

## **Anmälan mot Länsstyrelsen i Värmlands län för handläggningen av en ansökan om tillstånd enligt artskyddsförordningen**

---

### **Anmälan**

Ygnäs AB Djuridik (Bolaget) anmälde genom AA Länsstyrelsens i Värmlands län handläggning av en ansökan om tillstånd att handla med vissa arter enligt då gällande artskyddsförordning (1998:179). Enligt anmälan hade länsstyrelsen trots att närmare sex år förflutit fortfarande inte fattat något beslut i ärendet.

I anmälan uppgavs i huvudsak följande:

AA ansökte den 23 augusti 2002 om tillstånd att bedriva handel med vissa arter enligt dåvarande 17 § artskyddsförordningen. Då ärendet inleddes uppgav den dåvarande handläggaren vid länsstyrelsen att han för att erhålla tillståndet först måste ha nödvändigt tillstånd enligt djurskyddslagen, vilket innefattande bl.a. ett godkännande av lokalen i vilken verksamheten skulle bedrivas. Anledningen till detta uppgavs vara att länsstyrelsen saknade nödvändig kompetens att själv bedöma lokalernas lämplighet. I avvaktan på att verksamheten skulle erhålla tillstånd enligt djurskyddslagen vidtog länsstyrelsen inte några åtgärder med anledning av ansökan. Handläggningen av AA:s ansökan om tillstånd enligt djurskyddslagen, som handlades av Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Forshaga kommun, kom dock att dra ut på tiden.

Först då verksamheten erhållit tillstånd enligt djurskyddslagen återupptog länsstyrelsen sin handläggning av ansökan enligt artskyddsförordningen. Länsstyrelsen krävde härvid att AA skulle inkomma med ett flertal kompletteringar, bl.a. en karta över verksamhetsområdet, en artlista och intyg om vissa genomgångna kurser. Trots att lokalen hade godkänts av Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Forshaga kommun önskade man även besikta densamma. Länsstyrelsen påbörjade också diskussioner angående en fråga om vilthägn.

AA ifrågasatte om ett tillstånd enligt djurskyddslagen är nödvändigt för att lokalen ska kunna godkännas enligt artskyddsförordningen, framförallt då detta fördröjer ärendets handläggning med fem år. Han uppgav också att handläggningen dragit ut på tiden eftersom han har ifrågasatt länsstyrelsens krav i ärendet. AA begärde att JO särskilt skulle bedöma ett antal frågor, nämligen om en handläggningstid om

sex år är rimlig i något slags tillsynsärende, om egen bristande kompetens är en godtagbar ursäkt för att invänta annan myndighets bedömning när denna dröjer flera år, om ärendet är rimligt handlagt när det gäller bemötande, besvarande av frågor, effektivitet, begäran av material o.s.v. och om länsstyrelsen har ägnat sig åt de för ärendet väsentliga sakfrågorna eller om ovidkommande frågeställningar som ska hanteras av annan eller bör hanteras separat tillåtits försena handläggningen?

### Utredning

Ett utdrag ur Länsstyrelsens i Värmlands län diarium avseende aktuellt ärende inforrades och granskades. Härefter remitterades anmälan till länsstyrelsen för utredning och yttrande.

I sitt remissvar anförde länsstyrelsen i huvudsak följande.

Länsstyrelsens naturvårdsenhet har den 23 augusti 2002 mottagit en ansökan från AA om tillstånd enligt 17 § dåvarande artskyddsförordningen (1998:179) att bedriva handel med djur som listats i bilaga B till rådets förordning (EG) nr 337/98. Den 30 augusti 2002 har Länsstyrelsen mottagit lagstadgad provningsavgift på dåvarande 500 kronor.

Länsstyrelsen har den 2 september 2002 begärt in utdrag ur belastnings- och misstankeregistret från Rikspolisstyrelsen. Rikspolisstyrelsens yttrande inkom till Länsstyrelsen den 3 september 2002 och visade att inga uppgifter om sökanden fanns i vare sig belastnings- eller misstankeregistret.

