

**Fråga om ett för enskild gynnande beslut om stöd ur EG:s
strukturfonder kunde återkallas och ersättas med ett för honom mindre
förmånligt beslut. Även fråga om beslutets överklagbarhet**

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 14 januari 2005, klagade AA på Länsstyrelsen i Västerbottens län och Länsstyrelsen i Norrbottens län, samt på vissa tjänstemän hos myndigheterna, med anledning av handläggningen av ett ärende om bidrag inom ramen för ett EU-projekt. Hans klagomål gällde att ett beslut om att bevilja honom medel till projektet hade ändrats till att avse ett lägre belopp samt att länsstyrelsen därefter utan anledning hade innehållit alla beviljade medel. Av anmälan framgick följande. Den 22 januari 2004 hade länsstyrelsen fattat ett beslut om investeringsutgift om högst 91 750 kr. Sedan han hade lämnat in en redogörelse för sina utgifter under år 2004, ersattes detta beslut den 30 november 2004 av ett nytt beslut om investeringsutgift om högst 64 988 kr. Han kontaktade då länsstyrelsen som beklagade det inträffade men vidhöll att det senare beslutet skulle gälla. Länsstyrelsen lovade att göra en snabb utbetalning i december av 2004 års ersättning och en utbetalning i januari för år 2005 för att mildra den ekonomiska skada som hade åsamkats honom. Vid tiden för hans anmälan till JO hade han ännu inte fått några pengar.

Utredning

JO lät hämta in handlingarna i Länsstyrelsens i Norrbottens län ärende (dnr 602-18174-04). Bland dessa fanns en skrivelse den 5 december 2004 från AA, ställd till Länsstyrelsen i Norrbottens län och Länsstyrelsen i Västerbottens län, i vilken han invände mot att ett nytt beslut hade ersatt det ursprungliga. I materialet fanns vidare en skrivelse från Länsstyrelsen i Norrbottens län till AA den 8 december 2004.

JO tog också del av de båda i anmälan centrala beslut som meddelats av Länsstyrelsen i Norrbottens län den 22 januari och den 30 november 2004 i ärende med dnr 602-13-2004 angående stöd ur EG:s strukturfonder. Det förstnämnda beslutet hade rubriken "Beslut om stöd ur EG:s strukturfonder för projekt i Mål 1 Norra Norrland" och innehöll följande beslutsmening:

Länsstyrelsen i Norrbottens län beslutar med stöd av ramprogrammet för slätterängar och betesmarker, dnr 115-18801-2001, ingående i SPD:n för Norra Norrland, åtgärd 4.5, om stöd för restaurering av naturbete vid Krycklan. Stöd lämnas ur jordbruksfonden med högst 82 575 kronor. Av stödet betalar EG:s jordbruksfond 61 931 kronor och Sverige betalar 20 644 kronor. Stödet utgör 90 % av en stödgrundande investeringsutgift av högst 91 750. Beslutet gäller t.o.m. 2005-12-31.

Beslutet den 30 november 2004 hade rubriken ”Beslut om stöd ur EG:s strukturfonder för projekt i Mål 1 Norra Norrland, enligt förordningen (2000:577) om stöd för miljö- och landsbygdsutvecklingsåtgärder” och innehöll följande beslutsmening:

Länsstyrelsen i Norrbottens län beslutar att lämna stöd med högst 59 080 kronor. Av stödet betalar EG:s jordbruksfond 44 310 kr och Sverige 14 770 kr. Stödet utgör 90 % av en stödgrundande investeringsutgift av högst 64 988 kronor.

Beslutet tas med stöd av ramprogrammet för slätterängar och betesmarker, dnr 115-18801-2001, ingående i SPD:n för Norra Norrland, åtgärd 4.5.

Beslutet gäller t.o.m. år 31/12 2005. Notera att detta beslut endast omfattar två år av detta treåriga projekt, för det sista året tas ett separat beslut.

Detta ersätter tidigare beslut taget 2004-01-22. Då restaureringsstödet är begränsat till maximalt 7 000 kr per hektar och år kan den tidigare beslutade summan ej godkännas.

Länsstyrelsen i Norrbottens län anmodades därefter att göra en utredning och yttra sig angående handläggningen av AA:s ansökan om stöd ur EG:s strukturfonder.

I sitt den 12 april 2005 lämnade remissvar hänvisade länsstyrelsen till ett bifogat yttrande av lantbruksdirektören BB vid länsstyrelsens lantbruksenhet och anförde beträffande AA:s anmälan – i vad den innefattade påståendet om att länsstyrelsen förför felaktigt då den ändrade beslutet den 22 januari 2004 – följande:

Det är riktigt att länsstyrelsen den 30 november 2004 ändrade beslutet den 22 januari 2004 på ett sådant sätt att det beviljade stödet till AA minskades från 82 575 kronor till 59 080 kronor. Ändringen var därigenom till nackdel för AA.

Som framgår av BB:s yttrande var anledningen till ändringen att länsstyrelsen uppmärksammat att det belopp som beviljats den 22 januari 2004 var högre än det högsta belopp som var tillåtet att bevilja. Beslutet var således inte förenligt med programdokumenten och gemenskapsreglerna, vilket skulle komma att medföra att Kommissionen skulle kräva att Sverige återbetalade den del av beloppet som var högre än tillåtet. Länsstyrelsen bedömde att ett förfarande med krav på återbetalning från Kommissionen på olika sätt skulle innebära stora nackdelar för Sverige. Av den anledningen sökte länsstyrelsen efter andra lösningar för att komma till rätta med situationen.

