
Regeringsrätten

RÅ 2005 ref. 50

Målnummer:	3893-01	Avdelning:	1
Avgörandedatum:	2005-10-04		
Rubrik:	Jordbruksverket saknar rätt att från en beviljad arealersättning avräkna en fordran avseende återbetalning av utbetalt miljöstöd för ekologisk odling, när mottagaren bestrider återkravet och något författningsstöd för åtgärden inte finns.		
Lagrum:	<ul style="list-style-type: none">• Artikel 14 i kommissionens förordning (EEG) nr 3887/92 om fastställande av tillämpningsföreskrifter för det integrerade administrations- och kontrollsystemet för vissa av gemenskapens stödsystem• 33 § Jordbruksverkets förordning (SJVFS 1995:133) om miljöstöd		
Rättsfall:	<ul style="list-style-type: none">• NJA 1986 s. 539• NJA 2005 s. 3• EG-domstolens dom i mål C-132/95, REG 1998 s. I-2975• EG-domstolens dom i mål C-87/01, REG 2003 s. I-7617		

REFERAT

Länsstyrelsen i förutvarande Skaraborgs län beslutade den 18 april 1997 bl.a. att 6 804 kr av till V.K. utbetalt miljöstöd för ekologisk odling år 1995 skulle återbetalas. Länsstyrelsen beviljade därefter den 28 oktober 1997 V.K. arealersättningen för år 1997 med 20 551 kr. Arealersättningen utbetalades av Statens jordbruksverk den 28 november 1997. Vid utbetalningen kvittade Jordbruksverket det av länsstyrelsen återkrävda beloppet om 6 804 kr, vilket inte hade återbetalts av V.K. V.K. erhöll därför vid utbetalningen av arealersättningen ett belopp om 13 747 kr (20 551 kr - 6 804 kr). En avi med utbetalningen, av vilken utförd kvittning framgick, sändes till V.K. den 28 november 1997. - I beslut den 26 februari 1999 avslog Jordbruksverket V.K:s överklagande av länsstyrelsens beslut om återkrav av utbetalt miljöstöd för år 1995. Beslutet överklagades inte av V.K.

V.K. yrkade att Jordbruksverkets kvittning skulle ogillas och att han skulle erhålla hela den beviljade arealersättningen om 20 551 kr utan avdrag.

I yttrande anförde Jordbruksverket bl.a. följande. Kvittningen har gjorts efter de regler som gäller för kvittning av fordringar i allmänhet. Fordran avsåg en klar och förfallen skuld.

Länsrätten i Jönköpings län (2001-03-07, ordförande Stroh) yttrade: Enligt artikel 14 första stycket punkten 1 kommissionens förordning (EEG) nr 3887/92 av den 23 december 1992 om fastställande av tillämpningsföreskrifter för det integrerade administrations- och kontrollsystemet för vissa av gemenskapens stödsystem skall, om en oberättigad utbetalning gjorts, jordbrukaren återbetala beloppet ifråga samt räntan för tiden mellan utbetalningen och stödmottagarens återbetalning. Enligt punkten 2 samma artikel får medlemsstaterna besluta att skuldbeloppet inte återbetalas utan dras av från det första förskott eller den första utbetalning som den berörda jordbrukaren är berättigad till efter tidpunkten då beslutet om återbetalning fattades. Ingen ränta skall löpa från det att mottagaren underrättats om den felaktiga utbetalningen. - Jordbruksverket har i SJVFS 1999:49 föreskrivit att återbetalning av belopp som stöd- eller bidragsmottagaren inte är berättigad till jämte uttag av ränta på beloppet skall ske genom avdrag på det första förskott eller den första utbetalning av stöd eller bidrag som stöd- eller bidragsmottagaren är berättigad till efter det att beslutet om återbetalning fattades. - Länsrätten gör följande bedömning. - Jordbruksverkets föreskrifter SJVFS 1999:49 trädde i kraft först den 7 juni 1999 och är därför inte tillämpliga