För att Länsstyrelsen skall kunna bedöma om en sökande är lämplig att bedriva sin verksamhet anser Länsstyrelsen att personen skall kunna visa att han har den kunskap om de arter som ska hanteras i verksamheten samt om aktuell art- och djurskyddslagstiftning som krävs för att bedriva verksamheten. Vanligen brukar sökande intyga detta genom att skicka in intyg på adekvat utbildning. Sökanden uppmanades därför att skicka in intyg på genomgången utbildning den 9 oktober 2002. Samtidigt upplystes sökanden om att det enligt djurskyddsförordningen krävs att kommunens Miljö- och hälsoskyddsnämnd skall godkänna lokalerna och andra utrymmen för djur som används för yrkesmässig handel. Länsstyrelsen meddelade att Länsstyrelsen avsåg att avvakta ett sådant godkännande innan beslut om verksamhetstillstånd lämnas. Vidare begärde Länsstyrelsen att sökanden skulle komplettera ärendet med en ritning över de lokaler där verksamheten ska bedrivas.

Den 15 januari 2003 mottog Länsstyrelsen en komplettering från sökanden där det framgick att han avsåg söka tillstånd hos kommunen för de lokaler han ämnade bedriva yrkesmässig handel i. Samtidigt kompletterade sökanden ärendet genom att bifoga kursintyg för genomgången utbildning gällande kanin- och gnagarkurs och en grundkurs i enlighet med dåvarande bestämmelser från Jordbruksverket SJVFS 1999:110, Saknr L 80 2 kap. 4 § (nuvarande 2 kap. 3-4 §§ Djurskyddsmyndighetens föreskrifter DFS 2004:16, Saknr L 80).

Länsstyrelsen har därefter avvaktat Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Forshagas beslut om godkännande av lokalerna. Detta beslut inkom från sökanden i icke komplett skick från den 6 augusti 2007 tillsammans med en begäran om att handläggningen av tillståndsprövningen skulle återupptas. Med anledning av detta kontaktade Länsstyrelsen Forshaga kommun för att erhålla en kopia på det fullständiga beslutet. Kommunen uppgav då att sökanden begärt omprövning och att beslutet inte var gällande varför någon kopia på beslutet inte erhöles i detta skede. Då kommunen meddelade att sökanden troligen skulle erhålla begärd ändring beslutade Länsstyrelsen att handläggningen av ärendet skulle återupptas. Yrkande om att så skulle ske inkom även från den sökande den 11 oktober 2007.

Den 12 oktober 2007 begärde Länsstyrelsen åter att ärendet skulle kompletteras. Länsstyrelsen bedömde att sökanden ska skicka in en förteckning över de arter han avser att hålla i sin verksamhet. Detta för att Länsstyrelsen ska kunna bedöma om

sökanden har erforderlig utbildning och kunskap att hantera djuren. Samtidigt begärdes återigen att sökanden skulle komplettera ärendet med en planskiss där det framgår var verksamhetens ska bedrivas. En sådan begäran ställdes den 9 oktober 2002 men någon planskiss hade ännu inte inkommit.

Den 26 november 2007 inkom en komplettering med en lista över de artgrupper som beräknas ingå i verksamheten. Samtidigt inkom även en planskiss som dock var gjord på en gammal och inte längre aktuell karta som Länsstyrelsen bedömde som oanvändbar för dess syfte, nämligen att vid tillsyn kunna lokalisera var förvaring av de tillståndsgivna arterna sker. Sökanden har därefter via telefon upplysts om att en bättre planskiss måste ges in. I skrivelsen från den 26 november 2007 utvidgades även ansökan till att även avse handel med djur som listats i bilaga A till rådets förordning (EG) nr 337/98, levande fåglar och embryo av arter som lever vilt inom Europeiska Unionens territorium samt andra levande djur och växter av de arter som i bilaga 1 till artskyddsförordningen har markerats med N eller n.

