

Justitieombudsmannen
Nils-Olof Berggren

Initiativärende mot en länsstyrelse angående avgiftsdebitering i ärenden på lantbruksområdet

Initiativet

Under utredningen av ett tidigare ärende (dnr 157-2005) mot Länsstyrelsen i Kronobergs län uppkom en fråga om länsstyrelsens möjligheter att debitera avgifter. Omständigheterna var följande.

Vid Länsstyrelsen i Kronobergs län förekommer det att sökande i ärenden om förprovning av djurstallar får hjälp av länsstyrelsens handläggare med att upprätta ritningar. Sökanden debiteras för den tid som framställandet av ritningen tagit. Från länsstyrelsen uppgavs att avgiften tas ut med stöd av Länsstyrelsens kungörelse (07FS 1994:28) med föreskrifter om taxa för uppdragsverksamhet inom lantbruksområdet. I den aktuella kungörelsen åberopar länsstyrelsen 54 § länsstyrelseförordningen som stöd för föreskrifterna om taxor. Vid tiden då kungörelsen utfärdades var förordning (1990:1510) med länsstyrelseinstruktion gällande. Av dess 54 § framgick att länsstyrelsen fick fastställa taxor för länsstyrelsens uppdragsverksamhet inom lantbrukets område. Den 1 januari 1998 upphävdes den åberopade länsstyrelseinstruktionen och ersattes med en ny, förordning (1997:1258) med länsstyrelseinstruktion. Motsvarande bestämmelse som den i den tidigare 54 § återfanns nu i 50 § i den nya instruktionen. Denna senare instruktion upphävdes emellertid den 1 januari 2003. Den nu gällande förordningen (2002:864) med länsstyrelseinstruktion innehåller ingen bestämmelse om rätt att ta ut ersättning eller fastställa taxor.

Jag beslutade att utreda frågan om länsstyrelsens avgiftsdebitering i ett särskilt ärende.

Utredning

Länsstyrelsen anmodades att yttra sig angående det rättsliga stödet för avgiftsdebiteringen.

Länsstyrelsen, genom länsrådet AA, anförde följande.

Såsom framgår av skrivelsen grundar sig länsstyrelsens avgiftsdebitering inom sakområdet lantbruk på beslut i enlighet med Länsstyrelsens kungörelse (07FS

1994:28) med föreskrifter om taxa för uppdragsverksamhet inom lantbruksområdet, beslutad då länsstyrelseinstruktionen 1990:1510 reglerade länsstyrelsens möjligheter att ta ut avgift. Den senare har sedermera upphävts. Den nu gällande förordningen (2002:864) med länsstyrelseinstruktion innehåller ingen bestämmelse om rätt att ta ut ersättning eller fastställa taxor. Motsatsen sägs dock inte heller.

Av länsstyrelsens regleringsbrev för 2002 framgår bl.a.: "Inkomster från jordbrukets uppdragsverksamhet disponeras av länsstyrelserna (jfr 50 § länsstyrelseinstruktionen [1997:1258])." Motsvarande skrivning saknas i 2003 års regleringsbrev. Dock finnes verksamhetsområdet Lantbruk kvar under rubriken Uppdragsverksamhet i beräknad budget för avgiftsbelagd verksamhet 2003 med ekonomiskt mål, "Målet är att avgiftsintäkterna skall finansiera kostnaderna". Det bör här uppmärksammas att ingen radikal förändring i lantbruksverksamheten inträffade mellan åren 2002 och 2003. Ändringen av länsstyrelseinstruktionen i dess senaste lydelse trädde i kraft den 1 januari 2003. Ovanstående är anledningen till att länsstyrelsen fortsatt med den aktuella uppdragsverksamheten även under 2003 och framgent.

I avgiftsförordningen (1992:191) 4 § kan läsas

En myndighet får, om det är förenligt med myndighetens uppgift enligt lag, instruktion eller annan förordning, mot avgift tillhandahålla:

4. rådgivning eller annan liknande service,

Varor och tjänster enligt första stycket får tillhandahållas bara om verksamheten är av tillfällig natur eller av mindre omfattning.

Enligt förordningen (2002:864) med länsstyrelseinstruktion har länsstyrelsen bl.a. uppgifter i fråga om lantbruk omfattande främst

- att verka för att nationella mål får genomslag i länet samtidigt som hänsyn skall tas till regionala förhållanden och förutsättningar
- att främja länets utveckling och noga följa länets tillstånd
- att verka för att de av riksdagen fastställda miljö kvalitetsmålen uppnås och skall därvid svara för regionalt mål och uppföljningsarbete.

