

Till:

Förvaltningsrätten i Jönköping

Insänt med e-post till: forvaltningsrattenijonkoping@dom.se

Malmö 20 november 2025

YTTRANDE / UTVECKLING AV ÖVERKLAGANDE, MÅL NR. 5564-25

Klagande:	Naturturismföretagen, org. nr 802403-7247 Storgatan 9 972 38 Luleå
Ombud:	Advokat Mats Johansson Öresund Advokat AB Kalendegatan 25 211 35 Malmö mats.johansson@oresundadvokat.se , tfn 0702 94 02 79
Motpart:	Jordbruksverket Landsbygdsstödsenheten 551 82 Jönköping
Överklagat beslut:	Jordbruksverkets beslut den 26 september 2025 i ärende med journal nr 2021–3225
Saken:	Projektstöd – Hävning av beslut om stöd

Som ombud för Naturturismföretagen AB ("**Naturturismföretagen**" eller "**Föreningen**") inkommer jag med följande utveckling av överklagandet av Jordbruksverkets beslut av den 26 september 2025 i ovannämnt ärende, bifogat som Bilaga 1 ("**Hävningsbeslutet**").

Fullmakt i original till styrkande av min behörighet är idag skickad per post.

1 YRKANDEN

- (1) Föreningen yrkar att Förvaltningsrätten upphäver Hävningsbeslutet.

2 SAMMANFATTNING AV MÅLET

- (2) Efter en utlysning från Jordbruksverket med rubriken *Starkare organisationer inom landsbygdsturism och besöksnäring (Bilaga 2)*, ansökte Föreningen i augusti 2021 om stöd för sitt projekt *PILOTPROJEKT Naturturismföretagen som Nationellt nav för Hållbar turism i svensk natur (NAV) (Bilaga 3)*. Projektet hade ursprungligen ett något annorlunda namn.
- (3) Jordbruksverket beviljade efter sedvanlig handläggning och komplettering av sökanden i olika avseenden stöd för projektet den 19 maj 2022 (Bilaga 4). Budgeten justerades i senare beslut, liksom byttes ett par av målen för projektet ut mot andra mål, men detta har inte påverkat beslutet om stöd i här relevant avseende.
- (4) Föreningen bedrev projektet i enlighet med alla kända villkor, lagar och regler. Föreningen delredovisade och fick delutbetalningar av stödet vid nio olika tillfällen, fram till delredovisning nummer tio den 28 januari 2025 och slutredovisningen i projektet vilken lämnas in till Jordbruksverket den 28 mars 2025. Alla delredovisningar och slutredovisningen gjordes öppet och transparent och det fanns inga påståenden om att några oegentligheter, felaktiga uppgifter eller vilseledanden skulle ha förekommit från Föreningens sida.
- (5) Föreningen besvarade några kompletteringsbegäranden från Jordbruksverket och kommunicerade i övrigt med myndigheten under våren och sommaren 2025 för att förhöra sig om hur begäran om den sista delutbetalningen och slututbetalningen fortskred. I stället erhöll man en kommunikation om meddelande om hävning daterad den 27 augusti 2025, med svarsfrist 6 arbetsdagar senare, den 4 september 2025. Föreningen svarade chockade efter bästa förmåga och erhöll så småningom Hävningsbeslutet, daterat den 26 september 2025. Föremålet för här aktuell överklagan.
- (6) Det finns inga påståenden om att syfte och mål med projektet inte skulle vara uppfyllda eller att några felaktigheter skulle ha upptäckts i rapporteringen av projektet.
- (7) Såvitt Föreningen förstår grundar sig Hävningsbeslutet på en uppfattning hos Jordbruksverket om att en av samarbetsparterna i projektet, skolföretaget Lärande i Sverige AB ("**Lärande i Sverige**"), inte har varit delaktig i samtliga moment i projektet och inte heller hade kunnat ersätta Föreningen som stödmottagare i det ursprungliga beslutet om stöd. Vidare att det skulle finnas något som Jordbruksverket kallar en 'kundrelation' mellan den ideella föreningen Naturturismföretagarna och skolföretaget Lärande i Sverige som på icke angivet sätt skulle påverka beslutet om stöd. Föreningen bestrider påståendet att man inte skulle ha samarbetat med Lärande i Sverige och relevansen av framförda omständigheter. Man vänder sig även emot att Hävningsbeslutet kommer, utan dialog, 6 månader efter avslutat projekt (med uppnådda syften och mål) och mer än 3 år efter beviljat beslut om stöd.

3 GRUNDER

- (8) Föreningen har genomfört projektet enligt de villkor som angetts i beslut om stöd och i överensstämmelse med tillämpliga lagar, förordningar och föreskrifter.
- (9) Föreningen har samarbetat med en lång rad aktörer i projektet för att uppnå dess syften och mål.
- (10) Föreningen har uppnått projektets syften och de kriterier som satts upp för stödet av projektet.
- (11) Lärande i Sverige har varit delaktig i väsentliga delar av projektet. Samarbetet har varit reellt och relevant för genomförandet och uppnåendet av syfte och mål med projektet, varför villkoret om samarbete är uppfyllt.
- (12) Det har från Jordbruksverkets sida inte påståtts att Föreningen vid något tillfälle, från ansökan i augusti 2021 till Hävningsbeslutet i september 2025, skulle ha lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter i samband med projektet.
- (13) Jordbruksverket har gjort en felaktig tolkning av villkoret "samarbete" och saknar rättsligt stöd för sin tolkning, och därmed för Hävningsbeslutet. Jordbruksverket har som myndighet bevisbördan för att villkoren för stöd har åsidosatts. För det fall det finns några oklarheter kring förutsättningar för Hävningsbeslutet eller använda begrepp ska dessa tolkas till förmån för stödmottagaren, dvs. Föreningen.
- (14) Jordbruksverket har under alla omständigheter inte kommunicerat sin nuvarande tolkning av villkoret för samarbete, definierat begreppet eller på något sätt kvalificerat det, förrän i Hävningsbeslutet i september 2025.
- (15) Jordbruksverkets tolkning av begreppet samarbete så som det för första gången kommer till uttryck i Hävningsbeslutet, d.v.s. inte bara att två parter arbetar gemensamt för att nå mål och syfte med ett projekt, utan även att samarbetspartnern därmed ska kunna vara stödmottagare för det aktuella projektet, är inte rimlig. Det är under alla omständigheter inte förutsebart för Föreningen eller förenligt med en gängse tolkning av begreppet samarbete.
- (16) Jordbruksverket grundar Hävningsbeslutet bl.a. på den felaktiga uppfattningen att Lärande i Sverige har varit och är en "kund" till Föreningen och att denna "kundrelation" på något sätt skulle vara rättsligt relevant för beslutet om stöd.
- (17) Jordbruksverket har i beslutet om stöd bedömt att Föreningen, baserat på de uppgifter som fanns vid tiden, skulle komma att samarbeta med minst en aktör i projektet.
- (18) Jordbruksverket har i 9 individuella bedömningar i samband med delutbetalningar av stöd baserade på transparenta, faktiska och korrekta uppgifter och omständigheter bedömt att Föreningen samarbetar med minst en aktör i projektet.

- (19) Jordbruksverket har i samband med granskningen av underlaget för 9 delutbetalningar inte vid något tillfälle begärt kompletteringar avseende, eller på annat sätt påtalat Lärande i Sveriges deltagande (eller icke-deltagande) i projektet, vilken redovisats fullt transparent av Föreningen. Kontakter har skett mellan Jordbruksverket och Föreningen under flera års tid och varken genomförandet av projektet eller redovisade resultat i projektet har kommenterats i denna del av Jordbruksverket vid något tillfälle. Jordbruksverket har således accepterat projektets faktiska genomförande eller i vart fall berövat Föreningen varje möjlighet att vidta rättelse under projektets gång.
- (20) Jordbruksverkets plötsliga ändring av villkoren för stödet har gjort att Föreningen inte har fått möjlighet till en rättvis process. Jordbruksverket har såväl i utlysning, beslut om beviljat stöd som i kontakter med Föreningen kommunicerat tillämpliga krav. Föreningen har uppfyllt dessa och under en lång tid redovisat hur de uppfyllt de kommunicerade kraven. Att Jordbruksverket nu plötsligt har ändrat sina villkor för stödet är inte något som Föreningen haft någon som helst möjlighet att förutse, påverka eller agera efter.
- (21) Hävningsbeslutet strider mot principen om skydd för berättigade förväntningar, vilket är en princip som utvecklats i både svensk praxis och i EU-rätt. När Jordbruksverket godtog Föreningens ansökan, beviljade stödet till Föreningen, godtog alla rapporter om projektet och samarbete med Lärande i Sverige och betalade ut stödet vid 9 enskilda tillfällen, fick Föreningen berättigade förväntningar att alla villkor för stödet var uppfyllda och att Föreningen var berättigad till stödet. Dessa förväntningar måste Föreningen kunna förlita sig på i sin relation till Jordbruksverket.
- (22) Hävningsbeslutet är härutöver oskäligt och oproportionerligt. Även om Förvaltningsrätten skulle anse att Jordbruksverket har tolkat samarbetsvillkoret korrekt, är Hävningsbeslutet inte motiverat då Föreningen har samarbetat med Lärande i Sverige och en eventuell avvikelse i så fall är ringa. Mindre brister ska hanteras genom mindre ingripande åtgärder och Föreningen borde ha fått möjlighet till att vidta rättelse innan ett beslut om hävning. Detta följer av förvaltningsrättsliga principer om rättssäkerhet och myndigheters serviceskyldighet. Jordbruksverket har under en betydande tid haft möjlighet att följa upp och påtala eventuella brister, vilket myndigheten inte har gjort.
- (23) För det fall Förvaltningsrätten anser att en avvikelse från villkoren för stödet har skett, är en sådan avvikelse inte så allvarlig att den motiverar en så ingripande åtgärd som hävning av beslutet om stöd. På sin höjd borde i sådant fall Föreningen ha fått avdrag på stödet. Hävningsbeslutet kommer högst sannolikt att resultera i konkurs för Föreningen, dvs. vålla Föreningen irreparabel skada och olägenhet.
- (24) Hävningsbeslutet ska upphävas då det är felaktigt. Det bygger på felaktigt uppfattade omständigheter och det bryter även mot grundläggande förvaltningsrättsliga principer som rättssäkerhet i beslut till enskilds fördel, Föreningens berättigade förväntningar, proportionalitetsprincipen och rätten till en rättvis process.