Den 10 december 2007 erhöll Länsstyrelsen en kopia på godkännandet av lokalerna från kommunens Miljö- och hälsoskyddsnämnd. Enligt kommunen hade sökanden haft synpunkter på sitt tillstånd och det slutliga godkännandet av lokalerna skedde den 23 november 2007.

Länsstyrelsen har som rutin att alltid träffa sökanden i de aktuella lokalerna innan tillstånd meddelas. Detta görs dels för att Länsstyrelsen då kan bedöma tillsynsmöjligheterna i lokalerna, dels för att få en möjlighet att träffa sökanden personligen. Inspektionen genomfördes den 11 februari 2008. Vid besöket framkom att delar av verksamheten avsågs att bedrivas i AA:s privata bostad. Länsstyrelsen upplyste då sökanden om att detta inte är lämpligt med anledning av de begränsade möjligheterna till tillträde till bostäder för tillsyn. Vid besöket överlämnades även en ny karta där sökanden ombads markera var verksamheten skulle bedrivas och därefter komplettera ärendet genom att skicka in denna karta till Länsstyrelsen.

Den 18 februari meddelades den sökande per telefon att han ska komplettera sin ansökan med en lista över samtliga arter som idag förekommer i verksamheten. En komplett lista över vilka djurarter som ingår i verksamheten inkom den 22 februari 2008. Samtidigt inkom också den karta över lokalerna som Länsstyrelsen begärt.

Länsstyrelsen har sedan den 25 juni 2008 begärt ytterligare kompletteringar av ärendet. Länsstyrelsen begärde då att ärendet skulle kompletteras med en kopia på intyg av genomgången utbildning eller annat som kan styrka sökandens kunskap att hantera de djur som ingår i verksamheten och som sökanden sökt tillstånd för att bedriva handel med. Detta hade begärts redan 9 oktober 2002 men sökanden hade ännu inte kompletterat ärendet med kompletta uppgifter. För att lösa problemet med att Länsstyrelsen inte har rätt att bedriva tillsyn i lokaler som är ämnade för bostadsändamål begärde Länsstyrelsen att få ett intyg från sökanden där han medger Länsstyrelsen tillträde till sin bostad. Länsstyrelsen meddelade att om ärendet inte kompletterats senast den 31 juli 2008 så kommer Länsstyrelsen att avgöra ärendet i befintligt skick vilket torde medföra att ansökan avslås.

Den 11 augusti 2008 begärdes ett nytt utdrag ur belastnings- och misstankeregistret från Rikspolisstyrelsen. Ett yttrande som visade att inga uppgifter om sökanden fanns i vare sig belastnings- eller misstankeregistret inkom sedan den 13 augusti.

Begärda kompletteringar från den 25 juni 2008 inkom till Länsstyrelsen den 31 juli samt 5 augusti varpå slutligt beslut i ärendet fattades den 27 augusti.

#### **Bemötande av vissa synpunkter i anmälan**

Behovet av tillstånd enligt djurskyddslagen

AA har på ett flertal ställen i anmälan ifrågasatt riktigheten av att Länsstyrelsen krävt att ett godkännande av lokalerna ur djurskyddssynpunkt ska finnas från kommunen innan ett tillstånd för handel med vissa djur enligt artskyddsförordningen kan meddelas.

För att sälja djur på det sätt som den sökande önskar krävs, utöver ett tillstånd enligt artskyddsförordningen, även ett tillstånd enligt 16 § djurskyddslagen. Det är enligt

bestämmelsen den kommunala nämnden som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet som kan meddela ett sådant tillstånd och denna prövning tar särskilt sikte på att godkänna de anläggningar (lokaler) som verksamheten ska bedrivas i. Enligt Länsstyrelsens bedömning kan en lokal inte anses lämplig för handel med vissa skyddade arter innan lokalen har godkänts ur djurskyddssynpunkt. Denna tolkning utgör enligt Länsstyrelsens kännedom fast praxis hos många länsstyrelser och förespråkas även av Naturvårdsverket som är tillsynsvägledande myndighet inom området (se bifogat utkast till handbok).