Kronobergs län karakteriseras av stor andel skog med insprängd jordbruksmark. Detta ger länet dess speciella karaktär, som det är angeläget att slå vakt om. Sålunda sägs i de regionala miljömålen för miljö kvalitetsmålet "Ett rikt odlingslandskap" bl.a. "länets åker- och betesmarksareal ska bibehållas i minst dagens utsträckning så att den år 2010 omfattar 30 000 ha i skogsbygd och 42 000 i mellanbygd".

Problemet i härvarande län är att antalet djur minskar och inte räcker till för att uppfylla ovanstående mål. Detta beror på att såväl antalet lantbrukare som tillgången på ändamålsenliga byggnader inte är tillfyllest. Varje ny byggnadsinvestering är sålunda av godo och i linje med länsstyrelsens uppdrag i enlighet med instruktionen och därför också i enlighet med avgiftsförordningen.

Verksamheten med avgiftsbelagd byggnadsprojektering är enbart av mindre omfattning och uppfyller därför kraven i 4 § andra stycket avgiftsförordningen. Den byggnadssakkuninge (läs H.K.) ägnar sig i första hand åt djurstallsgranskningar, investeringsstöd samt KULM och K2 verksamhet. Enklare projekteringar enbart i mån av tid. Sett ur ett totalt länsstyrelseperspektiv kan verksamheten till och med betraktas som försumbar.

Sammantaget konstaterar sålunda länsstyrelsen att den avgiftsbelagda byggprojekteringen är i linje med övrig uppdragsverksamhet enligt avsnitt 7 i regleringsbrevet för år 2006 och tidigare års regleringsbrev samt också i enlighet med avgiftsförordningen. Verksamheten har också till syfte att medverka till att uppfylla de övergripande målen i länsstyrelseinstruktionen vad gäller lantbrukets utveckling.

I ett beslut den 19 juni 2007 anförde *JO Berggren* följande.

Rättslig reglering

För myndigheter under regeringen gäller avgiftsförordningen (1992:191). Förordningen skall tillämpas om inte något annat följer av en annan förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen (1 a § och 2 §).

Enligt 3 § avgiftsförordningen får en myndighet ta ut avgifter för varor och tjänster som den tillhandahåller bara om det följer av en lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen.

I tidigare länsstyrelseinstruktioner (54 § förordning [1990:1510] med länsstyrelseinstruktion och 50 § förordning [1997:1258] med länsstyrelseinstruktion) fanns bestämmelser av vilka framgick att länsstyrelsen fick fastställa taxor för länsstyrelsens uppdragsverksamhet inom lantbrukets område. Den nu gällande förordningen (2002:864) med instruktion för länsstyrelsen innehåller inte någon motsvarande bestämmelse.

I 4 § avgiftsförordningen finns ett generellt bemyndigande som innebär att en myndighet får besluta om att ta ut avgift för sådana varor och tjänster som räknas upp i paragrafen om det är förenligt med myndighetens uppgift enligt lag, instruktion eller annan förordning. De varor och tjänster som avses är:

1. tidskrifter eller andra publikationer,
2. informations- och kursmaterial,
3. konferenser och kurser,
4. rådgivning och annan liknande service,
5. lokaler,
6. utrustning,
7. offentlig inköps- och resurssamordning,
8. tjänsteexport,
9. automatisk databehandlingsinformation i annan form än utskrift,
10. upplysningar per telefon, om den service myndigheten därmed tillhandahåller går utöver myndighetens serviceskyldighet enligt sekretesslagen (1980:100) och förvaltningslagen (1986:223).

Av 4 § andra stycket framgår att de uppräknade varorna och tjänsterna får tillhandahållas bara om verksamheten är av tillfällig natur eller av mindre omfattning.

Ekonomistyrningsverket har utfärdat föreskrifter (ESV Cirkulär 1999:6) till avgiftsförordningen. I föreskriften till 4 § första stycket 4 p. sägs att innan en myndighet beslutar om att ta ut en avgift för rådgivning eller annan liknande service skall myndigheten pröva att tjänsten är förenlig med myndighetens uppgift och att tjänsten innebär en service som går utöver den hjälp som skall utföras avgiftsfritt enligt 4 och 6 §§ förvaltningslagen (1986:223).

