

**KLAGANDE**

Gullspångs kommun

MOTPART

Statens Jordbruksverk

ÖVERKLAGAT BESLUT

Statens Jordbruksverks beslut 2023-05-15, diariennr 2021-2150-3, bilaga 1

SAKEN

Projektstöd

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

BAKGRUND OCH YRKANDEN

Statens Jordbruksverk (Jordbruksverket) beslutade den 15 maj 2023 att Gullspångs kommun fick 0 kr i projektstöd för projektet *Fördjupad förstudie Investeringskoncept med affärsmöjligheter för en Bioenergianläggning i Otterbäcken* med journalnummer 2021-2150-3 inom landsbygdsprogrammet 2014–2020. Skälen för beslutet framgår av bilaga 1.

Gullspångs kommun (kommunen) yrkar i första hand att Jordbruksverket ska upphäva beslutet i den del som avser avdraget för felaktig upphandling. För det fall förstahandsyrkandet inte skulle vinna bifall yrkar kommunen i andra hand som det får förstås att avdraget i denna del ska jämkas, i första hand ner till 0 kr.

Jordbruksverket anser att överklagandet ska avslås.

VAD PARTERNA ANFÖR

Kommunen

Den första direktupphandlingen skedde den 31 augusti 2021. Kontraktsvärdet uppgick till 586 000 kr och direktupphandlingsgränsen uppgick till 615 000 kr. Några direktupphandlingar av samma slag att ta hänsyn till fanns inte. Inte heller fanns någon tanke på att uppdraget skulle kunna utvidgas. Alltså genomfördes denna direktupphandling helt enligt reglerna.

Det tilläggsavtal som Jordbruksverket har ifrågasatt är daterat den 20 mars 2022 och är direktupphandlat. Kort före hade reglerna om direktupphandling varit föremål för icke obetydliga förändringar. Tilläggsavtalet är precis som Jordbruksverket har anfört nära förknippat med det tidigare avtalet. Det regelverk som gällde vid den tidpunkt då den första direktupphandlingen genomfördes bör därför vara tillämpligt även på den kompletterande direktupphandlingen. Enligt tillämpliga bestämmelser ska bedömningen av en upphandlings värde alltid göras vid den tidpunkt då upphandlingen påbörjas.

I samband med den andra direktupphandlingen den 20 mars 2022 hade kommunen för att inte bryta mot upphandlingsbestämmelserna inledningsvis att bedöma värdet av upphandlingen och därvid landa i bedömningen att beloppsgränsen för direktupphandling inte skulle komma att överträdas. Så gjordes också. Värdet på tilläggsavtalet uppgick till 70 000 kr som är långt under tillämplig beloppsgräns för direktupphandling. För att säkerställa tillåtligheten av en direktupphandling var emellertid kommunen skyldiga att beakta inte bara värdet av det kontrakt som skulle ingås utan också andra värden. De övriga värden som skulle beaktas var enligt tillämpliga regler samtliga direktupphandlingar av samma slag gjorda av myndigheten under räkenskapsåret. Några sådana direktupphandlingar hade emellertid inte gjorts och den direktupphandling som avsåg uppdragsavtalet var gjord under

föregående räkenskapsår. Båda direktupphandlingarna hade således genomförts enligt reglerna.

För det fall man väljer att betrakta de båda upphandlingarna som från varandra helt fristående ska den första direktupphandlingen bedömas på samma sätt som i resonemanget ovan medan den senare ska bedömas efter de ändrade regler som gällde vid tidpunkten för den andra direktupphandlingen. Kommunen har således inte agerat i strid med upphandlingsbestämmelserna med mindre än att det senare avtalet har varit en del av ett otillåtet uppdelat avtal som en del av ett medvetet försök till kringgående av regelverket. Något sådant försök till kringgående har emellertid inte ens påståtts och det finns än mindre objektiv grund för ett sådant påstående. Därmed finns ingen grund för avdrag på grund av felaktig direktupphandling.