Begärda kompletteringar m.m.

Utöver en lämplig lokal krävs enligt Länsstyrelsens bedömning att sökande innehar nödvändiga kunskaper om de arter som hanteras i verksamheten samt nödvändiga kunskaper om art- och djurskyddslagstiftningen. Detta framgår även av 2 kap. 2 § miljöbalken vari det stadgas att alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet ska skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens art och omfattning för att skydda människors hälsa eller miljön mot skada eller olägenhet. Länsstyrelsen har därför begärt in en redogörelse för vilka arter som sökande avser att bedriva handel med samt intyg på att han har kunskaper kring hanteringen av dessa artgrupper samt relevant art- och djurskyddslagstiftning. Sökanden har anfört att det är kommunens uppgift att pröva frågan om genomgångna kurser. Kommunen har emellertid inte prövat om sökanden innehar erforderliga kunskaper om de särskilt skyddade arter som den nu aktuella tillståndsansökan avser.

Länsstyrelsen har den 15 januari 2003 mottagit intyg på genomförd grundutbildning samt kanin- och gnagarkurs från sökanden. För att tillstånd ska kunna medges anser Länsstyrelsen dock att det även krävs intyg på utbildning eller annan styrkt kunskap som är relevant för de artgrupper som ansökan avser (bl.a. fåglar, reptiler och amfibier). Ett sådant intyg har sedan lämnats från den sökande och inkom till Länsstyrelsen den 31 juli och 5 augusti 2008.

Utöver tidigare diskuterat tillstånd från kommunen avseende lokalen krävs enligt Länsstyrelsens bedömning även att sökande lämnar in en ritning eller planskiss över lokalerna. Detta för att Länsstyrelsen ska ha en möjlighet att kunna bedriva tillsyn över verksamheten. Länsstyrelsen anser vidare att en lämplig lokal i enlighet med artskyddsförordningens bestämmelser inte kan utgöra någons bostad då myndigheten inte har rätt att begära tillträde för tillsyn i någons privata bostad. Detta framgår av 28 kap. 6 § miljöbalken, något som sökande har upplysts om. Begäran om en planskiss har ställts redan 2002 men inkom i komplett skick först under 2008.

Vad gäller frågan om Länsstyrelsen har utrett om sökanden har begått något för verksamheten relevant brott så har Länsstyrelsen som rutin att begära ett utdrag ut belastnings- och misstankeregistret hos Rikspolisstyrelsen. Detta har också gjorts den 2 september 2002 samt den 11 augusti. Länsstyrelsen har inte som rutin att fråga sökanden själv om han belastas av något brott som är relevant för verksamheten.

Frågan om vilthägn

Vid Länsstyrelsens inspektion den 11 februari 2008 uppstod en diskussion om huruvida sökanden behövde ett särskilt tillstånd för hållande av vilt i hägn. Denna fråga är emellertid separerad från nu aktuellt ärende och ska därför inte inverka på aktuell tillståndsprövning. Formuleringen i tjänsteanteckningen från den 18 februari 2008 är olycklig då sökande kan ha fått uppfattningen att kompletteringen måste göras för att tillståndsärendet skulle kunna handläggas vidare. Så är emellertid inte fallet och både ovan nämnda tjänsteanteckning samt den begäran om yttrande från Naturvårdsverket som gjordes den 25 mars 2008 har lyfts ut ur ärendet och hanteras som ett separat ärende. Länsstyrelsen har i samband med inspektionsbesöket upplyst sökanden om att hållande av vilthägn utan tillstånd är straffpliktigt dock inte i syfte att utöva påtryckning eller hota sökanden utan för att upplysa sökanden om det regelverk som finns.