4 BAKGRUND

4.1 Om Naturturismföretagen

- (25) Naturturismföretagen är en ideell förening som bildades år 1996, då under namnet Svenska Ekoturismföreningen. Under de senaste 15 åren har Föreningen successivt utvecklats till att bli en allt bredare företrädare för all naturbaserad turism i Sverige i samarbete med de företag, och andra intressenter som är verksamma i branschen samt relevanta myndigheter.
- (26) Föreningen samarbetar idag aktivt runt många frågor, såsom opinionsarbete och att stimulera till att fler naturturismföretag utvecklar sin verksamhet mot en ökad hållbarhet, dvs. ekoturism. Såväl möjligheterna som utmaningarna är många i den svenska naturturismbranschen. Naturturism är den mest efterfrågade reseanledningen till Sverige och undersökningar visar att 9 av 10 utländska besökare vill uppleva naturen i Sverige. Detta samtidigt som branschen är starkt präglad av småskalighet. Situationen är den att 80% av branschens företag omsätter mindre än 1 miljon kronor. Detta understryker betydelsen av en sammanhållande organisation, en branschorganisation, vilket är just den funktion Föreningen erbjuder. Föreningen är en samlad röst för näringen som skapar träffar för att främja samarbeten, erfarenhetsutbyten och nätverkanden samt bedriver påverkansarbete och samverkar med andra turismfrämjarorganisationer nationellt och internationellt.
- (27) Sedan 2018 har Föreningen fokuserat på de viktigaste utvecklingsverktygen för svensk naturturism, bland annat genom att i samverkan med flera olika aktörer ta fram "Nationell Naturturismstrategi" och verktyget "Turism på annans mark". Föreningen har också omarbetat affärsutvecklings- och märkningsinstrument "Nature's Best" så att det är i linje med de globala målen¹ och GSTC² standarder, skapat grunden för utbildningsmoduler, digitaliserat och utvecklat sina webbplatser samt byggt nya nätverk med myndigheter och verk. Under början av 2022 har de vidare, tillsammans med akademien (bland annat SLU Centrum för Naturvägledning) och Lärande i Sverige, lanserat verktyget "Certifierad Naturguide".
- (28) Sammantaget är Föreningen en branschorganisation som utgör nationellt nav för hållbar turism i svensk natur, se www.naturturismforetagen.se. Föreningens tjänster och kompetens är mycket efterfrågad av enskilda företag i branschen, regioner och myndigheter. Naturturismen som bransch är i stark tillväxt och behoven av att koordinera, stötta och samla företagen och se till dess intressen är stora.
- (29) Samtidigt är Föreningen en ekonomiskt väldigt liten aktör och verksamheten bedrivs huvudsakligen på basis av medlemmarnas och partners årsavgifter. Den småskaliga branschen är också beroende av en bred kontext av frågor. Ett axplock av dessa frågor är branschspecifik ny kompetens, att naturturism blir mer synligt på alla nivåer, en ökad förståelse för naturturismens roll för landsbygdens utvecklingskraft, att naturturism ses som

¹ FN:s 17 mål för en hållbar framtid.

² Global Sustainable Tourism Council, vilket är ett internationellt råd som har skapat globala standarder för hållbar turism som är i linje med de globala målen.

ett naturligt sätt att utveckla skogs- och jordbruksmark osv. För att möta behoven har Föreningen därför under flera år arbetat med att utveckla verktyg, stöd och metoder i samverkan med andra och då ofta baserat i externt finansierade projekt. Föreningen är alltså beroende av bra projektfinansiering för att kunna möta efterfrågan och utveckla verksamheten. Föreningen är också alltid mycket noga med att vinnlägga sig om att skilja på den löpande driften av verksamheten och specifika projekt, vilka har erhållit stöd i en eller annan form i visst syfte och för att uppnå vissa mål.

4.2 Om Lärande i Sverige

- (30) Lärande i Sverige är ett svenskt aktiebolag registrerat 1999 i Norrköping som under projektiden omsättningsmässigt har gått från en omsättning på drygt 841 miljoner kronor för det brutna räkenskapsåret 2022/2023 till drygt 935 miljoner kronor för året 2023/2024. Bolaget är en del av Lärandegruppen i Sverige AB med Jan Vikström som verklig huvudman för koncernen. Den bedrivna verksamheten är kommersiell och bedrivs i vinstsyfte.
- (31) Enligt sin bolagsordning ska bolaget bedriva fristående skolor, tillhandahålla offentligt finansierade utbildningar, företagsutbildningar och projektverksamhet med utbildningsinslag och därmed förenlig verksamhet.
- (32) Lärande i Sveriges grunduppdrag är att, inom ramen för den nationella läroplanen och Skolverkets uppdrag, ge barn och elever bästa möjliga förutsättningar att utvecklas och lyckas. Bolaget driver Realgymnasiet som har cirka 4 200 elever på 23 orter i landet. Verksamheten omfattar åtta programområden, varav Naturbruksprogrammet är ett. Inom naturbruk erbjuds utbildningar inom djurvård, skogsbruk, lantbruk, trädgård – och på vissa orter även naturturism. Lärande i Sveriges engagemang inom naturturism är således avgränsat till utbildningsområdet. Utbildningen syftar till att utveckla ledarskap och praktiska färdigheter som naturguide, instruktör eller ledare inom naturturism.
- (33) Utöver Lärande i Sverige finns det i Sverige ett mycket stort antal andra olika aktörer som utbildar inom naturturism, allt från enstaka insatser på mer ideell basis, till olika gymnasieaktörer, folkhögskolor, universitet och uppdragsutbildningar m.fl.

4.3 Jordbruksverkets utlysning

- (34) Under 2021 utlyste Jordbruksverket fem miljoner kronor till pilot- och samarbetsprojekt med syftet att stärka nationella och regionövergripande organisationer på landsbygden, deras strukturer och aktörer som arbetar strategiskt med besöksnäringen inom kultur-, natur- eller måltidsturism (Bilaga 2).
- (35) Bakgrunden till utlysningen var den av Jordbruksverket i oktober 2020 publicerade rapporten "Rekommendationer för att stärka besöksnäringen på landsbygden", där Jordbruksverket konstaterade bl.a. en brist på sammanhållande krafter inom besöksnäringen och behov av att ge området strategisk tyngd i regional och kommunal samhällsutveckling.

- (36) Projekt aktuella för stöd skulle enligt utlysningen syfta till att öka hållbarheten inom besöksnäringen och organisera företag utifrån ett tematiskt perspektiv och där företagen bidrog till en levande och attraktiv landsbygd.
- (37) Samarbeten inom ramen för stödet skulle bl.a. utveckla befintlig organisation på ett strukturellt och långsiktigt sätt och stärka samarbeten mellan berörda aktörer inom besöksnäringen. Vidare angavs att den av aktörerna som sökte stödet hade ansvar för att redovisningen skedde korrekt, samt skötte kontakten med myndigheten.
- (38) I utlysningen listades fyra kriterier enligt vilka ansökan skulle komma att bedömas av Jordbruksverket. Dessa kriterier var:
- Projektet har en bra sammansättning av aktörer
 - Projektet uppfyller identifierade behov angivna i utlysningen
 - Projektet skapar nytta genom resultatspridning till målgruppen
 - Projektet har tydliga mål
- (39) Som villkor för stödet angavs, förutom bl.a. ansöknings- och slutdatum för projektet, att de villkor som skulle gälla för det individuella projektet skulle komma att stå i beslutet om beviljat stöd.
- (40) I utlysningen definierades inte begreppet samarbete någonstans. Inte heller kvalificerades det på något sätt, utöver att det skulle vara nationellt eller i vart fall regionalt. Inga krav avseende samarbetsform eller samarbetsätt angavs. Stödet framstod i utlysningen som anpassat till föreningar, företag och organisationer inom besöksnäringen.

4.4 Naturturismföretagens ansökan

- (41) Föreningen skickade, baserat på utlysningen, i augusti 2021 in sin ansökan om stöd (Bilaga 3). Initialt skickades den in av Camilla Jönsson i eget namn, vilken senare ersatts av Föreningen genom byte av sökande eller stödmottagare.
- (42) Ansökan lämnades in digitalt via Jordbruksverkets E-tjänst för projektstöd m.m. genom besvarande av ett antal frågor om projektet. Till ansökan bifogades en detaljerad beskrivning av projektet (Bilaga 5). Denna kompletterades under handläggningens gång och gavs slutligen form och innehåll enligt Bilaga 6.
- (43) I ansökan beskrivs projektets syfte och mål tämligen utförligt. Sammanfattningsvis var projektets mål att skapa den funktion som saknades inom svensk besöksnäring: en samlande kraft för hållbar naturturism. Syftet var att bygga långsiktiga relationer med naturturismföretagare, utbildare, regioner, destinationer, nationella organisationer och myndigheter. Genom olika samarbeten skulle Föreningen etableras som ett nationellt nav för företag, myndigheter och offentliga aktörer. Navet skulle göra det enklare att dela kunskap, nätverka och utveckla kompetens samt vara ett forum för kontinuerlig dialog som skulle stärka naturturismens utveckling.

- (44) Genom planerade samarbeten och insatser skulle projektet bidra till ökad hållbarhet i branschen, bättre ekonomiska förutsättningar för företagen och på sikt stärka lokala ekonomier runt om i Sverige.

- (45) När det gäller samarbetsparter angav Föreningen följande under rubriken "Allmänna förutsättningar" i ansökan:

"Vi kommer att ha en stor mängd samarbetspartners. I ansökan listar vi de som redan inledningsvis visat intresse för att delta, men antalet kommer att bli betydande stort i takt med att projektet växer".

- (46) Under rubriken "Samarbetspartners" i ansökan angav Föreningen därför namn och organisationsnummer på företag och organisationer som de visste eller trodde (i enlighet med instruktionerna) skulle komma att delta i samarbetsprojektet på följande sätt:

Samarbetspartners	Organisationsnamn	Organisationsnummer
Regionala, delregionala och lokala turistorgan	Gästriklands besöksnäring	769637-9036
Regionala, delregionala och lokala turistorgan	Visit Halland	232100-0115
icke-statliga organisationer	Lärande i Sverige AB	556571-5892
Regionala, delregionala och lokala turistorgan	Visit Lappland	556672-2038

- (47) Gällande just samarbetet med Lärande i Sverige såg Föreningen att de skulle samarbeta med bl.a. dem i vart fall för att utveckla en digital kompetensplattform för naturturism, och verktyg för att stärka branschens långsiktiga kompetensförsörjning.

