

Anmälan mot Länsstyrelsen i Jämtlands län angående handläggningen av bildande av naturreservat

Anmälan

I en anmälan med bilagor, som kom in till JO den 6 februari 2008, klagade AA på Länsstyrelsen i Jämtlands län. Han uppgav att han var ombud för flera fastighetsägare i ett ärende om ett föreslaget naturreservat och att han i brev till länsstyrelsen den 23 januari 2007, den 25 maj 2007 och den 31 oktober 2007 hade begärt besked om hur ärendet avancerat men att breven inte hade besvarats. Han framförde att det var fråga om stora arealer samt att reservatsplanerna i praktiken innebar att det rådde avverkningsförbud inom områdena.

Utredning

Länsstyrelsen i Jämtlands län anmodades att göra en utredning och yttra sig över vad som framfördes i AA:s anmälan. I ett yttrande, daterat den 16 april 2008, anförde länsstyrelsen följande.

Advokat AA, sedan 20 december 2005 ombud för ägarna av fastigheterna S 1:21, 3:13 och 3:14, har i en skrivelse till JO begärt en granskning av länsstyrelsens handläggning under bildandet av Havmyrens naturreservat på grund av icke besvarade brev. Enligt AA har tre brev skickats till länsstyrelsen under år 2007, den 25 januari, 25 maj och 31 oktober utan att svar erhållits. Detta är dock inte helt korrekt. 2007-01-29 sökte länsstyrelsens ansvarige handläggare kontakt med AA via telefon. AA var då ej tillgänglig utan samtalet togs emot av en sekreterare. Reservatshandläggaren meddelade då att reservatsärendet för närvarande inte hade fortskridit, men att AA, som ombud, samt markägare skulle meddelas så fort det hände något i ärendet. Sekreteraren lovade vidarebefordra detta meddelande till AA. AA:s brev från den 25 maj och 31 oktober blev dock obesvarade, vilket länsstyrelsen beklagar. Breven skulle ha besvarats även om inget nytt i ärendet fanns att meddela.

En förklaring till att detta kunde hända är att arbetsbelastningen för reservatshandläggarna var extremt hög under 2007. Antalet anställda handläggare för reservatbildning vid länsstyrelsen i Jämtlands län var då bland de absolut lägsta i landet. Under 2007 pågick dessutom ett projekt med omfattande analys och inventeringar av Jämtlands skogar. Därtill kommer att turbulensen bland reservatshandläggarna har varit stor. Under drygt ett år från oktober 2006 till januari 2008 har t.ex. tre olika reservatshandläggare haft hand om Havmyren. Då varje handläggare har hand om ett stort antal reservatsobjekt innebär varje handläggbyte på ett objekt att en mängd skriftliga fakta och samlad erfarenhet skall överföras. Detta har tyvärr i några få fall inte fungerat tillfredsställande.

För att minska på arbetsbelastningen för reservatshandläggarna har en ny handläggartjänst tillkommit fr.o.m. januari 2008. Under maj månad 2008 tillkommer, under en 2 årsperiod, ytterligare en handläggartjänst.

För det aktuella reservatsobjektet Havmyren har en dialog med markägarna och deras ombud inletts och processen mot ett reservatsbeslut är högt prioriterad.

AA kommenterade remissyttrandet. Han framförde synpunkter avseende långa handläggningstider, beträffande både det aktuella ärendet och i allmänhet för ärenden om bildande av naturreservat. Han framförde också att beslut i en reservatsfråga inte meddelas förrän ersättningsfrågan är klar och att fastighetsägarna under tiden som länsstyrelsens handläggning pågår i praktiken har avverkningsförbud på skog inom det aktuella området utan att få någon kompensation samt att statens tillvägagångssätt är oförenligt med reglerna om skydd för egendom. I en skrivelse som kom in till JO den 1 december 2008, uppgav AA bl.a. att länsstyrelsen, sedan hans senaste inlägga till JO den 30 april 2008, hade tillskrivit endast en av hans sex huvudmän och att det nu hade gått tre år sedan länsstyrelsen lade en död hand över området.