Den behöriga myndigheten ska vid bedömningen av avdragets storlek ta hänsyn till hur det fel som stödmottagaren gjort påverkat den offentliga upphandlingen i fråga om konkurrens, transparens och likabehandling. Någon sådan bedömning har Jordbruksverket i strid med regelverket underlåtit att göra. Det saknas ett resonemang om på vilket sätt påföljden för underlåtenhet att följa regler som antingen saknas eller också är mycket luddiga och svårtolkade skulle ha en rimlig grad av proportionalitet. Det finns därför skäl för jämkning av eventuellt återkravsbelopp.

Jordbruksverket

Kommunens överklagande uppfattas som att de endast överklagar beslutet i den del som avser avdraget för de upphandlade tjänsterna från IVL Svenska Miljöinstitutet AB. Det nu överklagade beslutet utgör ett beslut om utbetalning.

Inledningsvis konstateras att det av beslutet om stöd från den 26 januari 2022 framgår att om kommunen är upphandlingsskyldig enligt någon av upphandlingslagarna måste de följa den lagen vid inköp till projektet. Vidare

framgår att om de inte följer villkoren eller reglerna för stödet kan de få avdrag på stödet eller få betala tillbaka tidigare utbetalda belopp. Avdrag på ansökan om utbetalning ska göras om en stödmottagare som ska följa reglerna om offentlig upphandling inte har upphandlat eller misskött någon del av upphandlingen. Avdraget ska göras på de redovisade utgifter som berörs av felaktigheten.

I egenskap av kommunal myndighet är kommunen upphandlingsskyldig. Huvudregeln för sådana myndigheter är att samtliga upphandlingar ska föregås av bland annat annonsering. För att kommunen vid ett upphandlingsförfarande ska kunna upphandla en tjänst direkt, det vill säga utan att använda sig av bland annat annonsering, krävs att upphandlingens värde inte överstiger direktupphandlingsgränsen. År 2021 var direktupphandlingsgränsen 615 312 kr.

Kommunen har direktupphandlat konsulttjänster för uppdraget *Bioenergianläggning Otterbäcken* i enlighet med det avtal som tecknades med IVL Svenska Miljöinstitutet AB. Avtalets löptid var från den 1 september 2021 till och med den 30 juni 2022 och kontraktsvärdet uppgick till 586 000 kr. Kommunen har därefter tecknat ett tilläggsavtal avseende samma uppdrag och med samma uppdragstagare. Tilläggsavtalets löptid var från den 1 april 2022 till och med den 1 augusti 2022, med ett kontraktsvärde om 70 000 kr. Av avtalet framgår att det rör sig om ett tilläggsavtal som baserats på huvudavtalet och med samma uppdragsnamn.

Det går inte att kringgå kravet på upphandlingsförfaranden genom att direktupphandla tjänster av samma slag vid olika tillfällen. För att direktupphandling ska kunna användas krävs att upphandlingens värde inte överstiger direktupphandlingsgränsen. I kommunens fall har kontraktsvärdet av de direktupphandlade tjänsterna i och med tilläggsavtalet uppgått till mer än direktupphandlingsgränsen år 2021. Värdet av en upphandling ska uppskattas

till det totala belopp som ska betalas i upphandlingen. En upphandling får inte delas upp i avsikt att kringgå bestämmelserna. Den upphandlande myndigheten ska vid beräkningen beakta direktupphandlingar av samma slag gjorda av myndigheten under räkenskapsåret.

De två upphandlingarna ska inte hanteras separat och tilläggsavtalet är att bedöma som en förlängning av det befintliga uppdraget. Så vitt känt har kommunen varit medvetna om att direktupphandlingsgränsen för år 2021 har överskridits. Då kommunen inte har följt reglerna för offentlig upphandling genom valet av förfarandet direktupphandling, ska avdrag göras på de redovisade utgifter som berörs av felaktigheten. Det har beslutats om avdrag för otillåten direktupphandling eftersom inget meddelande om upphandling har offentliggjorts. Avdraget har satts till 100 procent.