- (48) I ansökan nämndes även att Föreningen samarbetat med Lärande i Sverige tidigare, t.ex. tidigare under året genom sjösättningen av en första version av verktyget Certifierad Naturguide. Arbetet låg på en strategisk nivå och syftade till att på nationell nivå skapa ett övergripande valideringssystem i branschen tillsammans med ett stort antal olika nationella intressenter. Syftet var att skapa en 'nationell certifiering' av privat karaktär då någon offentlig certifiering inte fanns, i motsats till situationen i många andra länder. Involverad i detta projekt var från Lärande i Sveriges sida främst arbetande styrelseordförande Jan Vikström, men även VD i ett av bolagen i koncernen. Samarbetet var unikt och viktigt för branschen, inte minst ur ett internationellt perspektiv. Syftet för Lärande i Sverige var att stärka relevansen för deras elever och därmed på sikt öka både kvalitet och efterfrågan. Syftet från Föreningens sida var att skapa en gemensam basnivå för kompetens, för att på sikt också kunna skapa ett mer heltäckande system. Detta arbete påbörjades i maj 2019 och slutfördes i maj 2022, varefter parternas avtal härom upphörde i juni 2022.

- (49) Huvudmannaskapet för Certifierad Naturguide lämnades i juni 2022 över till den ideella föreningen Naturturismens Yrkesnämnd enligt avtal mellan parterna. Det operativa ansvaret för utförandet av certifieringsprocessen inom Certifierad Naturguide uppdrogs genom avtal till Friluft AB.

- (50) Det stödsökta projektet var dock en nyhet på alla sätt. Detta indikeras inte minst av rubriken i beskrivningen av projektet (Bilaga 6): "PILOTPROJEKT". Innehållet i projektet var nytt, formen var ny och samarbetena var nya. Även samarbetet mellan Föreningen och Lärande i Sverige i det stödsökta projektet var helt nytt för parterna. Det drevs även rent organisatoriskt på en helt annan nivå än det tidigare projektet. Detta projekt involverade olika medarbetare inom Lärande i Sverige på verksamhetsdrivande nivå, där kompetens kring läroplan, lärares förutsättningar, läsårsberoende o.s.v. finns. Fokus var att säkra kompetensen långsiktigt i den faktiska verksamheten. I projektet i stort såg båda parter att ett högt prioriterat mål var att ta fram en riktad kompetensutveckling för lärare.
- (51) Flera specifika mål var kopplade till samarbetet med Lärande i Sverige i projektet. Sex av de i ansökan 17 målen var tänkta att omfattas av detta samarbete. Dessa var:
- Tydliga, prioriterade och effektfulla insatser under projektiden.
 - Månatliga kommunikationsinsatser.
 - Att nå och sätta samman företag i minst 8 regioner/destinationer i Sverige.
 - Att ha identifierat och byggt upp struktur och ansvar för fyra prioriterade sakområden med stor betydelse för naturturismens tillväxt.
 - Att ha byggt upp, testat och förfinat relevanta kompetensmoduler för målgruppen medlemmar (företagare) och utbildare (lärare).
 - En relevant kunskapsbank för naturturismföretagare där rådgivning ingår och som är testkörd mot våra medlemmar.
 - Att ha utbildat 20 lärare per år under projektiden (totalt 40 lärare).

4.5 Jordbruksverkets handläggning av ansökan

- (52) Jordbruksverket mottog och behandlade ansökan under hösten 2021 och våren 2022.
- (53) Ett flertal kontakter förekom mellan Föreningen och Jordbruksverket under handläggningen av ansökan såväl via mail som telefon. Det hölls även ett dialogmöte mellan Föreningen och Jordbruksverket den 26 november 2021 där Föreningen beskrev projektet man sökte stöd för. I materialet som förevisades listade Föreningen bl.a. Gästriklands besöksnäring, Visit Halland, Visit Lappland samt Lärande i Sverige som möjliga samarbetspartners.
- (54) Under slutet av handläggningen, som en av flera frågor, tittade man bl.a. närmare på frågan om samarbetsparter. Jordbruksverket, genom föredragande i beslutet om stöd, kommunicerade den 16 maj 2022 bl.a. om frågan om samarbetsparter (Bilaga 7). Jordbruksverket skrev:

*"I ett samarbetsprojekt behöver sökande ha minst en samarbetspart.
Det jag kan utläsa av ansökan och budget är att ni kommer ha ett närmare samarbete med Lärande i Sverige AB.
Kommer dom att ta ut någon ersättning för sitt deltagande? (det finns inget krav på att dom ska göra det)*

De övriga som är uppsatta som tänkbara samarbetspartners, vet ni i dagsläget deras roll i projektet och kan ni beskriva vad dom kommer bidra med. (ni behöver inte veta detta i dag, men då tar jag inte heller med dom i beslutet)"

- (55) Detta besvarades av Föreningen på följande sätt:

"Lärande kommer vara en samarbetspart i projektet. Ingen ersättning kommer ges till dem.

Andra tänkbara partners är tex Region Västerbotten turism, Visit Dalarna, Visit Halland. Samma gäller här att ingen ersättning kommer ges. Hur dessa organisationers roller i projektet kommer att se ut går inte att svara på i dagsläget. Det vi vet är att dom bidrar med kunskap om näringen i sin region/destination samt ger oss ingångar/tillgång till nätverket av företagare inom naturturism lokalt."

- (56) Jordbruksverket konstaterar i samma mail:

"Enligt samtal med Margareta 2022-05-16 kom vi fram till att Lärande AB ska delta som samarbetspart i projektet."

- (57) I sitt interna system, FLIT, noterade Jordbruksverket gällande stödspecifika villkor i ärendet bl.a. att "Sökanden samarbetar med minst en aktör.", se Bilaga 8.

- (58) I Jordbruksverkets interna bedömning av projektet gavs det höga poäng i utvärderingen mot de fyra kriterier ansökan skulle bedömas efter, redogjort för under stycke (38) ovan. Jordbruksverkets utvärderingsdokumentation vid tiden visar exempelvis att kriteriet "Projektet har en bra sammansättning" gavs 4 av 6 möjliga poäng, se Bilaga 9.

- (59) I samma utvärdering anger Jordbruksverket och ger Föreningen utvärderingspoäng för att "I samarbetsprojektet ingår fler än 2 aktörer". I motiveringen anges: "Huvudaktören är en medlemsorganisation och klassas som icke offentlig. Samarbetspartners är endast ett par regionala destinationer och ett utbildningsföretag angivna. Saknar fler destinationer representerade i ansökan, men vi antar att de som är nämnda går in i projektet som aktiva samarbetspartners."

- (60) Ingenstans i kommunikationen från Jordbruksverket i samband med hanteringen av ansökan definierades eller kvalificerades begreppet samarbete på något sätt. Inga krav avseende samarbetsform, samarbetssätt eller omfattning angavs.

4.6 Beslut om beviljat stöd

- (61) Den 19 maj 2022, efter genomgång av Föreningens ansökan och efterföljande kompletteringar, beviljades Föreningen projektstöd om 4 987 360 kr av Jordbruksverket för projektet NAV- Naturturismföretagen som nationellt nav för hållbar turism i svensk natur i beslut med journalnr. 2021-3225, inom ramen för landsbygdsprogrammet 2014-2020, se Bilaga 4.

- (62) Under villkoren för beslutet angavs att beslutet gäller under förutsättning att Föreningen följer nedanstående villkor och vad som följer av tillämplig lag, förordning eller föreskrift.

- (63) Under rubriken Syfte och mål erinrades Föreningen att man skulle följa syftet och uppnå målet med stödet genom att genomföra projektet i enlighet med beslutet, vid äventyr att det kunde påverka stödets storlek. Detta för det fall Föreningen rimligen borde ha kunnat förutse eller förhindra en avvikelse eller om Föreningen kunnat undvika en avvikelse genom att ansöka om ändring av beslutet.
- (64) Syftet med projektet angavs vara följande, i enlighet med ansökan:
- "Att föreningen efter projekttiden ska ha kommit närmare en stabil egen drift. Att partners och medlemmar aktivt använder de nya kompetensmodulerna och att företagare ansluter sig till märkningssystemet Nature´s best. Att ha en hög relevans hos våra medlemsföretag och att vi har nått en både bredare och större medlemsbas.*
- Sammantaget är Naturturismföretagen en naturlig partner i alla frågor som rör hållbar turism i svensk natur och vi har ett kontaktnät som borgar för hög relevans, tillförlitlighet och professionalism."*
- (65) Målen är i beslutet listade i 17 individuella punkter och inkluderar en mängd olika målsättningar. Sammanfattningsvis skulle projektet syfta till att i bred samverkan ta fram modeller, kunskap, verktyg och strukturer som tydliggör relationen mellan allemansrätt, friluftsliv och naturturism samt stärker naturturismens hållbara tillväxt genom dialog, utbildning, regional mobilisering och utvecklade digitala lösningar.
- (66) Under rubriken "Samarbetspartners" angavs följande i beslutet:
- "Du ska genomföra projektet i samarbete med Lärande i Sverige AB – 556571-5892"*
- (67) Beslutet tillhandahöll inga definitioner eller kvalificeringar av begreppet samarbetspartner eller samarbete.
- (68) Inte heller framgick några krav avseende samarbetet mellan Föreningen och Lärande i Sverige, utöver att även samarbetspartnern måste följa lag vid sina inköp till projektet om någon samarbetspartner omfattas av någon av upphandlingslagarna. Vidare det som noterades i Bilaga 2 till beslutet om stöd, avseende redovisning av utgifter, under rubriken "Du ansvarar för projektet och hela redovisningen" och att "Syftet och målet som anges i beslutet om stöd gäller även samarbetsparterna."
- (69) Av beslutet framgick enbart att parterna var samarbetspartners och att Föreningen skulle genomföra projektet i samarbete med Lärande i Sverige.
- (70) Vidare innehöll beslutet viktiga datum, information av marknadsföringskaraktär gällande användning av EU:s logotyper, instruktioner för hur utgifter och intäkter i projektet skulle redovisas, restriktioner gällande kontant betalning och erinran för tillstånds- eller godkännandekrävande projekt och upphandlingsregler.