Den 9 december 2008 beslutade JO att återremittera ärendet till länsstyrelsen för utredning och yttrande över vad AA hade anfört i sina skrivelser till JO. Yttrandet skulle avse handläggningen av det aktuella reservatsärendet Havmyren. Länsstyrelsen anmodades också yttra sig om handläggningen av reservatsärenden i allmänhet, bl.a. redogöra för handläggningstiderna i ärenden av detta slag.

Den 9 februari 2009 inkom till JO följande yttrande, undertecknat av t.f. länsrådet BB och chefsjuristen CC.

Länsstyrelsen hänvisar till sitt tidigare yttrande i ärendet, den 16 april 2008 Dnr 511-2825-08.

Naturreservat bildas för att långsiktigt bevara och utveckla naturmiljöer med ett särskilt värde för djur, växter och människor. Initiativ till bildande av ett reservat kan komma från länsstyrelsen (som efter inventering funnit värdefull och skyddsvärd mark), enskilda markägare, ideella föreningar, kommuner eller allmänheten. Länsstyrelsens första kontakt med markägaren sker normalt per telefon, besök eller ibland per brev. Inför första kontakten tar länsstyrelsen fram ett underlag för samråd med markägaren. Är ett flertal markägare inblandade kan den första informationen ske vid ett större gemensamt möte. Lantmäteriet anlitas för att upprätta fastighetsförteckningar inom planerade reservatsområden. Fastighetsförteckningen innehåller uppgifter dels om berörda fastigheter, marksamfälligheter, gemensamhetsanläggningar och olika rättigheter till aktuell mark och dels om vem eller vilka som är ägare. Länsstyrelsen företar en värdering av marken och beroende av det enskilda fallet kan det röra sig om intrångsersättning eller om inlösen (köp) av mark. Länsstyrelsen beställer värderingen från ett antal olika privata, oberoende värderingsföretag som Naturvårdsverket slutit avtal med. Denna värdering utgör därefter grund för förhandling och ersättning till den enskilde sakägaren. Oftast fattar länsstyrelsen det formella beslutet om naturreservat först efter förhandlingarna med markägaren/annan sakägare är avslutade. Om ett akut hot mot aktuellt område kan länsstyrelsen meddela ett interimistiskt förbud med innebörden att ingen utan länsstyrelsens tillstånd får utföra de åtgärder som det interimistiska förbudet beskriver. Beslutet att bilda reservat kan dock i vissa fall fattas innan ersättningsfrågorna är lösta. Om länsstyrelsen beslutar att bilda reservat innan ersättningsfrågorna är lösta fortsätter förhandlingen om ersättning tills man är överens dock längst ett år efter att beslutet om att bilda naturreservat har vunnit laga kraft. Berörd sakägare kan, inom ett år efter att beslutet om att bilda naturreservat har vunnit laga kraft, lämna in stämmings-

ansökan i miljödomstol och därmed stämma staten. Om inte stämningsansökan lämnas in i tid förlorar sakägaren rätt till ersättning.

Handläggningstiden för ärenden om bildande av naturreservat varierar stort räknat från och med tidpunkten för när diskussion har påbörjats med markägare. I ärenden med endast en markägare inblandad som inte har någon invändning mot reservatsförslaget kan handläggningstiden uppgå till ett år eller något längre. Ärenden där det råder komplicerade ägarförhållanden och där ett flertal olika parter och ombud är inblandade kan ha en handläggningstid upp mot fem till tio år. Den längre handläggningstiden rör främst ärenden där ägarförhållanden och fastighetsförhållanden inte är klarlagda utan måste utredas.