Bedömning

Länsstyrelserna har när det gäller lantbruksområdet en myndighetsfunktion som avser bl.a. förprovning av djurstallar. Länsstyrelserna har också inom ramen för sin servicefunktion under lång tid – och som ett arv från de tidigare lantbruksnämnderna – haft en tämligen omfattande uppdragsverksamhet, som bl.a. innefattat bistånd åt lantbrukare med projektering av ny- och tillbyggnad av djurstallar. Uppdragsverksamheten har bedrivits mot betalning. Av tidigare länsstyrelseinstruktioner har framgått att länsstyrelsen fått fastställa taxor för uppdragsverksamheten.

Den nu gällande länsstyrelseinstruktionen, som trädde i kraft den 1 januari 2003, innehåller inte några bestämmelser om uppdragsverksamhet på lantbruksområdet. Såvitt framkommit bedrivs länsstyrelsens verksamhet med byggprojektering numera helt frivilligt och det finns inte något uttryckligt bemyndigande för länsstyrelsen att fastställa taxor eller att ta ut avgifter för verksamheten. Det har under min utredning inte med stöd av något förarbetsuttalande eller liknande kunnat utrönas vilka överväganden som legat bakom ändringen av instruktionen i denna del.

Den kungörelse som Länsstyrelsen i Kronobergs län har åberopat som stöd för debitering av avgift för byggprojektering var utfärdad med stöd av en numera upphävd länsstyrelseinstruktion. Någon rätt att debitera avgifter med stöd av den kungörelsen föreligger således inte längre.

Frågan blir då om 4 § avgiftsförordningen är tillämplig. Länsstyrelsen har i sitt remissvar hänvisat till 4 § första stycket 4 p., som reglerar avgiftsdebitering för rådgivning och annan liknande service.

En förutsättning för avgiftsdebitering enligt 4 § avgiftsförordningen är att verksamheten är förenlig med myndighetens uppgift enligt lag, instruktion eller annan förordning. Länsstyrelsen har som stöd för avgiftsdebiteringen anfört att den avgiftsbelagda byggprojekteringen är i linje med övrig uppdragsverksamhet enligt regleringsbrevet och i enlighet med avgiftsförordningen. Verksamheten har också till syfte att medverka till att uppfylla de övergripande målen i länsstyrelseinstruktionen vad gäller lantbrukets utveckling.

Regleringen i 4 § om att verksamheten måste vara förenlig med myndighetens verksamhet innebär visserligen inte att varan eller tjänsten måste ingå i myndighetens ordinarie verksamhet, men den bedrivna verksamheten får inte skilja

sig från myndighetens ordinarie verksamhet. Oftast är en vara eller tjänst som myndigheten tar betalt för med stöd av 4 § något slags biprodukt till den ordinarie verksamheten; vanligt är att det rör sig om information av något slag.

Det är möjligt, som länsstyrelsen anfört, att hjälp från länsstyrelsens tjänstemän med byggnadsritningar m.m. kan medverka till att målen för lantbruket uppfylls. Jag ställer mig dock mycket tveksam till om en så specifik verksamhet som byggprojektering är förenlig med länsstyrelsens nuvarande ordinarie uppgifter. Enligt min mening är det således tvivelaktigt om 4 § avgiftsförordningen över huvud taget är tillämplig. Jag vill i detta sammanhang peka på bestämmelsen i 7 § avgiftsförordningen enligt vilken en myndighet varje år skall samråda med Ekonomistyrningsverket om de avgifter som myndigheten tar ut eller avser att ta ut.

Länsstyrelsens uppdragsverksamhet på lantbruksområdet har som nämnts tidigare varit reglerad. Om länsstyrelserna även fortsättningsvis skall bedriva konsultverksamhet på det sätt som skett bör den möjligheten enligt min mening klart framgå av t.ex. länsstyrelseinstruktionen. Man bör dock observera att sådan verksamhet kan komma i konflikt med länsstyrelsens myndighetsutövande verksamhet. Jag tänker då närmast på risken för jävssituationer och att länsstyrelsens opartiskhet i myndighetsfunktionen kan komma att sättas i fråga (se JO 2006/07 s. 373).

Eftersom det som har kommit fram i detta ärende kan vara av intresse för Regeringskansliet och för Ekonomistyrningsverket skickar jag beslutet till dem för kännedom.

Med dessa uttalanden avslutas initiativärendet.