- (71) Under rubriken "Villkor för genomförandet" redogörs i större detalj för hur olika redovisningar ska göras, såsom av utgifter för mat och representation, milersättningar och utgifter för personal. Särskild vikt läggs vid hantering av löner.
- (72) Till löner kopplas redovisning av indirekta kostnader. Dessa knyts direkt till Föreningen på följande sätt:
- "Du får stöd för indirekta kostnader. Vid ansökan om utbetalning får du redovisa indirekta kostnader som högst får uppgå till:*
- Naturturismföretagen - 24,26 procent av utgifterna för löner."*
- (73) Efter en erinran om att Föreningen i samband med slututbetalning ska svara på frågor, samt därefter svara på uppföljningsfrågor från myndigheten anges vad som händer om Föreningen inte följer reglerna för stödet:
- "Om du inte uppfyller villkoren eller reglerna för stödet kan du få avdrag på stödet. Om felet är allvarligt kan vi häva detta beslut. Om vi häver beslutet kan det hända att du inte får några pengar."*
- (74) Som "Beskrivning av ärendet" noteras att stödet är sökt av Föreningen "utifrån Jordbruksverkets utlysning – Pilot- och samarbetsprojekt för Starkare organisationer inom landsbygdsturism och besöksnäring," och att stödet omfattas av "prioriteringen 6b Lokal utveckling på landsbygden, inriktning Landsbygdsturiem. [sic!]"
- (75) Vidare att "Du har sökt stöd för att i samverkan med Lärande i Sverige AB bland annat bygga nya kompetensmoduler för företagare och lärare. Ni vill också utveckla och stärka nätverken kopplat till turism, offentliga aktörer och företagare samt långsiktigt stärka föreningens bas för en stabil egen drift."
- (76) Jordbruksverket motiverar beslutet med bedömningen att Föreningens ansökan ryms inom landsbygdsprogrammet 2014-2020 och har prioriterat den i enlighet med urvalskriterier och mål, med hänvisning till ett antal rättsakter, rådets förordning (EU) nr 1303/2013, rådets förordning (EU) nr 1305/2013, förordning 2015:406 om stöd för landsbygdsutvecklingsåtgärder, samt Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2016:19).
- (77) Den i beslutet redovisade budgeten ser avslutningsvis ut på följande sätt:

Utgifter	Beskrivning	Kronor
Utgifter för personal	Projektledare, kommunikatör, utbildningsansvarig, administratör, koordinator	3 525 600
Utgifter för indirekta kostnader	Indirekta kostnader	855 311
Övriga utgifter	Köpta tjänster, ersättning företagare, utbildare, marknadsföring	606 449
Summa godkända utgifter		4 987 360

- (78) Noterbart är att *Utgifter för personal* utgör knappt 71 % av den totala budgeten, med *Utgifter för indirekta kostnader* utgörande 24,26 % av dessa lönekostnader, totalt nära 88 % av summan av godkända utgifter. Resterande 12 % är avsedda för köpta tjänster, ersättning företagare, utbildare och för marknadsföring.

4.7 Projektets genomförande

- (79) Projektet har i sin helhet genomförts enligt villkoren för beslut om beviljande av stöd, tillämpliga lagar, förordningar och föreskrifter, samt fallit mycket väl ut.
- (80) Det är ostridigt att Föreningen har haft ett nära samarbete med Lärande i Sverige avseende relevanta delar av projektet.
- (81) Det är ostridigt att syftet med projektet (beskrivet under stycke (64) ovan) uppfylldes i projektet.
- (82) Det är vidare ostridigt att målsättningarna med projektet uppfylldes, inklusive justerade målsättningar beskrivna under stycke (86) och framåt nedan.
- (83) Samarbetet med Lärande i Sveriges roll för uppfyllande av för dem relevanta mål, redogjorda för under punkt (51) ovan kan kort sammanställas på följande sätt:

Mål	Samarbetet med Lärande i Sveriges roll för måloppfyllnad
Tydliga, prioriterade och effektfulla insatser under projektiden	Arbetet med Lärarfortbildningen gav dels oerhört betydelsefull insikt i nuläget vad gäller lärares kompetens inom naturturism samt de behov som är viktiga för skolor för anpassning till läsår och andra utmaningar inom skolvärlden. Uppföljning gjordes dels av utbildningen i sig vilket visar på en högkvalitativ och relevant utbildning samt indirekt genom det löpande arbetet med Certifierad Naturguide, där andelen godkända upp guidningar ökat betydligt som resultat av bland annat Lärarfortbildningen.
Månatliga kommunikationsinsatser	Arbetet med Lärarfortbildningen har på olika sätt kommunicerats under projektiden.
Att nå och sätta samman företag i minst 8 regioner/destinationer i Sverige	Arbetet med att sätta referensföretag för lärarfortbildningen har dels gett en grund för initiativ och kontakt, dels också skapat stolthet och djupare insikt hos de deltagande företagen själva.
Att ha identifierat och byggt upp struktur och ansvar för fyra prioriterade sakområden med stor betydelse för naturturismens tillväxt	Föreningen har i slutredovisningen rapporterat följande fyra sakområden; Turism på annans mark, Riktlinjer för utomhusmatlagning, Samverkan och kompetensutveckling samt Påverkansarbete. Samarbetet med Lärande har varit avgörande för två av områdena, Samverkan och kompetensutveckling samt Påverkansarbete.
Att ha byggt upp, testat och förfinat relevanta kompetensmoduler för	I detta mål har samarbetet med Lärande i Sverige varit en av huvuddelarna.

målgruppen medlemmar(företagare) och utbildare (lärare)	
En relevant kunskapsbank för naturturismföretagare där rådgivning ingår och som är testkörd mot våra medlemmar	I detta mål har erfarenhetsutbytet i det nära samarbetet med Lärande varit en oerhört stor tillgång.
Att ha utbildat 20 lärare per år under projektiden (totalt 40 lärare)	Utan den djupa samverkan med Lärande i Sverige hade detta mål aldrig kunnat påbörjas.

- (84) Samarbeten genomfördes i olika omfattning med en lång rad olika företag, föreningar, myndigheter och andra aktörer under hela projektiden. I Föreningens slutredovisning av projektet listas dessa samarbetspartners, 35 till antalet, se [Bilaga 10](#).

4.8 Kontakter och beslut om ändringar och utbetalningar under projektets gång

4.8.1 Ändringsbeslut

- (85) Jordbruksverket har beslutat om två ändringar av projektet efter ansökan härom av Föreningen.
- (86) Den 3 maj 2023 fattade Jordbruksverket beslut om att retroaktivt, från den 7 februari 2023, delvis bifalla Föreningens ansökan om ändring, se [Bilaga 11](#). Ansökan bifölls i de delar som omfattar ändring av målsättningar för projektet, men avslogs i de delar som omfattade ändring av budgeten eftersom ändringen endast bestod av omfördelning mellan likvärdiga poster, vilket inte krävde en ändringsanmälan.
- (87) Beslutet innebar att två målsättningar att sammanställa rapporter byttes ut mot:
- "I samverkan synliggöra naturturism som bransch, särskilt i gränssnittet mot friluftsliv samt i samverkan synliggöra framgångsfaktorer och utmaningar för naturturism som bransch"*
- samt att
- "Säkerställa att "Nationell strategi för naturturism" är förankrad hos inblandade aktörer och relevant i sin helhet."*
- (88) I uppnåendet av den första av dessa nya målsättningar var samarbetet med Lärande i Sverige mycket betydelsefullt. Insikter från lärarverksamheten och samverkan med Lärande i Sverige gav en förståelse för hur olika aktörer ser och upplever naturturism och för att tydliggöra skillnader och likheter mellan naturturism och friluftsliv idag.
- (89) Jordbruksverkets motivering till ändringsbeslutet anger att den sökta ändringen av målsättningar ryms inom ramen för projektet och följer intentionerna i Föreningens ansökan.

Avslaget gällande omfördelningen av budgeten motiverades med att den enbart innebar en omfördelning av medel mellan befintliga aktiviteter och likvärdiga budgetposter och det erinrades om att ansökan om ändring enbart behövde sökas om inriktning, budget eller finansieringsplan ändrades, eller om annan väsentlig ändring inträffade jämfört med beslutet om stöd.

- (90) Den 8 december 2023 fattade Jordbruksverket beslut om att bifalla Föreningens ansökan om ändring av budgeten. (Bilaga 12) Ändringsbeslutet innebar att Föreningen skulle genomföra projektet för tiden efter beslutet med den ändring Jordbruksverket beviljat, men i övrigt i enlighet med det tidigare beslutet om stöd. Motiveringen till ändringsbeslutet var att projektet passerat halvtid och att:

"Det finns områden inom projektet där man behöver bredda och fördjupa sig. För att få en mer stabil, effektiv och synlig organisation så måste det som görs förbättras och effektiviseras. En utökad finansiering i projektet NAV möjliggör att man kan genomföra mer omfattande aktiviteter.

Vi bedömer att skälet du angett inte riskerar att påverka projektets syfte och mål."

- (91) Den sålunda reviderade budgeten i beslutet angavs enligt följande:

Utgifter	Beskrivning	Ursprunglig budget	Ny budget
Utgifter för personal	Utgifter för löner	3 525 600	4 950 500
Indirekta kostnader	Indirekta kostnader uppgår till 24,26 procent av utgifter för personal	855 311	1 200 991
Övriga utgifter	Övriga utgifter	606 449	1 376 448
Summa godkända utgifter		4 987 360	7 527 939

- (92) Noterbart är att *Utgifter för löner* och *Indirekta kostnader* fortfarande utgör knappt 82 % av den totala budgeten. Övriga utgifter exemplifieras inte längre i budgeten utan anges enbart som *Övriga utgifter*.

4.8.2 Utbetalningsbeslut

- (93) Efter en initial rekvisition om en förskotts-delutbetalning av stödet från Föreningen beslutade Jordbruksverket att bevilja detta den 16 juni 2022 (Bilaga 13). Därefter har Föreningen vid nio tillfällen under projektet ansökt om delutbetalningar tillsammans med transparenta och detaljerade redovisningar av hur projektet fortlöpt inklusive ekonomiska redovisningar i enlighet med beslutet om stöd. Dessa har, efter granskning av Jordbruksverket beviljats, nämligen den 10 februari 2023 (Bilaga 14), 18 april 2023 (Bilaga 15), 15 september 2023 (Bilaga 16), 19 oktober 2023 (Bilaga 17), 7 februari 2024 (Bilaga 18), 8 maj 2024 (Bilaga 19), 5 november 2024 (Bilaga 20), 12 december 2024 (Bilaga 21), samt 25 februari 2025 (Bilaga 22).

- (94) Samtliga delutbetalningsbeslut har konstaterat att Föreningen har visat att man har påbörjat projektet och att man följer aktivitetsplanen enligt beslutet om stöd, att Föreningen visat att dess redovisade utgifter för projektet är stödberättigade, rimliga och betalade av Föreningen, samt i förekommande fall att Föreningen under handläggningen av utbetalningen gång har svarat på begärd komplettering i tid.
- (95) Enligt uppgift från Jordbruksverket har man ingen specifik rutin för del- eller slututbetalning, utan myndigheten gör samtliga kontroller vid varje utbetalning. I samtliga delutbetalningar har handläggare på Jordbruksverket således kontrollerat att Föreningen och projektet uppfyller samtliga ställda krav.
- (96) Ingen kommunikation, kompletteringsbegäran eller beslut om utbetalning av stöd har föregående av slutredovisningen berört, efterfrågat, anmärkt på eller påpekat omfattningen på Lärande i Sveriges medverkan i projektet eller dess relation till Föreningen.
- (97) Föreningen skickade den 28 januari 2025 in ansökan om delutbetalning nummer tio och den 28 mars 2025 ansökan om slututbetalning, båda tillsammans med redogörelser, underlag och bilagor.