Länsstyrelsens handläggning i det aktuella ärendet påbörjades när myndigheten vid inventering fann att området var skyddsvärt och Havmyren föreslogs därför som reservatsobjekt. Under 2005 togs beslut om att minska det föreslagna reservatsområdet. Det mesta av den produktiva skogen togs bort från reservatsförslaget och det är idag inte mycket skog som berörs. Reservatsförslaget innefattar idag mest våtmarker och berör fyra skiften med enskilda ägare och därutöver SCA. I november 2006 fördelades ärendet på en ny handläggare och därefter har ärendet bytt handläggare återigen några gånger. Justeringar av området har även gjorts under 2008. Länsstyrelsen har under våren 2008 fört samtal med vissa markägare för att lösa problem med tillträde till mark som inte kommer att innefattas av det tänkta reservatet. Den 16 juli 2008 beställdes en värdering av marken. Det anlitate företaget har ännu inte hunnit komma igång med arbetet, men utsikterna är goda att detta kan ske under våren 2009. Länsstyrelsen har inte fattat något interimistiskt beslut i aktuellt ärende.

Advokat AA har i sin anmälan anfört att länsstyrelsen skulle ha brist på medel för inlösen av mark. Detta är inte korrekt. Under år 2008 använde sig länsstyrelsen endast av hälften av de medel som var avsatta för inlösen av mark. De senaste fem åren har inte länsstyrelsen nyttjat medlen fullt ut för inlösen av mark.

Länsstyrelsen vill återigen påpeka att handläggningen i aktuellt ärende dragit ut på tiden beroende av handläggsituationen på myndigheten. I den delen avseende medel avsatta för anställning av personal har det rätt brist på medel. Det har även rätt en stor omsättning av personalen vilket medfört att pågående ärenden har omfördelats ett flertal gånger. I det aktuella ärendet har sedan 2005 fyra naturskyddshandläggare varit ansvariga. På grund av stora brister i inventeringsunderlaget för skyddsvärd skog i länet beviljade Naturvårdsverket under 2007 och 2008 cirka fyra miljoner kronor för att komplettera dessa inventeringar. Trots att säsongsanställda inventerare anställdes har dessa inventeringar inneburit ett merarbete för ordinarie naturskyddshandläggare vilket påverkat handläggningen av reservatsförslag.

Länsstyrelsen kan vid sin utredning konstatera att en omedveten prioritering kan ha påverkat länsstyrelsens handläggning. Den synes till viss del ha sökt prioritera ärenden där stora ekonomiska värden riskeras för markägarna. Det rör sig om ärende med mycket högproduktiv och väldigt högt värderad mark. Denna omedvetna prioritering kan ha haft negativ påverkan på nu aktuellt ärende där marken mest består av myrmark eller relativt lågproducerande mark.

Det är korrekt att länsstyrelsen i övervägande delen av ärendena söker komma överens om ersättningen till den enskilde markägaren innan beslut om naturreservat fattas. En anledning till detta är att om länsstyrelsen fattar beslut om inrättande av naturreservat så har berörd sakägare ett år på sig att inlämna stämningsansökan mot staten. Om den enskilde skulle missa detta förlorar han eller hon rätt till ersättning. Länsstyrelsen anser att det oftast är bättre för den enskilde om ersättningsfrågan löses i samband med beslut om inrättande av naturreservat. Det förekommer emellertid att länsstyrelsen fattar beslut om inrättande av naturreservat utan att ersättningsfrågan är löst.

AA kommenterade länsstyrelsens remissvar. Han uppgav att han inte hade hört från länsstyrelsen i ärendet sedan hans skrivelse till JO den 28 november 2008. Han uppgav också att han inte heller, efter att upprepade gånger skriftligt ha begärt

besked om ärendets handläggning, hade fått information om att länsstyrelsen, såsom angetts i remissyttrandet, tagit flera beslut om att ändra det föreslagna reservatsområdet eller om att länsstyrelsen i juli 2008 hade beställt en värdering av marken.