Den lösning som länsstyrelsen slutligen kom att stanna för var den ändring av beslutet som kom till uttryck genom beslutet den 30 november 2004. Länsstyrelsen var därvid medveten om att 18 § i förordningen (1999:1424) om förvaltning av EG:s strukturfonder inte gav stöd för att göra en sådan ändring. För att ändå motverka de nackdelar som beslutet skulle medföra för AA angav länsstyrelsen i nedre delen av sidan 1 i beslutet att beslutet endast omfattade två år av det treåriga projektet men att ett separat beslut skulle tas för det sista året. Eftersom det för närvarande råder en viss osäkerhet om medelstillelningen för år 2006 har länsstyrelsen ännu inte tagit ställning till det tredje året av projektet. Länsstyrelsen bevakar dock den frågan och kommer att på eget initiativ besluta om saken när de nuvarande osäkerheterna är klarlagda. Om medelstillelningen medger kommer länsstyrelsen att bevilja AA stöd för projektet för år 2006 med 29 544 kronor. Därigenom kommer det totala stödet

för honom att något överskrida det belopp som beslutet den 22 januari 2004 omfattade. Länsstyrelsen har som ambition att kunna stödja pågående projekt till dess de är slutförda. Eftersom det nu rör sig om ett pågående projekt hyser länsstyrelsen förhoppningen att kunna lämna AA stöd även för år 2006.

Länsstyrelsen gjorde i denna fråga följande sammanfattande bedömning:

Länsstyrelsen kan konstatera att förutsättningarna för att ändra det för AA gynnande beslutet har saknats. Länsstyrelsen anser dock att ändringen i någon mån kan försvaras mot bakgrund av de omständigheter som föranledde ändringen samt de åtgärder länsstyrelsen vidtagit för att kompensera AA.

AA gavs tillfälle att kommentera remissvaret men avhörde inte.

I ett beslut den 7 april 2006 anförde *stf JO Ragnemalm* följande.

Bedömning

Jag begränsar min prövning till att avse den ur anmälares perspektiv avgörande och också från rättslig synpunkt centrala frågan, om länsstyrelsen ägt att återkalla ett för enskild gynnande beslut och ersätta det med ett för honom mindre förmånligt. Avslutningsvis anför jag också några synpunkter på möjligheten att inom EG-rättens tillämpningsområde upprätthålla överklagandeförbud.

Frågan om förvaltningsmyndigheternas möjligheter att återkalla sina beslut – frågan om besluts negativa rättskraft – har i vår förfarandelagstiftning 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 skall kunna lita på att för honom förmånligt beslut står fast. Han skall 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 om beslutet grundats på vilseledande uppgifter från den enskilde. (Se t.ex. JO 1990/91 s. 161 och Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder, 7 u. 1992, s. 87 f.) Det kan nämnas att liknande regler gäller inom EG-rätten. (Se EG-domstolens dom i mål C-90/95 P, De Compte mot Parlamentet, REG 1997 s. I-1999.)

Inget av dessa undantag synes vara tillämpligt i AA:s fall. Länsstyrelsen har inte grundat sin för anmälares oförmånliga återkallelse på förekomsten av tvingande säkerhetsskäl eller på att han skulle ha vilselett myndigheten. Något återkallelseförbehåll har inte intagits i det ursprungliga beslutet, och länsstyrelsen har inte heller hänvisat till några regler om återkallelse i de författningar enligt vilka beslutet meddelats.

Länsstyrelsen medger i sitt remissyttrande också, att förutsättningar för att ändra det för AA gynnande beslutet saknats, men menar att korrigeringen ”i någon mån” kan försvaras mot bakgrund dels av de krav på återbetalning av EU-medel som Sverige kunde drabbas av om inte det ursprungligen beviljade beloppet reducerades, dels av de åtgärder länsstyrelsen vidtagit för att kompensera AA. Jag kan inte uppfatta detta på annat sätt än att, i strid med gällande rättskraftsregler, AA – snarare än ”Sverige” – borde få betala priset för ett delvis felaktigt beslut kommit att fattas.

Även om jag har den största förståelse för de svårigheter länsstyrelsen stått inför, då man hade att tillämpa det utomordentligt snåriga konglomerat av bestämmelser som formar EU:s jordbrukspolitik, kan jag inte acceptera ett sådant synsätt. Rättskraftsreglerna är till för att skydda den enskilde och får inte urholkas av tekniska eller ekonomiska skäl. Från AA:s synpunkt är det likgiltigt varifrån de honom tilldelade medlen kommer och vilka problem som kan uppkomma på myndighetsnivå om beslutet verkställs. Han har beviljats ett ekonomiskt stöd och har anspråk på detta, om inget av de skäl som bryter rättskraften kan åberopas.

Jag vill i sammanhanget göra ett tillägg. I länsstyrelsens återkallelsebeslut den 30 november 2004 har intagits en – negativ – fullföljdshänvisning: ”Enligt 24 § förordningen (1999:1424) om förvaltning av EG:s strukturfonder kan beslutet inte överklagas.” Utan att gå närmare in på frågan om det åberopade stadgandet är riktigt tillämpat eller tolkat vill jag framhålla, att ett författningsstadgat överklagandeförbud inte alltid kan upprätthållas vid tillämpning av regler med EG-rättslig anknytning. Ett sådant förbud kan nämligen komma att strida mot gemenskapsrättens principer om domstolskontroll (se RÅ 1997 ref. 65). Jag vill därför inte utesluta att ett överklagande av länsstyrelsens beslut ändå skulle kunna tas upp till prövning.

Med den kritik som ligger i det anförda avslutas ärendet.