4.9 Jordbruksverkets beslut om hävning - Hävningsbeslutet

- (98) Daterat onsdagen den 27 augusti 2025, efter att Föreningen efterkommit Jordbruksverkets krav på komplettering av delredovisning 10 och slutredovisningen, erhöll Föreningen en kommunikation rubricerad *KOMMUNICERING – meddelande om hävning*, med svarsfrist torsdagen den 4 september.
- (99) Jordbruksverket hävdade i kommunikationen att det ur det kompletterande underlag man erhållit från Föreningen i form av huvudböcker ur redovisningssystemet för åren 2021 – 2025 framgick att Föreningen sålt tjänster till Lärande i Sverige före och under projektets gång, samt att de inte såg några redovisade utgifter för samarbetspartnern i ansökan om slututbetalning eller tidigare redovisade utbetalningsansökningar. Jordbruksverket angav härvid att *"Vi ser inte att villkoret för samarbete är uppfyllt och överväger att häva beslut om stöd."*
- (100) Föreningen uppfattade att det handlade om en komplettering för att visa på hur Föreningen samarbetat med Lärande i Sverige i de delar som varit relevanta och aktuella och besvarade skrivelsen efter bästa förmåga. Ingen ytterligare kommunikation skedde varefter så småningom Hävningsbeslutet daterat den 26 september 2025 (Bilaga 1) delgavs Föreningen.
- (101) I Hävningsbeslutet beslutar Jordbruksverket att häva beslutet om stöd för *NAV – Naturturismföretagen som nationellt nav för hållbar turism i svensk natur*, innebärande att Föreningen inte får något stöd alls för sitt fullt genomförda projekt.
- (102) I Hävningsbeslutet konstaterar Jordbruksverket att Föreningen beviljats stöd inom åtgärden samarbete och att formen för samarbete ska inbegripa minst två enheter, i enlighet med artikel 35 i förordning (EU) 1305/2013. Vidare att det av beslutet om stöd framgår att projektet ska

genomföras i samarbete med Lärande i Sverige, samt i övrigt i enlighet med beslutet, tillämplig lag, förordning eller föreskrift.

- (103) Det framgår enligt Hävningsbeslutet att Föreningen har haft en nära dialog med bland andra Lärande i Sverige, men att dessa inte har varit delaktiga i genomförandet av samtliga aktiviteter i projektet. Det framgår också att Jordbruksverket uppfattat att Lärande i Sverige har varit kunder till Föreningen före ansökan om stöd och att denna kundrelation fortsatt under projektet.
- (104) Jordbruksverket gör bedömningen att villkoret om samarbete inte är uppfyllt baserat på följande omständigheter:
- Att Lärande i Sverige inte har varit involverade i genomförandet av alla de aktiviteter som nämns.
 - Att Lärande i Sverige endast har varit involverade i en del av projektets aktiviteter.
 - Att Lärande i Sverige inte har redovisat några utgifter i projektet.
 - Att inskickade huvudböcker visar att Föreningen har sålt tjänster till Lärande i Sverige innan Föreningen ansökte om stöd, samt under projektets gång.
- (105) Av dessa omständigheter drar Jordbruksverket slutsatsen att Lärande i Sverige har varit Föreningens kund innan de ansökte om aktuellt stöd och att denna kundrelation fortsatt under projektets gång.
- (106) Vidare dras slutsatsen att villkoret om samarbete innebär att båda parter ska arbeta gemensamt för att nå mål och syfte med projektet, innebärande att Lärande i Sverige ska kunna vara stödmottagare för det aktuella projektet. Eftersom Lärande i Sverige inte varit delaktiga i projektet som helhet anser Jordbruksverket inte att de uppfyller mål och syfte med projektet.
- (107) Omständigheterna gör att Jordbruksverket inte ser att projektet är genomfört i samarbete med Lärande i Sverige, vilket innebär att villkoret om samarbete inte är uppfyllt. Då villkoret är ett kriterium för stödberättigande enligt Jordbruksverket häver verket sålunda beslutet om stöd.
- (108) Vidare anges i Hävningsbeslutet att Jordbruksverket avser att genomföra en utredning gällande Föreningens två senaste, ej ännu beviljade, ansökningar om utbetalning samt de medel som tidigare har utbetalats under projektets gång.

5 UTVECKLING AV GRUNDER I SAK

5.1 Rättslig felbedömning

Jordbruksverket har bedömt att Föreningen inte har uppfyllt villkoret om samarbete med Lärande i Sverige. Detta med hänvisning till kriterier som inte framgår av varken

Jordbruksverkets tidigare beslut i ärendet eller i de regleringar som Jordbruksverket hänvisar till i Hävningsbeslutet. Jordbruksverkets tolkning av kriteriet samarbete är felaktig.

Landsbygdsprogrammet 2014–2020, version 10, s.522

- (109) Med hänvisning till Landsbygdsprogrammet 2014–2020, version 10, s.522 (som i aktuell del anger dess att rättsliga grund är Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1305/2013, artikel 35), beskriver Jordbruksverket i Hävningsbeslutet att projektet i fråga ska genomföras som ett helt nytt samarbetsprojekt eller genom att pågående projekt samordnas för att nå synergieffekter.
- (110) Landsbygdsprogrammet anger på angiven plats (under rubriken 8.2.11. M16 – Samarbete) beskrivning av fokusområde 6b, vilket var det som här aktuellt stödbeslut angav, se stycke (74) ovan följande:
- ”6b – Samarbeten och pilotprojekt för att förbättra livsmiljön och förutsättningarna att verka, bo och vistas i gles- och landsbygder för företag befolkning och besökare. Samarbeten och pilotprojekt även för att utveckla den lokala servicen samt för att utveckla besöksnäringen på landsbygden och den småskaliga matkulturen.”*
- (111) Under rubriken *Beskrivning av insatstypen* (8.2.11.3.1.1) anges närmare för 6b- samarbeten med inriktningen landsbygdsturism, vilket är det Jordbruksverkets beslut om stöd får förstås åsyfta, följande:
- ”Syftet med alla projekt är att stärka utvecklingen av turism på landsbygden genom tematiska eller geografiska satsningar för att öka antalet besökare. Stöd kan beviljas till samarbetsprojekt som utvecklar nationella, regionala och lokala processer som bidrar till att stärka förutsättningarna för landsbygdsturism och tillväxt för företag inom besöksnäringen. Stöd kan ges till samarbeten för att utarbeta planer och strategier, för marknadsföring, för utveckling av produkter eller tjänster inom landsbygdsturism.”*
- (112) Under rubriken *Villkor för stödberättigande* (8.2.11.3.1.6) ställs det inte upp något villkor om att det måste vara minst två aktörer. Däremot anges det att det vid utlysning ställs specifika krav i den aktuella utlysningen.
- (113) Den här aktuella utlysningen, beskriven under stycke 4.3 ovan anger inte något krav på att minst två aktörer måste samarbeta, än mindre att det måste vara två specifika aktörer, eller samma två aktörer i hela projektet.
- (114) Aktuellt projekt är ett helt nytt projekt mellan Föreningen och bland andra Lärande i Sverige, närmare beskrivet i stycke (50) ovan. Föreningen och Lärande i Sverige har tidigare samarbetat under ett samarbetsavtal avseende ett annat projekt orelaterat till det här aktuella projektet, se närmare stycke (48) ovan. Föreningens projekt såsom det genomförts uppfyller alltså villkoren för stöd i Landsbygdsprogrammet.

- (115) Det ska i sammanhanget noteras att Landsbygdsprogrammet inte någonstans på sina 755 sidor definierar begreppet samarbete och inte heller anger något krav avseende samarbetspartens medverkan i något projekt.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1305/2013 av den 17 december 2013

- (116) Jordbruksverket hänvisar vidare i Hävningsbeslutet till Artikel 35 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1305/2013, och förtydligar att det är en förutsättning för att beviljas stöd att formen för samarbete inbegriper minst två enheter. Av artikeln, med rubriken *Samarbete*, framgår att *"stöd inom ramen för denna åtgärd ska beviljas för att främja samarbetsformer som inbegriper minst två enheter"*. Begreppet samarbete innebär således i förordningen att minst två enheter samarbetar i någon av de samarbetsformer som räknas upp i artikel 35 punkt 1. D.v.s.:

"a) samarbete mellan olika aktörer inom unionens jordbruks- och skogsbrukssektorer, och i livsmedelskedjan och andra aktörer som bidrar till att landsbygdsutvecklingspolitikens mål och prioriteringar uppnås, inbegripet producentgrupper, kooperativa företag och branschorganisationer,

b) skapande av kluster och nätverk,

[...]"

- (117) I Artikel 35 punkt 2 stadgas att samarbete inom ramen för punkt 1 redogjord för ovan särskilt ska avse:

"a) pilotprojekt,

b) utveckling av nya produkter, metoder, processer och tekniker inom jordbruks-, livsmedels- och skogsbrukssektorerna,

[...]"

- (118) I Artikel 35 punkt 3 och 4 stadgas att:

"3. Stöd inom ramen för punkt 1 b ska endast beviljas nybildade kluster och nätverk och sådana som påbörjar en verksamhet som är ny för dem.

Stöd för insatser inom ramen för punkt 2 a och b får också beviljas enskilda aktörer i de fall denna möjlighet ges inom landsbygdsprogrammet.

4. Resultaten från pilotprojekten enligt punkt 2 a och insatser enligt punkt 2 b som genomförs av enskilda aktörer enligt punkt 3 ska spridas."

- (119) Artikeln ställer inga krav på samarbetspartens medverkan utan fokus ligger på att ett reellt samarbete sker mellan två enheter (aktörer), utan vidare kvalificering.

