

## **Anmälan mot Länsstyrelsen i Västerbottens län angående handläggning av ett ärende gällande ett naturvårdsområde**

---

### **Anmälan**

I en skrivelse, som kom in till JO den 15 januari 2008 med komplettering den 4 februari 2008, klagade AA på Länsstyrelsen i Västerbottens län med anledning av handläggningen av yrkanden rörande ett naturvårdsområde. I anmälan framfördes i huvudsak följande.

Sladans naturvårdsområde inrättades genom ett beslut den 26 mars 1984. I beslutet fastställdes områdesbestämmelser och skötselplan. Inom stora delar av området skulle skogsbruk få bedrivas, angivet som zon 6, produktiv skogsmark. AA hade tillsammans med berörda markägare och en bysamfällighet i en skrivelse den 8 november 2007 till länsstyrelsens styrelse i Västerbottens län yrkat att beslutet om Sladans naturvårdsområde skulle upphävas i enlighet med 7 kap. 7 § miljöbalken och, i andra hand, att naturskyddsområdets utbredning på visst sätt skulle begränsas. De yrkade också att det inom zon 6 inte skulle gälla några ytterligare restriktioner för skogsbruk än vad som gällde utanför naturvårdsområdet och att krav på tillstånd av länsstyrelsen inte skulle åläggas skogsföretaget. I en skrivelse till bysamfälligheten den 11 december 2007 hade länsstyrelsen avslagit yrkandena. Som skäl angavs bl.a. att naturvårdsområdet var föremål för ombildning till naturreservat med delvis nya föreskrifter och att det vore olyckligt att ta bort det skydd som naturvårdsområdet utgör intill dess att reservatet bildats. Sakägarnas begäran hade inte prövats av länsstyrelsens styrelse trots att den hade adresserats dit. Markägarna hade ingen möjlighet att överklaga avslaget till en förvaltningsdomstol. Beslutet saknade dessutom besvärshänvisning. I beslutet beaktades varken skyddet för markägarnas äganderätt eller nya regeringsdirektiv samt gjordes felaktiga bedömningar av områdets läge i förhållande till s.k. värdekärnor. Länsstyrelsens svars-skrivelse riktades enbart till bysamfälligheten och hade inte delgivits någon annan.

### **Utredning**

Länsstyrelsen i Västerbottens län anmodades att göra en utredning och yttra sig över vad som framförts beträffande möjligheten att överklaga länsstyrelsens ställningstagande i skrivelsen den 11 december 2007.

Den 27 februari 2008 lämnade länsstyrelsen ett remissvar med i huvudsak följande innehåll.

### **Bakgrund**

Under hösten 2006 inkom en ansökan om avverkning av skog inom Sladans naturvårdsområde från BB, delägare i I 2:7. Då meddelade länsstyrelsen preliminärt att det fanns planer på att göra om naturvårdsområdet till naturreservat och i den processen skydda delar av skogen. Ytterligare kontakt togs via telefon med övriga berörda markägare som informerades om områdets skyddsvärden under vintern/våren 2007. Våren 2007 skickades en inbjudan till informationsmöte ut och ett markägarmöte hölls på länsstyrelsen den 10 maj 2007. Vid det mötet informerades om bakgrunden till arbetet med att skydda skog och natur, de särskilda naturvärden som finns i Sladan samt om den fortsatta processen när det gäller ombildning från naturvårdsområde till naturreservat. Därefter har länsstyrelsen under sommar och höst 2007 träffat Ivarsboda bysamfällighet två gånger och framfört samma budskap samt även haft flera möten med de markägare som berörs av inskränkningar i skogsbruk.

Därefter har markägarna och bysamfälligheten under november inkommit med flera skrivelser i ärendet. Två skrivelser inkom den 13 november och en den 15 november där man ifrågasätter länsstyrelsens bedömningar och deklarerar att man inte har någon mark till salu och att man uttryckligen förbjuder länsstyrelsen att värdera marken. Vidare har man i en skrivelse inkommen 19 november ställt frågor kring länsstyrelsens inventeringar och naturvärdesbedömningar samt handläggarnas kompetensnivå.