Från länsstyrelsen inhämtades att i princip hela det föreslagna reservatsområdet ingår i Natura 2000-nätverket.

Rättslig reglering

Bestämmelser om naturreservat m.fl. skydd av naturområden finns i första hand i 7 kap. miljöbalken, MB.

Enligt 7 kap. 4 § MB får ett mark- eller vattenområde förklaras som naturreservat i syfte att bevara biologisk mångfald, vårda och bevara värdefulla naturmiljöer eller tillgodose behov av områden för friluftslivet. Ett område som behövs för att skydda, återställa eller nyskapa värdefulla naturmiljöer eller livsmiljöer för skyddsvärda arter får också förklaras som naturreservat.

Enligt 7 kap. 5 § andra stycket MB ska i beslutet om att bilda naturreservat anges de inskränkningar i rätten att använda området som behövs för att uppnå syftet med reservatet, såsom t.ex. avverkning. Om det behövs för att tillgodose syftet med ett naturreservat får ägare och innehavare av särskild rätt till fastighet, enligt 7 kap. 6 § MB, förpliktas att tåla intrång av olika slag inom området.

Bestämmelsen i 7 kap. 24 § MB ger beslutsmyndigheten möjlighet att genom interimistiskt beslut skydda ett område redan innan ett definitivt beslut har fattats om skyddet. När en fråga har väckts om att ett område ska skyddas som t.ex. naturreservat, får myndigheten således för viss tid, dock högst tre år, meddela förbud mot att sådana åtgärder vidtas utan tillstånd som berör området och som strider mot syftet med det tilltänkta skyddet. Om det finns särskilda skäl får förbudet förlängas att gälla i ytterligare högst ett år. Vid synnerliga skäl kan förbudet därefter förlängas i ytterligare ett år.

Natura 2000 är ett nätverk av skyddade naturområden som byggts upp inom EU. Det har tillkommit med stöd av EU:s habitatdirektiv (direktiv 92/43/EEG) och fågeldirektiv (direktiv 79/409/EEG). Enligt 7 kap. 27 § MB ska regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer fortlöpande föra en förteckning över naturområden som bör beredas skydd eller har beretts skydd som särskilt skyddsområde eller särskilt bevarandeområde enligt dessa direktiv. Av 15 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. framgår att regeringen har förordnat att Naturvårdsverket skall föra denna förteckning.

Områdena skyddas främst genom att det krävs tillstånd för verksamheter och åtgärder som på ett betydande sätt påverkar miljön där (7 kap. 28 a § MB). Skyddet inträder redan genom att området förs upp i förteckningen enligt 27 §. Att ett område har förtecknats eller förklarats som ett särskilt skyddsområde eller särskilt bevarandeområde enligt 7 kap. 27 § MB hindrar inte att området kan vara skyddat även enligt andra bestämmelser, t.ex. som naturreservat enligt 7 kap. 4 § MB.

I 31 kap. 4 § MB finns bestämmelser om ersättning till markägare på grund av beslut som innebär att mark tas i anspråk eller för att pågående markanvändning avsevärt försvåras om beslutet gäller bl.a. föreskrifter enligt 7 kap. 5 och 6 §§ MB om åtgärder och inskränkningar som rör naturreservat. Har ett interimistiskt förbud att vidta en åtgärd utan tillstånd meddelats enligt 7 kap. 24 § MB och vägras tillstånd, tillämpas reglerna i 31 kap. 4 § MB (31 kap. 5 § tredje stycket MB). Motvarande gäller om tillstånd vägras enligt reglerna om Natura 2000 (31 kap. 5 § första stycket MB).

Enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223) ska varje myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Frågor från enskilda ska besvaras så snart som möjligt. Någon form av svar bör dock normalt utgå och svaret får inte dröja längre än nödvändigt. För det fall svar inte kan lämnas inom rimlig tid bör den enskilde få besked om att myndigheten mottagit brevet och om möjligt besked om beräknad tid för handläggning.