- (120) Det noteras här att det aktuella projektet enligt Landsbygdsprogrammet ska vara ett Samarbets- och pilotprojekt av typ 6b med inriktningen landsbygdsturism. Enligt Föreningens

uppfattning uppställs det inte ens något krav i Landsbygdsprogrammet eller utlysningen på att ett sådant projekt ska ha minst två aktörer. I termer av Artikel 35 i Förordning (EU) nr 1305/2013 ska det vara ett samarbete mellan olika aktörer som bidrar till att landsbygdsutvecklingspolitikens mål och prioriteringar uppnås (Art. 35 punkt 1 (a)), eller ett skapande av kluster och nätverk (Art. 53 punkt 1 (b)) där verksamheten för klustret eller nätverket i vart fall ska vara ny för dem (Art. 35 punkt 3 st. 1). Oavsett vilket får denna typ av stöd enligt Artikel 35 även beviljas enskilda aktörer (Art. 35 punkt 3 st. 2). Det viktiga i det sammanhanget är att resultatet sprids (Art. 35 punkt 4).

- (121) Sammanfattningsvis är det i första hand Föreningens uppfattning att varken utlysningen, Landsbygdsprogrammet eller Artikel 35 i Förordning (EU) nr 1305/2013 uppställer något krav på att det måste vara minst två aktörer i aktuellt projekt. I andra hand är det Föreningens uppfattning att det sätt på vilket man genomfört projektet uppfyller ett krav på att minst två aktörer ska vara delaktiga och att samarbetsformen har inbegripit minst två enheter. Vidare att projektet utgjorde en verksamhet som var ny för deltagarna.
- (122) Föreningen har under hela projektets gång samarbetat med i vart fall 35 olika aktörer inom ramen för projektet, se stycke (84) ovan. En viktig samarbetspartner bland dessa har varit Lärande i Sverige.
- (123) Kriteriet att genomföra projektet i samarbete med Lärande i Sverige är således uppfyllt och kan inte ligga till grund för en hävning av beslutet om stöd.

Jordbruksverkets beslut att bevilja stöd, samt beslut om ändrad budget

- (124) Av framställningen ovan framgår enligt Föreningen i första hand att något krav i hänvisade regelverk på samarbete mellan minst två aktörer inte finns i detta fall, eller i vart fall att Föreningen har uppfyllt kravet genom det sätt på vilket man bedrivit projektet.
- (125) Av Jordbruksverkets beslut om beviljande av stöd framgår att Föreningen även ska följa de villkor som framgår däri. Föreningen har genomfört projektet i enlighet med varje rimlig tolkning av beslutet om stöd.
- (126) Förutom villkoret att Föreningen ska genomföra projektet i samarbete med Lärande i Sverige, anges inga krav avseende samarbetet. Jordbruksverket definierar inte innebörden av samarbete och hänvisar inte till specifika krav eller villkor avseende Lärande i Sveriges medverkan i projektet.
- (127) Föreningen fick i samband med behandlingen av ansökan veta att det inte fanns något krav på att en samarbetspart i projektet skulle erhålla ersättning, se punkt (54) ovan. Vidare meddelade man Jordbruksverket redan i ansökningsstadiet att någon ersättning inte skulle betalas till Lärande i Sverige, se punkt (55) ovan. Dessa förhållanden framgår av ansökan, var kända för Jordbruksverket vid fattande av beslut om stöd och utgör en del av beslutet om stöd.

- (128) Vidare är det så att beslutet att bevilja stöd, liksom ändringsbeslutet avseende budgeten, omöjliggör en tolkning av begreppet samarbete på det sätt Jordbruksverket gör gällande i Hävningsbeslutet. Samarbete i beslutet om stöd kan helt enkelt inte tolkas på det sätt att samarbetet med Lärande i Sverige innebär att dessa ska kunna ersätta Föreningen och vara stödmottagare för stödet, se punkt (106) ovan. Detta eftersom nära 90 % av den ursprungliga budgeten (se punkt (78) ovan) och drygt 80 % av den ändrade budgeten (se punkt (92) ovan) är beslutad att täcka lönekostnader och indirekta lönekostnader enbart för Föreningen, se punkt (72) ovan. Oaktat tolkning av ordet samarbete innebär beslutet om stöd i sig att alla andra aktörer än Föreningen är uteslutna som stödmottagare.
- (129) Villkoret att genomföra projektet i samarbete med Lärande i Sverige, som det är uppställt i beslutet om stöd, är således uppfyllt och påståenden om motsatsen kan inte ligga till grund för en hävning av beslutet om stöd.

5.2 Felaktiga omständigheter och motiv till Hävningsbeslutet

- (130) Jordbruksverket radar i Hävningsbeslutet upp ett antal omständigheter som man menar innebär att villkoret för samarbete inte är uppfyllt.

Lärande i Sverige har inte varit involverade i alla utan enbart en del av aktiviteterna i projektet och de har inte redovisat några utgifter i projektet.

- (131) Detta är korrekt i sak. Lärande i Sverige har haft den roll och varit involverad på det sätt Föreningen beskrivit i sin ansökan, kontakter med Jordbruksverket i samband med deras behandling av ansökan och som redovisats löpande vid delredovisningar av hela projektet. Se punkt (45) och avsnitt 4.8.2 ovan.
- (132) Lärande i Sverige har sålunda deltagit i den omfattning som beskrivits och därigenom på ett reellt och ändamålsenligt sätt vara delaktig i samtliga för dem relevanta delar i projektet. Se sammanställning härom i punkt (83) ovan.
- (133) Delaktighet av Lärande i Sverige i hela projektet som Jordbruksverket nu synes mena vara en förutsättning för att det ska föreligga något samarbete skulle även strida mot företagets bolagsordning. Den anger i det här avseendet att företaget ska bedriva projektverksamhet med utbildningsinslag och därmed förenlig verksamhet. Projekt utan utbildningsinslag faller således utanför företagets verksamhetsbeskrivning.
- (134) Det finns inget stöd i lag, förordning, föreskrift eller beslut att kräva att samarbetspart ska redovisa några utgifter i projekt. Det finns inte med någonstans som ett krav för eller ens ett indicium på ett giltigt samarbete. Jordbruksverket har dessutom vid efterfrågande av möjliga samarbetsparter redan i ansökningsfasen, se punkt (54) ovan självant meddelat att detta inte är något krav. Föreningen har vidare redan före beslut om stöd fattades meddelat att så inte kommer att vara fallet, se punkt (55) ovan.

Inskickade huvudböcker visar att Föreningen har sålt tjänster till Lärande i Sverige innan Föreningen ansökte om stöd, samt under projektets gång.

- (135) Jordbruksverket har som komplettering efter Föreningens delredovisning 10 och slutredovisning av projektet fått tillgång till redovisningen i Föreningen för åren 2021, 2022, 2023, 2024 och 2025 fram till och med augusti 2025. Detta i form av utdrag från Föreningens huvudbok för alla intäktskonton i Föreningen. Jordbruksverket har inte ställt några kompletterande frågor för att förstå materialet, utan har uppenbarligen försökt tolka detsamma på egen hand. Man har inte heller efterfrågat något annat än intäktskonton från Föreningen.

- (136) Rätt tolkat visar det av Jordbruksverket erhållna materialet följande:

För tiden före beslut om stöd visar materialet att den enda intäkten relaterad till Lärande i Sverige bokades som *Försäljning tjänster* på konto 3011 och händelsetexten *Kundfaktura Lärande i Sverige AB (XXXX)*, där parenteserna innehåller ett löpnummer.

Samtliga intäkter före här aktuellt beslut om stöd från Lärande i Sverige härrör sig från Certifierad Naturguide i enlighet med det avtal härom som fanns mellan parterna vid tiden. Detta förhållande beskrevs i ansökan om stöd och är närmare beskrivet i punkt (48) ovan. Den sista faktureringen avser Certifierad Naturguide för tiden fram till och med kvartal 2, 2022. Certifierad Naturguide har över huvud taget ingenting att göra med det stödbeviljade projektet såsom beskrivits tidigare.

För tiden efter beslut om stöd visar materialet att allt eftersom projektet fortskrider så förverkligas syftet med projektet, citerat i punkt (64) ovan. Siffrorna visar att Föreningen successivt tar steg emot en stabil egen drift av sin verksamhet. Detta är tydligt genom diversifieringen av intäkterna och att antalet medlemmar, deltagare på Forum och sedermera partners stadigt ökar över projektiden. Det är tydligt att Föreningen får en allt högre relevans för dess medlemsföretag då de i allt högre utsträckning anser det värt att erlagga avgifter för deltagande och att Föreningen når en allt bredare och större medlemsbas.

Som beskrivet ovan utvecklas intäkterna under projektets gång. Sett över hela perioden kan de i förhållande till Lärande i Sverige delas in i fyra olika kategorier.

Avgifter för Certifierad Naturguide (CNG)

Såsom redogjorts för ligger CNG helt utanför det stödbeviljade projektet. Inga projektmedel har använts för driften av denna verksamhet. Andra aktörer hanterar sedan här aktuellt stöd beviljades denna certifiering, se punkt (49) ovan.

Enligt avtalen med Naturturismens Yrkesnämnd och Friluft AB så samordnar Föreningen driften av CNG. Detta innebär att Föreningen tar in certifieringsavgifter från de som genomgår certifieringen och betalar ut influtna medel till Friluft AB.

I denna hantering har även avgifter från Lärande i Sverige ingått. Dessa fakturerade avgifter bokades som *Certifiering Naturguide* på konto 3017 och händelsetexten *Kundfaktura Lärande i Sverige AB (XXXX)*.

Intäkten motsvaras av en lika stor (exklusive en mindre administrativ avgift för att täcka hanteringskostnaderna) utbetalning till Friluft AB. Eftersom Jordbruksverket enbart har fokuserat på intäktssidan i Föreningen har de dock inte kunnat notera detta.

Intäkten, eller för den del utgiften, har ingenting med det stödbeviljade projektet att göra. Det är oklart på vilket sätt Jordbruksverket menar att Lärande i Sverige härigenom skulle vara en 'kund' till Föreningen, eller vad detta skulle ha för relevans för stödet. Förfarandet kan inte i något relevant avseende göra Lärande i Sverige till en kund till Föreningen.

Deltagaravgifter Forum

Forum för naturturism är en branschkonferens som Föreningen i samarbete med olika aktörer genomför regelbundet. Deltagarna betala olika priser utifrån om de är märkta med Nature's Best, är medlemmar eller partners. Branschens småskalighet gör att det finns stora utmaningar att driva Forum regelbundet och samtliga deltagare betalar någon avgift för att möjliggöra konferenserna.

Sådana deltagaravgifter har även fakturerats Lärande i Sverige. Dessa deltagaravgifter bokades som *Samarbete Forum* på konto 3612 och händelsetexten *Kundfaktura Lärande i Sverige AB (XXXX)*.