i detta mål. - I 33 § förordningen (1995:133) om miljöstöd* får Jordbruksverkets och länsstyrelsens beslut enligt förordningen verkställas enligt utsökningsbalken. Detta innebär att länsstyrelsen, då V.K. inte följde anmodan att återbetala oberättigat erhållet stöd, haft att vända sig till kronofogdemyndigheten för verkställighet av beslutet. Jordbruksverket har således inte ägt rätt att, såsom skett, kvitta till sig skuldbeloppet vid utbetalningen av beviljad arealersättning för 1997. Det ankommer på Jordbruksverket att vidta de åtgärder som följer av det länsrätten har beslutat. - Länsrätten bifaller överklagandet och återförvisar målet till Jordbruksverket för erforderlig handläggning.

*Härmed torde avses Jordbruksverkets förordning (SJVFS 1995:133) om miljöstöd.

Jordbruksverket överklagade länsrättens dom och yrkade att kammarrätten skulle fastställa verkets tidigare beslut om kvittning av fordran vid utbetalning av arealersättning till V.K.

Kammarrätten i Jönköping anmärkte i sitt avgörande bl.a. följande. V.K. överklagade Jordbruksverkets beslut om kvittning till länsrätten, som i beslut den 6 maj 1999 avvisade V.K:s yrkande med motiveringen att den av Jordbruksverket företagna kvittningen inte hade gjorts med stöd av någon lag eller författning som länsrätt har att tillämpa och att länsrätt därför inte var behörig att pröva V.K:s yrkande. - V.K. fullföljde sin talan i kammarrätten som i beslut den 15 februari 2000 upphävde länsrättens beslut och återförvisade - med hänvisning till bl.a. artikel 6 Europakonventionen (d. 4 nov. 1950) om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna - målet för prövning. - I enlighet med kammarrättens beslut prövade länsrätten därefter V.K:s överklagande i dom den 7 mars 2001.

Kammarrätten i Jönköping (2001-06-05, Englund, Ramberg, Fagerholm, referent) yttrade: Jordbruksverket saknade lagligt stöd för att företa den gjorda kvittningen. Länsrättens bedömning i den efter återförvisningen meddelade domen är därför riktig. - Kammarrätten avslår överklagandet.

Jordbruksverket överklagade kammarrättens beslut och yrkade att Regeringsrätten med ändring av beslutet och länsrättens dom skulle fastställa verkets tidigare beslut om kvittning av fordran vid utbetalning av arealersättning. Till stöd för sitt yrkande anförde Jordbruksverket bl.a. följande. Kvittningar inom Jordbruksverkets ansvarsområde gjordes vid den tid som här är i fråga enligt allmänna rättsgrundsatser på civilrättslig grund. Detta gällde bl.a. motfordringar som hänfördes till återkrav av EU-stöd (miljöstöd, arealersättning etc.). Såsom huvudfordringar räknades de flesta EU-stöd samt nationella stöd (avseende mjölk, svin, ren och ägg). Det finns inte något som hindrar staten att kvitta fordringar mot stödmottagares tillkommande EU-stöd enligt allmänna rättsgrundsatser. När Jordbruksverket företar kvittning är samtliga allmänna rekvisit uppfyllda. Motfordringen skall vara gällande, mätbar och förfallen samt de fordringar som skall kvittas mot varandra vara ömsesidiga, dvs. det skall vara samma parter i de båda fordringsförhållandena. EG-domstolen har tagit ställning till frågan om kvittning av EU-bidrag mot nationella skulder i en dom den 19 maj 1998 i mål C-132/95. Domstolen förklarade att gemenskapsrätten inte hindrar att en medlemsstat avräknar sina förfallna fordringar från ett belopp som enligt en gemenskapsrättsakt skall betalas till en stödmottagare. Högsta domstolen fann i rättsfallet NJA 1986 s. 539 att det inte fanns några hinder mot att kvitta sysselsättningsstöd mot skatte- och avgiftsfordringar. Någon principiell skillnad bör inte föreligga mellan sysselsättningsstöd och EU-bidrag. Beslutet klargör tydligt att staten har möjlighet att kvitta.