I det sammanhanget har Ivarsboda by samt berörda markägare även ställt en skrivelse till länsstyrelsens styrelse, inkommen 13 november. I den skrivelsen yrkar man i första hand på att Sladans naturvårdsområde ska upphävas, i andra hand yrkar man på att reservatet endast ska omfattas av utpekade nyckelbiotoper och i tredje hand att man fortsättningsvis ska få bedriva skogsbruk utan länsstyrelsens tillstånd. Det är svaret, daterat 11 december 2007, på den skrivelsen som föranlett JO-anmälan.

---

### **Möjligheten att överklaga.**

Länsstyrelsen har i skrivelsen den 11 december 2007 försökt förklara processen och besvara de yrkanden som Ivarsboda bysamfällighet har ställt. Länsstyrelsen har dessutom samma dag besvarat ytterligare frågor från AA. Skrivelsen är inte avsedd att vara ett beslut i egentlig mening. Ombildandet från naturvårdsområde till naturreservat pågår och beslut i den frågan har ännu inte fattats. Nästa steg i den processen är att beställa en värdering av skog och mark som underlag för en ekonomisk förhandling mellan staten och markägarna. När marken är inlöst eller intrångsersatt skickas ett reservatsförslag och en skötselplan ut på remiss inför det formella reservatsbeslutet.

Länsstyrelsen har använt uttrycket ”avslår” förstahandsyrkan osv. Detta är en mindre bra formulering som kan leda tankarna till beslut. Å andra sidan framgår på flera ställen att så inte varit fallet, t.ex. ”svar på skrivelse.” i rubriken, ”Sladans naturvårdsområde är för närvarande föremål för ombildning till naturreservat. sid 2 eftermotivering, ”För närvarande pågår en reservatsbildning.”sid 3 sista stycket.

### **Beslutsnivå**

Fram till och med den 31 december 2007 fanns en styrelse med 12 ledamöter vid Länsstyrelsen i Västerbotten. Av förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion framgår bland annat att länsstyrelsens styrelse numera är borttagen. Länsstyrelsen leds av en myndighetschef. Vid länsstyrelsen ska finnas ett insynsråd som består av högst åtta ledamöter. Insynsrådet har inte beslutsrätt.

Länsstyrelsens styrelse hade sitt sista sammanträde den 10 december 2007. Inför den beredning som länsstyrelsen alltid hade före styrelsesammanträdet fanns ifrågasvarande skrivelse med på föredragningslistan. T.f. landshövdingen CC bedömde

emellertid att styrelsesammanträdet skulle ta för lång tid och ärendet lyftes därför ur föredragningslistan. Istället besvarades skrivelsen av DD, föredragande och EE, beslutande. DD arbetar med reservatsfrågor på naturskyddsfunktionen och EE är t.f. länsråd med ansvar över hela myndigheten. Härtill kommer att länsstyrelsen är en myndighet som alltid försöker vara saklig och objektiv, oavsett vem eller vilka som undertecknar svaren. Utgången av ett ärende får inte vara beroende av eventuella personliga intressen. Det är länsstyrelsens samlade bedömning som ska bestämma utgången. Frågan om rätten att överklaga är inte beroende av vem eller vilka som fattar besluten eller besvarar skrivelserna.

### **Sammanfattning**

Länsstyrelsen beklagar att olyckliga formuleringar gjort att AA m.fl. har uppfattat skrivelsen den 11 december 2007 som ett beslut ifråga om reservatsbildningen och mot den bakgrunden missförstått länsstyrelsens handläggning av ärendet. Länsstyrelsen kommer att fatta beslut om området ska bli reservat eller inte. Om beslutet innebär att ett reservat ska bildas kommer beslutet att innehålla syftet med reservatsbildningen, gränserna, skötselplan och reservatsbestämmelserna. Ett sådant beslut kommer att förses med anvisningar om hur man överklagar och delges samtliga berörda fastighetsägare och andra sakägare.