Intäkten har ingenting med det stödbeviljade projektet att göra. Det är oklart på vilket sätt Jordbruksverket menar att Lärande i Sverige härigenom skulle vara en 'kund' till Föreningen, eller vad detta skulle ha för relevans för stödet. Förfarandet kan inte i något relevant avseende göra Lärande i Sverige till en kund till Föreningen.

Årsavgifter partnerskap

Partnerskap är en samverkansform som är en del av den dagliga driften av Föreningen. Modellen lanserades första gången 2022 och Lärande i Sverige är partner sedan 2023. Partners är ett led i Föreningens interna löpande arbete med utveckling av sin driftsorganisation, en utveckling som var ett av målen i projektet. Partnerskapet innebär att partnern tillsammans med Föreningen ges möjlighet att utveckla olika samarbeten utifrån partnerns och branschens behov.

Sådana avgifter för partnerskap, d.v.s. en sorts medlemsavgifter har även fakturerats Lärande i Sverige. Dessa medlemsavgifter bokades 2023 som *Serviceavgifter* på konto 3112 och händelsetexten *Kundfaktura Lärande i Sverige AB (XXXX)*. 2024 bokades dessa som *Partners* på konto 3114 och händelsetexten *Kundfaktura Lärande i Sverige AB (XXXX)*.

Intäkten har ingenting med det stödbeviljade projektet att göra. Det är oklart på vilket sätt Jordbruksverket menar att Lärande i Sverige härigenom skulle vara en 'kund' till Föreningen, eller vad detta skulle ha för relevans för stödet. Förfarandet kan inte i något relevant avseende göra Lärande i Sverige till en kund till Föreningen.

Avgifter för Lärarfortbildningen i naturturism

Lärarfortbildningen i naturturism, som har varit en central del i projektet och där Lärande i Sverige har varit en viktig om inte den viktigaste samarbetsparten, har varit dyr och mycket krävande att utveckla. Utvecklingskostnader för själva fortbildningen som sådan har tagits i projektet.

Driften, av den inom ramen för projektet utvecklade Lärarfortbildningen, har dock bekostats av Föreningen utanför detsamma. Inga projektmedel har använts för att finansiera den dagliga eller operativa driften av systemet.

Samtidigt har Lärarfortbildningen varit den enda intäktsbringande verksamheten som har skapats i projektet. Det enda resultat av projektet som har genererat direkta intäkter för Föreningen är Lärarfortbildningen.

I ljuset av det primära syftet med projektet enligt beslutet om stöd, *"Att föreningen efter projekttiden ska ha kommit närmare en stabil egen drift."*, samt *"Att partners och medlemmar aktivt använder de nya kompetensmodulerna..."*, så har Föreningen fakturerat avgift för alla deltagare oavsett företag.

Två sådana avgifter har även fakturerats Lärande i Sverige om tillsammans 49 600 kr. Dessa avgifter bokades som *Utbildning* på konto 3016 och händelsetexten *Kundfaktura Lärande i Sverige AB (XXXX)*.

Intäkten har ingenting med det stödbeviljade projektet att göra. Föreningen har vinnlagt sig om att separera kostnader för att utveckla lärarfortbildningen som sådan, vilket har varit kärnan i Lärande i Sveriges deltagande i projektet, se punkt (83) ovan, från interna utvecklingskostnader och drift av systemet, vilket är en driftkostnad för Föreningen. Det är oklart på vilket sätt Jordbruksverket menar att Lärande i Sverige härigenom skulle vara en 'kund' till Föreningen, eller vad detta skulle ha för relevans för stödet. Förfarandet kan inte i något relevant avseende göra Lärande i Sverige till en kund till Föreningen.

Lärande i Sverige har varit en kund innan Föreningen ansökte om stödet och denna kundrelation har fortsatt under projektets genomförande

- (137) Det går från Hävningsbeslutet inte att förstå vad Jordbruksverket menar ligger i begreppet 'kund' och 'kundrelation'. Lika lite går det att förstå vilken rättslig relevans en sådan klassificering skulle ha för Hävningsbeslutet.

- (138) Föreningen förstår det som någon form av påstående om att Föreningen bedriver näringsverksamhet, vilket på något sätt skulle ha relevans för bedömningen av rätten till stöd. Detta är dock fel.
- (139) Inledningsvis kan konstateras att Jordbruksverket i beslut den 16 juni 2022 har konstaterat att Föreningen visat att man är en ideell förening, då detta var en förutsättning för utbetalade av förskott i projektet, se Bilaga 13.
- (140) En ideell förening kan enligt svensk rätt inte anses ha kunder eftersom dess rättsliga identitet bygger på ett ideellt ändamål och avsaknad av vinstsyfte. Detta är oförenligt med kundrelationer som förutsätter kommersiell näringsverksamhet. Kundbegreppet är knutet till marknadsmässiga prestationer och saknar stöd i den medlemsbaserade associationsstruktur som kännetecknar ideella föreningar. Skulle en ideell förenings externa relationer få karaktären av standardiserade, ersättningsbaserade tjänster sålda till utomstående i vinstsyfte, riskerar verksamheten att omkaraktäriseras som näringsdrivande. Näringsdrift strider både mot föreningsrättens grundprinciper och kan leda till ändrad skatterättslig status. Föreningen är inte en sådan kommersiell aktör, vilket skulle vara oförenligt med definitionen av en ideell förening.
- (141) Även om det skulle vara så att Föreningen skulle anses bedriva eller ha bedrivit viss kommersiell verksamhet så kan en ideell förening ha kunder och bedriva kommersiell verksamhet utan att förlora sin rättskapacitet som ideell förening. Enligt praxis är så fallet då det ideella ändamålet kvarstår och att medel inte delas ut till medlemmarna under löpande verksamhet. Föreningens ideella mål har inte förändrats här och några medel har aldrig delats ut till medlemmarna.
- (142) Föreningen har intäkter i form av medlems och partneravgifter-, avgifter för deltagande i branschforum och utbildningar, avgifter relaterade till märkningen Nature's Best, samt viss kostnadstäckning för administrativa samordningstjänster man utför till förmån för branschen.
- (143) För det fall fakturering av denna typ skulle anses grunda en 'kundrelation' och göra motparten till 'kund' så är exempelvis Jordbruksverket och Naturvårdsverket kunder till Föreningen då dessa har erhållit fakturor som Föreningens redovisningssystem har försett med händelsetexten *Kundfaktura Jordbruksverket*, respektive *Kundfaktura Naturvårdsverket* under den aktuella tiden.
- (144) Föreningen hoppas innerligt att det inte är det faktum att Föreningens redovisningssystem kallar alla fakturor som kommer ur systemet för '*Kundfakturor*' som har föranlett Jordbruksverket att hävda att Lärande i Sverige har en 'kundrelation' till Föreningen i något rättsligt relevant avseende.

5.2.1 Sammanfattning

Sammanfattningsvis är Hävningsbeslutet grundat på faktumet att Föreningen har samarbetat med Lärande i Sverige i de delar man har uppgivit i ansökan som relevanta för ett sådant samarbete, på det sätt man uppgivit i ansökan. Samarbetet har varit reellt och har haft avgörande betydelse för centrala delar av projektets genomförande. Påståendet att samarbete skulle kräva att parterna är utbytbara mot varandra i projektet saknar grund. Inte i något beslut från Jordbruksverket eller i någon tillämplig lag, förordning eller föreskrift framgår krav om att samarbetsparten ska vara delaktig i samtliga aktiviteter i projektet för att det ska vara fråga om ett samarbete. Det är vidare så att inte i något beslut från Jordbruksverket eller i någon rättsakt hänvisad till av Jordbruksverket framgår någon definition av begreppet samarbete. Vidare saknas det grund för påståendet att en samarbetspart måste redovisa kostnader i ett projekt. Slutligen har Jordbruksverket missuppfattat det material man fått och uppfattat att Föreningen har och har haft en kundrelation med Lärande i Sverige som på något sätt skulle påverka rätten till stöd.

Hävningsbeslutet vilar således på felaktiga grunder och ska även av denna anledning upphävas.

5.3 Jordbruksverket saknar rätt att häva beslutet om stöd

- (145) Jordbruksverket hänvisar i Hävningsbeslutet till förordning 640/2014 av den 11 mars 2014 samt förordning 2015:406 om stöd för lantbruksutvecklingsåtgärder och menar att dessa grundar en rätt för Jordbruksverket att häva beslutet om stöd.
- (146) Förordning 640/2014 anger att det sökta stödet ska avslås eller helt dras in om kriterierna för stödberättigande inte är uppfyllda.
- (147) Mot bakgrund av att Föreningen har genomfört projektet enligt alla villkor som angetts i beslut om stöd och tillämpliga bestämmelser och samtliga kriterier för stödet är uppfyllda, saknar Jordbruksverket grund för att häva beslutet om stöd.
- (148) Av förordning 2015:406 följer att innan utbetalning sker kan Jordbruksverket häva ett beslut om stöd och även kräva återbetalning om (i) stödet beviljats på grund av att stödmottagaren i sin ansökan om stöd lämnat oriktiga eller ofullständiga uppgifter, (ii) stödmottagaren på ett allvarligt sätt brutit mot de villkor som gäller för stödet, eller (iii) utbetalningen skett på grund av att stödmottagaren i sin ansökan om utbetalning av stöd lämnat oriktiga eller ofullständiga uppgifter.
- (149) Det måste alltså i ett hävningsfall röra sig om väsentliga och allvarliga åsidosättanden från Föreningens sida för att motivera hävning. Föreningen kan inte i det här fallet under några omständigheter anses ha åsidosatt något villkor, i varje fall inte på ett väsentligt eller allvarligt sätt.
- (150) Mot bakgrund av ovanstående saknas det även rätt för Jordbruksverket att starta en utredning gällande de medel som redan betalats ut.

5.4 Jordbruksverket har accepterat det faktiska genomförande av projektet

- (151) Hävningsbeslutet är dessutom felaktigt då Jordbruksverket accepterat projektets faktiska genomförande.
- (152) Under genomförandet av projektet har sammanlagt fyra olika beslutsfattare och sex olika föredragande granskat Föreningens redogörelser i ansökningar om utbetalning av projektstöd. Inte vid något av dessa nio tillfällen har någon av Jordbruksverkets sammanlagt tio inblandade handläggare och beslutsfattare upptäckt något som skulle kräva korrigeringar under projektets gång, eller än mindre något som skulle motivera ett beslut om att neka utbetalning och eventuellt kräva återbetalning. Tvärt om har Jordbruksverket vid nio olika tillfällen beslutat att: *"Du har visat att du följer aktivitetsplanen för projektet enligt beslut om stöd."*
- (153) Jordbruksverket har beviljat alla ansökningar om delbetalningar av stöd och därigenom både bekräftat och accepterat parternas samarbete som korrekt. Jordbruksverket har gett Föreningen intrycket att projektets genomförande har skett i enlighet med beslut om beviljande av stöd samt att betalning av stödet skulle betalas ut i sin helhet.
- (154) Jordbruksverket har som myndighet en skyldighet att kontrollera projektets genomförande under projektperioden. Kontakter har skett mellan Jordbruksverket och Föreningen under flera års tid och varken genomförandet av projektet eller redovisade utbetalningsansökningar har påtalats av Jordbruksverket vid något tillfälle. Genom detta passiva agerande, samt aktiva agerande vad avser utbetalning av stöd, har Jordbruksverket accepterat projektets genomförande och de omständigheter som redovisats av Föreningen.