V.K. delgavs överklagandet men avhördes inte.

Regeringsrätten (2005-10-04, Lavin, Sandström, Almgren, Lundin, Brickman) yttrade: Skälen för Regeringsrättens avgörande. Målet anhängiggjordes hos länsrätten genom att V.K. överklagade Jordbruksverkets beslut att inte betala ut hela det belopp om 20 551 kr som länsstyrelsen den 28 oktober 1997 beviljat honom som arealersättning för år 1997. Av en "skärmutskrift från stödregistret", som Jordbruksverket tillfört utredningen i målet, framgår att

verket inför utbetalningen av ersättning kompletterade "arealbeslutet" med ett beslut om att avräkna ett belopp om 6 804 kr från den beviljade ersättningen. Beloppet motsvarade den ersättning som länsstyrelsen den 18 april 1997 beslutat att V.K. skulle återbetala av det till honom utbetalda miljöstödet för ekologisk odling. Jordbruksverket meddelade inte något fristående beslut med en formlig kvittningsförklaring riktad till V.K. Denne skulle, enligt vad Jordbruksverket uppger i målet, i stället ha fått ett meddelande från banken om att 6 804 kr betalats till verket och att 13 747 kr insatts på hans konto. Till saken hör att V.K. hade överklagat länsstyrelsens återkravsbeslut och att överklagandet ännu inte hade prövats när kvittningsåtgärden vidtogs.

Av EG-domstolens rättspraxis framgår att kvittningsinstitutet inte regleras av gemenskapsrätten utan av varje stats nationella rättsordning. Se t.ex. mål C-132/95, REG 1998 s. I-2975, och mål C-87/01, REG 2003 s. I-7617.

Jordbruksverkets ståndpunkt är att kvittningen gjordes enligt allmänna rättsgrundsatser på civilrättslig grund. När kvittningen företogs var den förvaltningsrättsliga handläggningen av återkravsärendet till följd av V.K:s överklagande emellertid inte avslutad. Så länge återbetalningsbeslutet inte var definitivt, gällde främst förvaltningsrättsliga principer i fråga om Jordbruksverkets kvittningsrätt. Kvittningen som Jordbruksverket genomförde baserades inte heller på en överenskommelse mellan verket och V.K., så att den av det skälet skulle kunna anses vara civilrättsligt grundad.

Av vad nu sagts framgår, förutom att återbetalningsfrågan vid kvittningstillfället alltjämt var föremål för förvaltningsrättslig prövning, att kvittningen var av det slag som brukar benämnas tvungen. Med tvungen kvittning menas på det förvaltningsrättsliga området att myndigheten ensidigt genomför kvittningen genom att myndigheten avger en kvittningsinvändning, dvs. en till mottagaren riktad förklaring att myndigheten avräknar sin fordran mot mottagarens. En dylik åtgärd förutsätter dock att myndigheten har ett uttryckligt stöd härför i en författningsbestämmelse. (Se Lavin, Återbetalning av social ersättning, 1986, s. 186.) När Jordbruksverket företog den ifrågavarande kvittningen, saknade verket författningsstöd och hade därför inte laglig rätt att vidtaga denna åtgärd.

Med hänsyn till det ovan anförda skall Jordbruksverkets överklagande avslås.

Regeringsrättens avgörande. Regeringsrätten avslår överklagandet.

Föredraget 2005-07-20, föredragande M. Larsson, målnummer 3893-01

Sökord: Arealersättning; EG-rätt

Litteratur: JO 1971 s. 552, 554; JO 1992/93 s. 532; Lavin, Återbetalning av social ersättning, 1986, s. 186; SOU 1967:3 s. 15