#### **Länsstyrelsens ställningstagande**

Länsstyrelsen finner att sex år naturligtvis inte utgör en rimlig handläggningstid i ett tillståndsprövningsärende. Varför så har skett i detta ärende kan enligt Länsstyrels-

ens bedömning främst hänförs till att Länsstyrelsen inväntat ett beslut enligt djurskyddslagen från Forshaga kommun. Varför detta har ansetts nödvändigt har anförts ovan. Ett avslag på ansökan hade visserligen kunnat meddelas redan då det uppdragades att något tillstånd enligt djurskyddslagen inte fanns för verksamheten men det är Länsstyrelsens bestämda uppfattning att parterna var överens om att ett sådant tillstånd skulle inväntas innan ärendet skulle avgöras. Från och med den 1 januari 2009 kommer en samprovning av djur- och artskyddsfrågorna att möjliggöras då länsstyrelserna övertar kommunernas uppgifter inom djurskyddsområdet varpå liknande situationer kan undvikas.

Den långa handläggningstiden kan därutöver hänförs till de många kompletteringar som har krävts in i ärendet. Dessa har begärts in mot bakgrunden att Länsstyrelsen hela tiden har haft som utgångspunkt att verksamheten har förutsättningar för att kunna erhålla tillstånd och att sökanden enligt Länsstyrelsen uppfattning även har agerat som om han önskat inkomma med dessa kompletteringar. Flertalet av kompletteringarna har enligt Länsstyrelsens bedömning krävts på grund av att sökanden inte inkommit med de handlingar som begärdes in redan i oktober 2002. Därtill utvidgades ansökan till att omfatta fler arter så sent som den 26 november 2007.

Att handläggningen dragit ut på tiden efter det att kommunen lämnat tillstånd enligt djurskyddslagstiftningen kan även till viss del hänförs till att ärendegruppen under senare år inte kunnat prioriteras vid fördelningen av de resurser som funnits tillgängliga för myndighetens arbetsuppgifter. Länsstyrelsen har under året infört rutiner i syfte att bevaka orsaken till att ärenden inte blir avgjorda inom ”rimlig” tid. Var fjärde månad sker en redovisning för länsledningen av samtliga öppna ärenden som är 1 år eller äldre. Enhetscheferna får då presentera dessa ärenden och redogöra för hur arbetet med dessa ska fortlöpa. Ledningen följer därefter utvecklingen av dessa ärenden.

AA kommenterade remissvaret. Han anförde härvid huvudsakligen att frågan om vilthägn hade fördröjt ärendets handläggning, att länsstyrelsen brustit i sin serviceskyldighet enligt förvaltningslagen då man inte hade lämnat tillräckliga svar på frågor om vilthägn och om vilka arter som omfattades av förbud mot att förvara europeiska fågelarter och att länsstyrelsen borde ha begärt in kompletteringar i ett tidigare skede istället för att vänta med detta i över fyra år. AA uppehöll sig också vid frågan om ett tillstånd enligt djurskyddslagen utgör en förutsättning för att tillstånd ska kunna meddelas enligt artskyddsförordningen. Han pekade härvid bl.a. på vissa olikheter vad gäller tillståndsplikten enligt de båda författningarna. AA uppgav också att han med tiden protesterade mot att länsstyrelsen avvaktade tillståndsprövningen enligt djurskyddslagen då denna kom att dra ut på tiden.

### **Rättslig reglering**

Ärendet avser länsstyrelsens tillståndsprövning enligt artskyddsförordningen. Då ärendet initierades hos länsstyrelsen avsåg det tillståndsprövning enligt 19 § artskyddsförordningen (1998:179) avseende tillståndspliktig verksamhet enligt 17 § samma förordning. Enligt denna bestämmelse ska det särskilt beaktas om den sökande innehar en lämplig lokal för verksamheten. Då länsstyrelsen meddelade beslut i tillståndsärendet hade den nya artskyddsförordningen (2007:845) trätt i kraft. Bestämmelserna om tillståndsprövning återfinns oförändrade i nuvarande 46 §.