AA kommenterade remissvaret.

### **Rättslig reglering**

I den tidigare gällande naturvårdslagen (1964:822), 19 §, fanns regler om inrättande av naturvårdsområde. Enligt 9 § första stycket lagen (1998:811) om införande av miljöbalken ska naturvårdsområden vid tillämpning av miljöbalken anses som naturreservat.

Regler om naturreservat finns i 7 kap. miljöbalken, MB. Enligt 7 kap. 7 § första stycket MB får länsstyrelsen helt eller delvis upphäva beslut om bildande av naturreservat om synnerliga skäl föreligger. Enligt 18 kap. 1 § MB överklagas länsstyrelsens beslut i frågor som rör bl.a. ändring eller upphävande av naturreservat till regeringen. Av 7 kap. 7 § andra stycket MB framgår att länsstyrelsen får ge dispens från föreskrifter om det finns särskilda skäl. Enligt 19 kap. 1 § tredje stycket överklagas länsstyrelsens beslut i särskilt fall till miljödomstol.

Om ett beslut som kan överklagas går en part emot ska vederbörande enligt 21 § andra stycket förvaltningslagen (1986:223) underrättas om hur beslutet kan överklagas.

### **Bedömning**

I markägarnas skrivelse den 8 november 2007 fanns bl.a. ett uttryckligt yrkande om upphävande av beslutet om naturvårdsområde med åberopande av 7 kap. 7 § MB. Beslut i frågor som avses i den bestämmelsen kan, som nyss nämnts, överklagas.

Länsstyrelsen har i sitt yttrande till JO förklarat att svarsskrivelsen den 11 december 2007 inte var avsedd att vara ett egentligt beslut. Länsstyrelsen har hänvisat till en pågående handläggning av frågan om områdets ombildande till naturreservat och till ett kommande formellt reservatsbeslut.

Den omständigheten att det samtidigt pågick en process för att ombilda naturvårdsområdet till reservat innebar naturligtvis inte att länsstyrelsen kunde underlåta

att ta ställning till framställda yrkanden om upphävande av det år 1984 fattade beslutet om naturvårdsområde. För det fall att länsstyrelsen avsåg att behandla även den frågan i det kommande beslutet i reservatsärendet borde markägarnas skrivelse den 8 november 2007 ha besvarats med en tydlig upplysning om det.

På det sätt som svarsskrivelsen nu kom att utformas framgick det inte att markägarnas yrkanden beträffande naturvårdsområdet ännu inte var slutligt prövade. Länsstyrelsens svarsskrivelse innehöll motiverade ställningstaganden till samtliga yrkanden som markägarna framställt. Som länsstyrelsen själv pekat på uttalades i skrivelsen att yrkandena ”avslogs”. Länsstyrelsens svar var därigenom ägnat att ge markägarna intrycket att dialogen med länsstyrelsen i frågan om naturvårdsområdets fortbestånd avslutades genom skrivelsen. Svarsskrivelsen kan inte uppfattas på annat sätt än som länsstyrelsens slutliga ställningstagande till markägarnas begäran om att beslutet om naturområdet skulle upphävas m.m. Med den utformning som svarsskrivelsen nu gavs skulle den ha försetts med en överklagandeanvisning. Sammantaget förtjänar länsstyrelsen kritik för handläggningen.

JO:s granskning är av rättslig art och avser främst en kontroll av att myndigheterna har följt de regler som gäller för förfarandet. JO kan inte ändra eller upphäva myndigheters beslut. Granskningen är inte heller avsedd att föregripa eller ersätta den prövning som kan eller har kunnat ske i ordinarie ordning. JO brukar således inte ta ställning till om ett beslut är riktigt i sak. Vad som i övrigt har kommit fram ger mot denna bakgrund inte anledning till någon ytterligare åtgärd.