Inför att Jordbruksverket fattade det överklagade beslutet har kommunen i kommuniseringsmeddelanden blivit underrättade om att avdrag kommer att göras och med stöd av vilka bestämmelser. Jordbruksverket konstaterar att genom att tillämpa EU-kommissionens riktlinjer, vars syfte är att öka rättssäkerheten för medlemsstaterna och att säkerställa proportionalitet med hänsyn till oriktighetens art och allvar, har beaktat hur felet påverkat upphandlingen i fråga om konkurrens, transparens och likabehandling. Avdraget är därmed berättigat och proportionerligt.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Gällande regler

Tillämpliga bestämmelser framgår av det överklagade beslutet, se bilaga 1.

Förvaltningsrättens bedömning

Kommunen överklagar beslutet i den del som avser avdraget för de upphandlade tjänsterna från IVL Svenska Miljöinstitutet AB. Frågan i målet är

således om Jordbruksverkets beslut har varit korrekt genom att göra avdrag med 667 212 kr motsvarande samtliga utgifter som kopplas till IVL Svenska Miljöinstitutet AB.

Av beslutet om stöd från den 26 januari 2022 framgår att om kommunen är upphandlingsskyldig enligt någon av upphandlingslagarna måste de följa den lagen vid inköp till projektet. Vidare framgår att om de inte följer villkoren eller reglerna för stödet kan de få avdrag på stödet eller få betala tillbaka tidigare utbetalda belopp. I egenskap av kommunal myndighet är kommunen upphandlingsskyldig. Huvudregeln för sådana myndigheter är att samtliga upphandlingar ska föregås av bland annat annonsering. För att kommunen vid ett upphandlingsförfarande ska kunna upphandla en tjänst direkt, det vill säga utan att använda sig av bland annat annonsering, krävs att upphandlingens värde inte överstiger direktupphandlingsgränsen. År 2021 var direktupphandlingsgränsen 615 312 kr.

Kommunen har direktupphandlat konsulttjänster för uppdraget *Bioenergianläggning Otterbäcken* i enlighet med det avtal som tecknades med IVL Svenska Miljöinstitutet AB. Avtalets löptid var från den 1 september 2021 till och med den 30 juni 2022 och kontraktsvärdet uppgick till 586 000 kr. Kommunen har därefter tecknat ett tilläggsavtal avseende samma uppdrag och med samma uppdragstagare. Tilläggsavtalets löptid var från den 1 april 2022 till och med den 1 augusti 2022, med ett kontraktsvärde om 70 000 kr. Av avtalet framgår att det rör sig om ett tilläggsavtal som baserats på huvudavtalet och med samma uppdragsnamn.

Det går inte att kringgå kravet på upphandlingsförfaranden genom att direktupphandla tjänster av samma slag vid olika tillfällen. För att direktupphandling ska kunna användas krävs att upphandlingens värde inte överstiger direktupphandlingsgränsen. I kommunens fall har kontraktsvärdet av de direktupphandlade tjänsterna i och med tilläggsavtalet uppgått till mer än

direktupphandlingsgränsen år 2021. Värdet av en upphandling ska uppskattas till det totala belopp som ska betalas i upphandlingen. En upphandling får inte delas upp i avsikt att kringgå bestämmelserna. Den upphandlande myndigheten ska vid beräkningen beakta direktupphandlingar av samma slag gjorda av myndigheten under räkenskapsåret. De två upphandlingarna ska inte hanteras separat och tilläggsavtalet är att bedöma som en förlängning av det befintliga uppdraget.

Förvaltningsrätten bedömer i likhet med Jordbruksverket att kommunen inte har följt reglerna för offentlig upphandling genom valet av förfarandet direktupphandling. Avdrag ska därför göras på de redovisade utgifter som berörs av felaktigheten. Det har inte framgått annat än att avdraget har varit korrekt beräknat och att det är berättigat och proportionerligt. Vidare saknas det skäl att helt eller delvis jämka avdragsbeloppet. Jordbruksverket har haft fog för att besluta om avdrag på utbetalningen av det aktuella projektstödet och överklagandet ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Avgörandet kan överklagas. Information om detta finns i bilaga 2 (FR-03).