Enligt 7 § förvaltningslagen (1986:223), FL, ska ett ärende där någon enskild är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten efter-sätts. Med ordet ”säkerhet” torde här avses intresset av riktiga avgöranden (se Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2007, s. 93). Av

bestämmelsen följer att myndigheten skyndsamt bör vidta de utredningsåtgärder som är nödvändiga för bedömningen i ett ärende, t.ex. egna utredningsåtgärder eller att begära att sökanden kompletterar en ofullständig ansökan. Bestämmelsen innebär vidare att ett ärende måste avslutas inom rimlig tid genom ett formligt beslut. Hur snabbt ett ärende bör handläggas beror naturligtvis på omständigheterna i det enskilda fallet och kan variera mellan olika ärendeslag.

### **Bedömning**

Av länsstyrelsens yttrande framgår att AA den 9 oktober 2002 underrättades om att länsstyrelsen avsåg att avvakta Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Forshaga kommuns godkännande av lokalerna ur djurskyddssynpunkt. Innan dess avsåg länsstyrelsen inte att fatta något beslut avseende verksamhetstillstånd enligt artskyddsförordningen. Efter att Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Forshaga kommun hade meddelat tillstånd enligt djurskyddslagen återupptog länsstyrelsen sin handläggning i oktober 2007. Länsstyrelsens handläggning kom således att fördröjas i fem års tid. Frågan är om detta varit förenligt med bestämmelserna om tillståndsprövningen i artskyddsförordningen och kravet på skyndsamhet i 7 § FL.

Enligt såväl 46 § artskyddsförordningen som 16 § djurskyddslagen (1988:534) ska lokalernas lämplighet särskilt beaktas vid tillståndsprövningen. Bestämmelserna kan med anledning av detta synas innebära att det är fråga om samma prövning i bägge fallen. 16 § djurskyddslagen hänvisar dock uttryckligen till lokalernas lämplighet ur djurskyddssynpunkt. Någon sådan hänvisning görs inte i 46 § artskyddsförordningen, som istället avser lokalernas lämplighet utifrån de skyddsintressen som bärs upp av artskyddsförordningen. Då artskyddsförordningen och djurskyddslagen delvis har olika skyddsintressen innebär detta att bedömningen enligt den ena författningen inte per automatik kan läggas till grund för den andra. Än mindre kan tillstånd enligt den ena författningen anses vara en förutsättning för tillstånd enligt den andra. I artskyddsförordningen återfinns inte heller någon bestämmelse som anger att en förutsättning för att tillstånd ska meddelas är att tillstånd dessförinnan har meddelats enligt djurskyddslagen.

Länsstyrelsens tillståndsprövning enligt artskyddsförordningen ska med anledning av det anförda göras självständigt. Vid denna prövning kan dock den omständigheten att tillstånd har meddelats enligt djurskyddslagen tillmätas betydelse. Att under en kortare tid invänta ett beslut enligt djurskyddslagen torde som regel vara oproblematiskt. Att däremot kräva att ett tillstånd enligt djurskyddslagen ska finnas innan man vidtar några handläggningsåtgärder eller fattar beslut i ärendet är dock varken förenligt med 46 § artskyddsförordningen eller 7 § FL. Länsstyrelsens handläggning har därför varit felaktig i denna del. Detta har fått till följd att ärendets handläggning har fördröjts med fem år.

Genom de ändringar i djurskyddsförordningen (1988:539) som trädde i kraft den 1 januari 2009 (SFS 2008:1051) har länsstyrelserna numer övertagit kommunernas uppgifter vid tillståndsprövningen enligt 16 § djurskyddslagen. Som framgår av länsstyrelsens yttrande kan man med anledning av detta förvänta sig att tillstånds-

prövningen enligt artskyddsförordningen och djurskyddslagen kommer att handläggas gemensamt, varför den i ärendet aktualiserade problematiken kan undvikas.

Vad som i övrigt har anförts i anmälan föranleder inte någon åtgärd från JO:s sida.