I 7 § förvaltningslagen anges att varje ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.

Bedömning

AA har klagat på handläggningstidens längd för det aktuella ärendet och för reservatsärenden i allmänhet. Hans klagomål gäller också att länsstyrelsen inte har besvarat brev från fastighetsägare i ärendet.

Av utredningen framgår att ägarna till det aktuella markområdet redan år 2005 fick meddelande från länsstyrelsen om att deras fastigheter planerades att ingå i ett förslaget naturreservat, Havmyren, och att reservatsärendet ännu inte är avslutat.

Reservatsärenden kan naturligtvis vara mer eller mindre komplicerade. De innehåller dessutom ofta ett förhandlingsskede avseende ersättningsfrågor, vilket påverkar handläggningstidens längd. Länsstyrelsen har emellertid medgett att handläggningen i det aktuella ärendet har dragit ut på tiden och i huvudsak förklarat det med resursbrist hos myndigheten. Ytterligare en anledning till tidsutdräkten synes vara att det företag som anlits för att värdera marken inte omedelbart kunnat påbörja sitt uppdrag. Hög arbetsbelastning kan i och för sig leda till sådana problem i verksamheten som föranleder en myndighet att i viss utsträckning göra prioriteringar. Det finns ändå anledning att erinra om att bristande resurser inte är en giltig ursäkt för att ärenden tillåts bli alltför gamla. Självfallet är det inte heller godtagbart att dröjsmål hänförligt till ett utomstående subjekt i någon större utsträckning får påverka handläggningstiden för ett ärende.

I anmälan har gjorts gällande att det under handläggningstiden i praktiken dessutom har gällt ett avverkningsförbud avseende fastigheterna. Enligt länsstyrelsens remissvar till JO den 5 februari 2009 hade något interimistiskt beslut emellertid inte fattats i ärendet. Det hade således i reservatsärendet ännu inte föreskrivits några inskränkningar i fastighetsägarnas möjlighet att t.ex. avverka inom området. En annan sak är att området Havmyren har skrivits in i Naturvårdsverkets förteck-

ning enligt 7 kap. 27 § MB (NFS 2007:1, områdesnummer SEO720444). Området ingår således i Natura 2000 med det krav på tillstånd som följer av den regleringen.

När det gäller handläggningstider för reservatsärenden i allmänhet har AA ifrågasatt de uppgifter som länsstyrelsen har lämnat. Det finns inte förutsättningar att inom ramen för detta ärende göra en utredning av det slag som AA efterfrågar. Det kan emellertid noteras att lagstiftaren i förarbetena till de nu gällande bestämmelserna om bl.a. naturreservat (prop. 1997/98:45 , del 2, s. 96) utgick från att ett nödvändigt skydd vanligen borde kunna åstadkommas inom en tid av tre år.

Mot bakgrund av att frågan om en reservatsbildning kan komma att innebära ett kännbart ingrepp i äganderätten eller rådigheten över egendomen är det särskilt viktigt att kontakterna med markägarna hanteras korrekt. Som också framhålls i Naturvårdsverkets Handbok – Bildande och förvaltning av naturreservat (s. 29) är det angeläget att myndigheternas arbete med områdesskydd inriktas mot öppenhet och dialog samt att god information ges. Som länsstyrelsen själv konstaterat borde den fråga som AA, som ombud för markägarna, ställde i breven den 25 maj respektive den 31 oktober 2007 självklart ha besvarats. Det har vidare framgått att markägarnas ombud inte heller informerats om senare vidtagna handläggningsåtgärder. Det borde i enlighet med det nyss sagda också ha gjorts.

Det finns således grund för kritik mot länsstyrelsens handläggning av ärendet såvitt avser underlåtenheten att svara på brev och styrelsens bristande information till markägarna. Länsstyrelsen kan inte heller undgå kritik för handläggningstiden.