I målet har inte heller framkommit några tvingande säkerhetsskäl som skulle kunna utgöra grund för att ompröva utbetalningsbeslutet. Fråga är då om det har förelegat skäl för att ompröva beslutet av den anledningen att beslutet tillkommit till följd av att föreningen lämnat vilseledande information till Jordbruksverket.

Av handlingarna i målet framgår att Jordbruksverket kände till att en av föreningens medlemmar, Swedeponic, inte nådde upp till kravet att saluföra minst 75 procent av berörda produkter genom föreningen när beslutet om utbetalning fattades den 29 november 2010. Såvitt framgår har Jordbruksverket, i vart fall mellan den 3 juli 2007 och tidpunkten för Jordbruksverkets återkravsbeslut – dvs. under mycket lång tid – varit fullt informerat om situationen med Swedeponic och trots det fattat i vart fall 12 olika beslut om producentstöd till föreningen utan att däri anmärka eller vidta åtgärder i anledning av detta. Några belägg för att föreningen försökt dölja att en av dess medlemmar, Swedeponic, inte nådde upp till 75-procentskravet finns inte. Som framgår av EU-kommissionens skrivelse den 28 november 2011 har fråga således snarast varit om att Swedeponic av Jordbruksverket ”tillåtits att gradvis uppfylla kravet på fullständig leverans”. Det framstår mot denna bakgrund som uppenbart att föreningen inte lämnat några sådana uppgifter som varit ägnade att vilseleda Jordbruksverket ifråga om Swedeponics saluförda produktion och på så sätt försökt utverka ett felaktigt utbetalningsbeslut. Kammarrätten anser därmed att det, i vart fall enligt svensk rätt, förelegat hinder mot att ompröva utbetalningsbeslutet.

### *EU-rättens krav på effektivitet och likabehandling*

Medlemsstaterna och nationella myndigheter har – som Jordbruksverket påpekat – givetvis en skyldighet att säkerställa EU-rättens effektiva verkan. En sådan skyldighet följer ytterst av den lojalitets- och samarbetsprincip som återfinns i artikel 4.3 EU-fördraget. Att det föreligger en sådan övergripande skyldighet ska emellertid inte – som Jordbruksverket förefaller utgå ifrån – tas till intäkt för att det inte finns några materiella eller processuella begränsningar i möjligheten att återkräva stöd som har betalats ut i strid med EU-rätten. Av EU-domstolens rättspraxis framgår att rättstvister om indrivning av belopp som har utbetalats felaktigt enligt unionsrätten, i avsaknad av EU-bestämmelser, ska avgöras av de nationella domstolarna med tillämpning av nationell rätt men inom de gränser som sätts av unionsrätten (mål C-298/96 *Oelmühle Hamburg AG m.fl. mot Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*, REG 1998 I-4767). Detta innebär för det första att tillämpningen av nationell rätt inte får påverka unionsrättens räckvidd och effektivitet vilket skulle vara fallet om tillämpningen i praktiken gjorde det omöjligt att indriva felaktigt utbetalade belopp. För det andra får tillämpningen av nationell rätt inte ske på ett sätt som avviker från de förfaranden som används vid liknande men rent nationella tvister (ibid).

Den i svensk rätt gällande regeln om att gynnande förvaltningsbeslut normalt vinner negativ rättskraft vilar ytterst på rättssäkerhetsprincipen. Detta är en princip som också är erkänd och ingår i unionens rättsordning (mål C-158/06 *Stichting ROM-projecten mot Staatssecretaris van Economische Zaken*, REG 2007 I-5103). EU-domstolen har därför vid flera tillfällen uttalat att det inte strider mot EU-rätten att det i nationell rätt föreskrivs att rättssäkerhetsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar ska beaktas vid prövningar av återkrav av ekonomiska förmåner som har utbetalats utan grund (mål C-31/91 – C-44/91 *SpA Alois Lageder m.fl. mot Amministrazione delle finanze dello Stato*, REG 1993 I-1761; se även mål C-336/00 *Republik Österreich mot Martin Huber*, REG 2002 I-7699). EU-domstolen har också uttalat att unionsrätten inte heller hindrar att hänsyn tas till sådana skäl för att utsluta återkrav som hänger samman med myndighetens eget handlande eller att lång tid förflutit sedan utbetalningen av stödet gjordes (förenade målen C-205 – 215/82 *Deutsche Milchkontor GmbH m.fl. mot Förbundsrepubliken Tyskland*, REG 1983 VII-233). EU-domstolen har emellertid samtidigt betonat att om det i nationell rätt föreskrivs att det, vid ställningstagande till frågan om upphävande av ett felaktigt förvaltningsbeslut, ska ske en avvägning mellan de olika intressen som berörs, det vill säga å ena sidan det allmänna intresset av att beslutet återkallas och å andra sidan skyddet av mottagarens berättigade förväntningar, så måste unionens intresse av att återfå stödet fullt ut beaktas (ibid).

I detta fall kan konstateras att verket under flera år haft kännedom om det förhållande som sedermera föranledde myndigheten att återkräva det utbetalda stödet. Fråga är i detta fall således inte om omständigheter som tillkommit i efterhand och ställt saken i annan dager. I den kontrollrapport som verket upprättat den 19 augusti 2010 framgår t.ex. att verket, trots att det konstaterats att 75-procentskravet inte var uppfyllt,

antecknat att föreningen uppnådde kravet. Jordbruksverket har också valt att betala ut stödet år efter år trots att Swedeponic, såvitt framgår, inte vid något tillfälle sedan företaget blev medlem i föreningen år 2005 uppfyllt detta krav. Av utredningen i målet framgår samtidigt inte annat än att föreningen under hela denna tid haft en kontinuerlig kontakt med Jordbruksverket och inte på något sätt försökt dölja att Swedeponic inte saluförde minst 75 procent av den berörda produktionen genom föreningen. Jordbruksverket har under denna tid även underlåtit att vidta några lagliga åtgärder enligt artikel 114 genomförandeförordningen och på så sätt gjort föreningen uppmärksam på vad den haft att iakttä för att undgå påföljder. Mot bakgrund av verkets agerande får föreningen således anses ha haft fog för att utgå från att stödet betalades ut rättsenligt. Kammarrätten anser därför – även med beaktande av unionens intresse av att återfå felaktigt utbetalt stöd – inte att det står i strid med EU-rätten att nationella regler om omprövning i detta fall förhindrar Jordbruksverket från att ompröva tidigare fattat utbetalningsbeslut.

*Sammanfattande bedömning vad gäller Jordbruksverkets beslut om återkrav för kvartal 1-3 2010*

Kammarrätten anser sammantaget att Jordbruksverket på flera skäl saknat förutsättningar för att, på sätt som skett, återkräva utbetalt stöd av föreningen. Mot denna bakgrund ska följaktligen återkravsbeslutet upphävas. Vid denna bedömning går kammarrätten inte in på de ytterligare invändningar som föreningen framställt i målet till stöd för att återkravsbeslutet ska ändras. – Med ändring av förvaltningsrättens dom bifaller kammarrätten överklagandet på så sätt att Jordbruksverkets beslut om återkrav för första, andra och tredje kvartalet 2010 upphävs.