

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
3148-14

meddelad i Stockholm den 25 januari 2016

KLAGANDE

Statens jordbruksverk

Ombud: Advokat Jonas Ågren och jur. kand. Ambjörn Essén
Advokatfirman Glimstedt Jönköping AB
Box 2083
550 02 Jönköping

MOTPART

Nordiska Grönsaksmästarna i ekonomisk förening, 769606-1121

Ombud: Advokaterna Johan Karlefors och Fredrik Karlsson
Advokatfirman Lindahl KB
Box 1214
251 12 Helsingborg

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Jönköpings dom den 12 maj 2014 i mål nr 4018-12

SAKEN

Återkrav av stöd till producentorganisation

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

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

Dok.Id 166018

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00

E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-16:30

Mål nr
3148-14

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.

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 avslog 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

Mål nr
3148-14

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 Werkvoorziening 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 iaktta 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.

Mål nr
3148-14

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.

I avgörandet har deltagit justitieråden Henrik Jermsten, Kristina Ståhl, Erik Nymansson, Elisabeth Rynning och Per Classon.

Målet har föredragits av justitiesekreteraren Linda Svärd.