5.5 Principen om skydd för berättigade förväntningar

- (155) Principen om skydd för berättigade förväntningar har sin grund i både svensk förvaltningsrätt och i EU-rätten. I svensk rätt finns ett skydd för berättigade förväntningar främst i förvaltningsrätten och skatterätten, och principen syftar till att skydda förutsebarheten för den enskilde i kontakten med myndigheter.
- (156) Principen har liknande funktion som reglerna om negativ rättskraft vid gynnande beslut enligt 37 § förvaltningslagen (2017:900) enligt vilken myndigheter inte utan vidare kan ändra beslut som är till fördel för den enskilde. Principen har dock både objektiva och subjektiva inslag. Objektiva fastställbara omständigheter (t.ex. myndighetsbeslut) och subjektiva övertygelser (t.ex. information från myndigheter) kan tillsammans grunda en berättigad förväntan.
- (157) När Jordbruksverket godtog Föreningens ansökan, beviljade stödet till Föreningen, godtog alla rapporter om projektet och samarbete med Lärande i Sverige och betalade ut stödet vid nio enskilda tillfällen, fick Föreningen berättigade förväntningar om att alla villkor för stödet var uppfyllda och att Föreningen var berättigad till stödet.
- (158) EU-rätten har utvecklat principen ytterligare, särskilt genom EU-domstolens praxis. Av sådan praxis följer att principen innebär att ett företag, eller i detta fall en ideell förening, som agerat

i god tro och fått ett beslut från en myndighet ska kunna förlita sig på detta beslut, och att myndigheten inte utan vidare kan ändra eller återkalla beslutet med retroaktiv verkan, annat än vid exempelvis bedrägeri eller missbruk. Detta är en del av rättssäkerheten och förutsebarheten i myndighetsutövning.

- (159) Genom att transparent redovisa projektets syfte och mål, genomförande samt samarbetet med Lärande i Sverige, och i samband härmed få beslut om beviljande av stöd och beslut om utbetalningar av stöd, har Föreningen agerat i god tro och bör kunna förlita sig på besluten från Jordbruksverket.
- (160) Enligt principen kan Jordbruksverket inte ändra villkor för beviljande av stöd eller återkalla positiva beslut annat än om något allvarligt har uppdagats såsom bedrägeri och liknande. Föreningen vill i detta sammanhang framhålla att Föreningen vid varje given tidpunkt gjort rätt för sig och att inget påstående om motsatsen har framförts av Jordbruksverket. Föreningen har lämnat in korrekta uppgifter som inte varit vilseledande och drivit projektet i enlighet med uttalade syften och mål i enlighet med alla tillämpliga lagar, regler och föreskrifter.
- (161) Hävningsbeslutet strider alltså mot principen om skydd för berättigade förväntningar och det finns inget skäl som motiverar hävningen av det positiva beslutet om beviljande av stöd.

5.6 Rättvis process

- (162) Jordbruksverket har både i utlysning, beslut om beviljat stöd och i kontakter med Föreningen kommunicerat tillämpliga krav. Föreningen har uppfyllt dessa och under en lång tid öppet och transparent redovisat hur de uppfyllt de kommunicerade kraven.
- (163) Att Jordbruksverket nu plötsligt har ändrat sina villkor för stödet är inte något som Föreningen haft någon som helst möjlighet att förutse.
- (164) Föreningen har inte givits någon möjlighet att vidta rättelse under projektets gång då villkoren ändrats först efter det att projektet avslutats. Föreningen har genom Jordbruksverkets plötsliga och i efterhand gjorda ändring av verkets villkor inte fått möjlighet till en rättvis process.

5.7 Proportionalitetsprincipen

- (165) Av 5 § Förvaltningslagen framgår att myndigheter får ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Därtill får en åtgärd aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och åtgärden får endast vidtas om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot. Bestämmelsen ger bl.a. uttryck för proportionalitetsprincipen som är en allmän rättsgrundsats i svensk rätt. Den har sin grund i bl.a. Europakonventionen samt EU-rättens allmänna rättsprinciper. Av lagkommentaren framgår vidare att proportionalitetsprincipen innebär att tre kriterier ska beaktas vid en proportionalitetsbedömning:

1. En ingripande åtgärd ska vara ägnad att tillgodose det åsyftade ändamålet.
2. En ingripande åtgärd ska vara nödvändig för att uppnå det åsyftade ändamålet.

3. De fördelar som en ingripande åtgärd medför ska stå i rimlig proportion till den skada som åtgärden orsakar.

- (166) Av Landsbygdsprogrammet 2014–2020 framgår att syftet med åtgärden i förordning 1305/2013, artikel 35, är att stödja samarbeten inom områden där den gemensamma nyttan av ett samarbete är stor för samhället men där incitamentet för en enskild aktör är för litet för att kunna finansiera ett utvecklingsarbete. Samarbete är en viktig del i att stärka en hållbar utveckling över längre tid på en landsbygd som präglas av problem som är en följd av glesa strukturer. Se i detta sammanhang även redogörelsen för naturturismbranschens utmaningar i stycke (26) ovan.
- (167) Ändamålet med villkoren om samarbete mellan två enheter är alltså att främja samarbeten mellan aktörer där den gemensamma nyttan av samarbetet är stor för samhället. I förevarande fall har Föreningen och Lärande i Sverige samarbetat under projektet. Se närmare om samarbetet kopplat till projektet i stycke (83) ovan. Lärande i Sverige har bidragit med sin kunskap och erfarenhet varvid både mål och syfte har uppfyllts genom samarbetet. Ändamålet med villkoret är alltså uppfyllt och Hävningsbeslutet är inte ägnat att tillgodose det åsyftade ändamålet med villkoret om samarbete. Hävningsbeslutet är av samma anledning inte heller nödvändigt.
- (168) Hävningsbeslutet står vidare inte i rimlig proportion till den skada som Hävningsbeslutet kommer att orsaka Föreningen, dess medlemmar, partners och andra i branschen som kommit att se Föreningen som ett nav för hållbar turism i svensk natur. I förlängningen riskerar detta även att drabba landsbygden och naturturismen i stort. Hävningsbeslutet kommer högst troligt att innebära att Föreningen inte kan fortsätta att driva sin verksamhet utan det skulle resultera i en konkurs för Föreningen. Detta skulle i sin tur innebära att flera större och samhällsviktiga projekt skulle avbrytas och att uppnådda positiva resultat i här aktuellt projekt, samt förväntade positiva resultat från övriga pågående projekt skulle gå förlorade. Hävningsbeslutet är således oerhört ingripande för Föreningen i första hand och för turistnäringen i Sverige i andra hand, med stora kostnader slutligen även för samhället i stort.
- (169) Vid en sammantagen bedömning synes det uppenbart att Hävningsbeslutet står i strid med proportionalitetsprincipen och 5 § Förvaltningslagen.
- (170) Avslutningsvis vill Föreningen lyfta att man har gjort allt vad som kunnat förväntas av den som stödmottagare. För det fall Jordbruksverket mot förmodan skulle ha grund för sin tolkning av samarbete, är Hävningsbeslutet under alla omständigheter oproportionerligt mot bakgrund av omständigheterna i ärendet. Jordbruksverket har inte visat att det föreligger någon avvikelse från tillämpliga villkor, eller att sådan avvikelse skulle vara så allvarlig att den motiverar Hävningsbeslutet.

6 SAMMANFATTNING

- (171) Sammantaget står det klart att Föreningen har samarbetat med Lärande i Sverige enligt beslut och alla tillämpliga villkor lagar, förordningar och föreskrifter. Samarbetet har varit helt nytt för parterna och någon kundrelation har inte funnits mellan dem som kan påverka stödet. Ingen annan omständighet har heller anförts av Jordbruksverket som förtar att Hävningsbeslutet är felaktigt och ska upphävas.



Mats Johansson, Advokat

Bilagor:

Bilaga 1	Jordbruksverket, Beslut om att häva stöd, 26 september 2025
Bilaga 2	Utlisningen Starkare organisationer inom landsbygdsturism och besöksnäring, jun-aug 2021
Bilaga 3	Naturturismföretagen, Ansökan om projektstöd, 31 augusti 2021
Bilaga 4	Jordbruksverket, Beslut om beviljande av stöd, 19 maj 2022
Bilaga 5	Nationell_arena_for_hallbar_landsbygds-_och_naturturism
Bilaga 6	NAV - nationellt nav för hållbarturism i svensk natur
Bilaga 7	Mailkorrespondens, Föreningen - JBV, 16 maj 2022
Bilaga 8	FLIT, Tjänsteanteckning, JBV
Bilaga 9	URVAL, Nationella kriterier, Jordbruksverket, 12 maj 2022
Bilaga 10	Samarbetspartners
Bilaga 11	BESLUT om ändring - 2021-3225, JBV BIFALL, 3 maj 2023
Bilaga 12	BESLUT om ändring - 2021-3225, JBV BIFALL, 8 december 2023
Bilaga 13	Förskottsutbetalning, Beslut JBV-BIFALL, 16 juni 2022
Bilaga 14	Delutbetalning 1, Beslut JBV-BIFALL, 10 februari 2023
Bilaga 15	Delutbetalning 2, Beslut JBV-BIFALL, 18 april 2023
Bilaga 16	Delutbetalning 3, Beslut JBV-BIFALL, 15 september 2023
Bilaga 17	Delutbetalning 4, Beslut JBV-BIFALL, 19 oktober 2023
Bilaga 18	Delutbetalning 5, Beslut JBV-BIFALL, 7 februari 2024
Bilaga 19	Delutbetalning 6, Beslut JBV-BIFALL, 8 maj 2024
Bilaga 20	Delutbetalning 7, Beslut JBV-BIFALL, 5 november 2024
Bilaga 21	Delutbetalning 8, Beslut JBV-BIFALL, 12 december 2024

Bilaga 22 Delutbetalning 9, Beslut JBV-BIFALL, 25 februari 2025