Ida Jerdmyr

Adjungerade rådet Ida Jerdmyr har avgjort målet. Föredragande jurist har varit Carl-Johan Andersson.

Returadress:
 Jordbruksverket
 Lokalt ledd utveckling
 551 82 Jönköping



Europeiska jordbruksfonden för
 landsbygdsutveckling: Europa
 investerar i landsbygdsområden

Projekt- och företagsstödssektionen
 Handläggare för stöd inom lokalt ledd utveckling
 Tora Lundin
 036 15 57 68
 Tora.Lundin@Jordbruksverket.se

Gullspångs kommun
 Box 100
 542 21 MARIESTAD

FÖRVALTNINGSRÄTTEN
 I JÖNKÖPING

INKOM: 2023-05-30
 MÅLNR: 2374-23
 AKTBIL: 3

Datum: 2023-05-15
 Journalnr: 2021-2150-3

BESLUT – Din ansökan om utbetalning av projektstöd

Jordbruksverkets beslut

Jordbruksverket beslutar att du får 0 kronor i projektstöd för projektet *Fördjupad förstudie Investeringskoncept med affärsmöjligheter för en Bioenergianläggning i Otterbäcken* med journalnummer 2021-2150-3 inom landsbygdsprogrammet 2014–2020.

Vi har godkänt delar av de ansökta utgifterna men du får 0 kronor utbetalt på grund av att vi justerat beloppet. Förklaring till detta hittar du under rubriken Motivering.

Beskrivning av ärendet

Din ansökan om utbetalning av projektstöd kom in till Jordbruksverket den 26 september 2022.

Beloppet är beräknat på redovisade faktiska stödberättigade utgifter.

Motivering

Du har visat att du har genomfört projektet enligt beslutet om stöd och har uppnått projektets syfte och mål.

Avdrag på ansökt belopp

Du har redovisat utgifter som inte är stödberättigande enligt beslut om stöd eller gällande lagstiftning.

Avdrag på utgifter upptagna hos Briq Hotel då kostnader för mat/logi/ konferens inte har rimlighetsbedömts vid ansökan om stöd och finns inte med i budget. Avdrag görs med totalt 8 038 kronor (1754,46 + 6283,82) då de inte ingår inte i projektet. Avdraget görs med stöd av 3 kap. 17 § Jordbruksverkets föreskrift SJVFS 2016:19.

Du har sökt lönekostnader till ett värde av 113 835 kronor. Korrekta underlag för redovisning av lönekostnaderna har inte inkommit. Avdraget görs med stöd av 3 kap. 17 § Jordbruksverkets föreskrift SJVFS 2016:19.

Du har visat att de resterande utgifterna är stödberättigande, rimliga och betalda av dig.

Du har inte visat att du har följt reglerna om offentlig upphandling.

Du har visat att du överstigit direktupphandlingsgränsen för 2020/2021 som är 615 312. Det ursprungliga direktupphandlingsavtalet som skrevs med IVL Svenska miljöinstitutet 2021 låg under direktupphandlingsgränsen (586 000 kronor). Ett tilläggsavtal skrevs 2022 till ett värde av 70 000 vilket gjorde att direktupphandlingsgränsen överskreds. Avdrag görs på samtliga utgifter som kopplas till IVL Svenska Miljöinstitutet vilket uppgår till 667 212 kronor. Avdrag görs i enlighet med 3 kap. 44 § i föreskriften 2016:19

Administrativ sanktion

Redovisat belopp är samtliga utgifter som du har redovisat i din ansökan om utbetalning, från detta belopp görs eventuella avdrag för icke stödberättigande utgifter.

Godkända stödberättigande utgifter är de utgifter som godkänts efter kontroll och kan som högst uppgå till det belopp som finns tillgängligt enligt beslut om stöd.

Om skillnaden mellan det belopp som redovisats är mer än 10 procent större än godkända stödberättigande utgifter tillämpas en administrativ sanktion.

Den administrativa sanktionen är skillnaden mellan det belopp som finns tillgängligt enligt beslut om stöd och godkända stödberättigande utgifter. Detta framgår av artikel 63 i förordning (EU) nr 809/2014.

Jordbruksverket har granskat de utgifter som du har redovisat och bedömt att 788 517 kronor inte är godkända stödberättigande utgifter.

Den administrativa sanktionen utifrån de avdrag som görs blir 472 578 kronor. Beviljat projektstöd i delakten är 27 422 kronor. Eftersom sanktionen inte drar av mer än vad som finns tillgängligt av projektstödet så blir resultatet 0 kronor.

Tabell med beräkning av det belopp som betalas ut

Förklaring	Belopp i kronor
Redovisat belopp enligt utgiftssammanställningen	832 392
Avdrag IVL Svenska miljöinstitutet	- 667 213
Avdrag Briq Hotell	- 8 038
Avdrag lönekostnader	- 113 835
Justering för differens mellan sökt belopp i transaktionslistan och FLIT	+ 569
Summa avdrag icke stödberättigande utgifter	788 517
Godkända stödberättigade utgifter	43 875
Projektstöd enligt beslut om stöd 37,5 procent av godkända stödberättigade utgifter.	27 422
Avdrag för administrativ sanktion	- 27 422
Belopp som du har rätt till	0

Stödet från landsbygdsprogrammet 2014-2020 finansieras delvis av pengar från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling.

Beslutet grundar sig på:

- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1305/2013 av den 17 december 2013 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1698/2005.
- Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 809/2014 om regler för tillämpningen av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 vad

gäller det integrerade administrations- och kontrollsystemet, landsbygdsutvecklingsstöd och tvärvillkor.

- Kommissionens delegerade förordning (EU) nr 640/2014 av den 11 mars 2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 vad gäller det integrerade administrations- och kontrollsystemet och villkor för avslag på eller indragning av betalningar samt administrativa sanktioner som gäller för direktstöd, landsbygdsutvecklingsstöd och tvärvillkor.
- Förordning 2015:407 om lokalt ledd utveckling.
- Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2016:19) om företagsstöd, projektstöd och miljöinvesteringar samt stöd för lokalt ledd utveckling.

Ditt ärende kan komma att tas ut för kontrollbesök

Det är viktigt att känna till att ditt ärende kan väljas ut för kontroll. Kontrollbesök sker normalt före utbetalning men kan även i vissa fall ske efter att stödet har betalats ut. En viss del av urvalet baseras på riskanalys och en viss del väljs ut slumpmässigt.

Hur du överklagar

Du kan överklaga detta beslut till Förvaltningsrätten i Jönköping. Överklagandet ska vara skriftligt. När du överklagar ska du skriva

- vilket beslut du överklagar,
- hur du vill att beslutet ska ändras, och
- varför du tycker att det ska ändras.

Du ska skriva till Förvaltningsrätten i Jönköping, men skicka eller lämna överklagandet till:

Jordbruksverket, Stödregelenheten

Skeppsbrogatan 2

551 82 Jönköping

Du kan också skicka överklagandet till jordbruksverket@jordbruksverket.se.

Ditt överklagande måste ha kommit in till Jordbruksverket inom **tre veckor** från den dag som du tagit del av beslutet.

I detta ärende har Anders Elfström beslutat. Tora Lundin har varit föredragande.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Bilaga

Totala godkända utgifter

Totala godkända utgifter

Finansiering	Finansiär	Belopp i kronor
Stöd	Landsbygdsprogrammet 2014–2020	0
	Västra Götalandsregionen	255 469
Summa faktisk finansiering		255 469



Hur man överklagar

FR-03

Vill du att beslutet ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som du fick del av det skriftliga beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För en part som företräder det allmänna (till exempel myndigheter) räknas tiden alltid från den dag domstolen meddelade beslutet.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om du exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårs-afton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

Så här gör du

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att kammarrätten ska

ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).

3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.

Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.

Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten. Du hittar adressen i beslutet.

Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rätts-tillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om du har frågor. Adress och telefonnummer hittar du på första sidan i beslutet.

Mer information finns på www.domstol.se.