

Justitieombudsmannen
Katarina Pahlsson

Kritik mot Länsstyrelsen i Norrbottens län för långsam handläggning av ett ärende om EU-stöd

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 25 juni 2019 framförde AA klagomål mot Länsstyrelsen i Norrbottens län med anledning av långsam handläggning av ett ärende om EU-stöd. Han uppgav bl.a. följande:

Han hade sedan 2009 slagit en myr belägen i norra delen av Pajala kommun och erhållit EU-stöd i form av miljöersättning för betesmarker och slätterängar för detta. 2016 fick han ett informationsbrev från länsstyrelsen om att han inte längre skulle få någon ersättning och att hans åtagande skulle avslutas. I brevet stod också följande.

När dessa beslut är fattade kommer du att ha möjlighet att överklaga dem.

Vid tiden för anmälan hade han fortfarande inte fått några beslut. Efter att han kontaktat länsstyrelsen ett flertal gånger under årens lopp via telefon och e-post, fick han slutligen svaret att dröjsmålet berodde på avsaknaden av ett IT-system.

Till sin anmälan fogade AA det skriftliga besked som länsstyrelsen tillsänt honom den 13 juli 2016, e-postkorrespondens med länsstyrelsen och Statens jordbruksverk (Jordbruksverket) med anledning av tidsutdräkten samt underrättelser om utbetalningsdatum han fått sig tillsänt av myndigheten trots beskedet 2016 om att någon utbetalning inte skulle ske.

Av e-postkorrespondensen framkom bl.a. att AA fått följande svar från länsstyrelsen.

Den 16 mars 2018:

Hej!

Det som vi tidigare meddelat i brev daterat 2016-07-13 gäller fortfarande. Det kommer inte utgå någon ersättning för marken från och med 2016 om inte något upplåtelseavtal med markägaren finns.

Den 19 mars 2018:

Hej!

Det stämmer att ni inte fått något beslut ännu som går att överklaga. Det beror på att vi inte kan fatta några beslut ännu. Av samma anledning har vi inte kunnat fatta beslutet om att avsluta åtagandet. När dessa beslut skickas kommer ni att kunna överklaga dem.

Den 21 mars 2018:

Hej!

Vi kommer naturligtvis att fatta besluten så snart vi får möjlighet att göra det. I dagsläget har vi inte den möjligheten. Och det är inte något som vi styr över. Vi måste vänta tills Jordbruksverket levererar IT-system för detta.

Den 22 mars 2018:

Hej!

Som jag skrev tidigare är inte detta något som länsstyrelsen styr över. Ni har inte på något vis fallit mellan stolarna utan i princip alla sökande av miljöersättning är i samma situation som ni är. De enda åtaganden som vi kunnat fatta är för dem som endast har allmänna värden i sin ansökan. Några avslag har vi inte fattat för något av åren 2015-2017.

Enligt den senaste leveransplanen från Jordbruksverket så kommer vi att kunna påbörja arbetet med att besluta avslag vecka 17.

Den 15 maj 2018:

Hej!

Beslutet kommer så fort vi får klartecken från Jordbruksverket att göra det. Det är den information som jag har för tillfället.

Den 17 maj 2018:

Hej!

Tyvärr kan jag inte jämföra ert ärende med andras ärenden.

Just nu har vi instruktioner att avvakta med att fatta avslagsbeslut och då måste vi göra det tills vi får klartecken att gå vidare.

Den 9 oktober 2018:

Hej!

Besvärshänvisning kommer att finnas med när vi fattar beslut om slututbetalning eller beslut om avslag på ansökan. Detta är inte möjligt att göra i dagsläget för miljöersättningen för betesmarker och slåtterängar.

Utredning

JO begärde att länsstyrelsen skulle lämna upplysningar och yttra sig över det som anförts i anmälan. Av yttrandet skulle särskilt framgå hur handläggningen förhöll sig till skyndsamhetskravet i 9 § förvaltningslagen (2017:900), FL.

Länsstyrelsen lämnade följande remissvar:

Ärendets handläggning

Förutsättningar för beslut om EU-stöd är ett fungerande IT-stöd. År 2015 inleddes en ny programperiod avseende EU-stöd till jordbruket. Länsstyrelserna handlägger, kontrollerar och beslutar om EU-stöd till jordbruket med stöd av Statens jordbruksverks föreskrifter. IT-stödet för att handlägga och administrera stöden och ersättningarna tillhandahålls av Statens jordbruksverk, nedan Jordbruksverket. Inför den nya programperioden beslutade Jordbruksverket att bygga ett nytt IT-stöd istället för att implementera handläggningen av de nya stöden och ersättningarna i det äldre IT-stödet.

Framtagandet av det nya IT-stödet har varit en långdragen process och ännu idag har Jordbruksverket inte levererat ett fullt fungerande IT-stöd. Jordbruksverket har återkommande skjutit fram leveransdatum för olika funktionaliteter och när system ska levereras. Bland annat har Jordbruksverket med korta varsel nedprioriterat att leverera funktionaliteten med att kunna avslå och avvisa ansökningar för att kunna prioritera funktionalitet för utbetalningar. Under våren 2019 lanserade Jordbruksverket funktionalitet för att besluta om avslag, vilket var aktuellt beträffande AA:s ansökan.

AA lämnade den 24 april 2015 in sin ansökan om åtagande inom miljöersättning för betesmarker och slätterängar i samband med hans samlade ansökan om jordbrukarstöd SAM2015. För att få utbetalt miljöersättning för betesmarker och slätterängar behöver sökande ha ett beslut att åtagandet godkänts av Länsstyrelsen. Ett åtagande innebär att sökande åtar sig att sköta marken enligt beslutade villkor för ersättningen i 5 år. Sökande behöver söka i SAM-internet om utbetalning varje år. Åtagandet innebär att sökande måste följa de villkor som gäller för ersättningen varje år under hela 5-årsperioden. Således måste sökande följa villkoren som gäller oavsett om sökande söker utbetalning eller inte. Åtagandet börjar den 1 januari det år som ansökan sker och upphör den 31 december det sista året i 5-årsperioden. Innan sökanden gör ett nytt åtagande bör sökande försäkra sig om att rätten att bruka marken gäller under hela perioden som det aktuella åtagandet. Det är den som brukar marken som kan ha rätt till ersättning. Sökande kan äga eller arrendera marken eller ha ett nyttjanderättsavtal med ägaren till marken.

Länsstyrelsen utredde AA:s ansökan om åtagande inom miljöersättningar för betesmarker och slätterängar med anledning av en skrivelse från Sveaskog AB. Sveaskog AB framförde att stödsökanden inte hade gällande avtal eller på annat sätt ägde rätt att disponera eller bruka mark på den av Sveaskog AB ägda fastigheten. De motsatte sig att ansökan godkändes på dessa marker. AA yttrade sig och hänvisade till rennäringslagen där det framgår att den som är av samisk härkomst får använda mark och vatten till underhåll för sig och sina renar och därför inte behöver något upplåtelseavtal med markägaren. Det kan särskilt anmärkas att AA har sedan 2015 varit medveten om att han sökt stöd på marker där markägaren motsätter sig en ansökan då han inte har haft nyttjanderätt till markerna.

I den därpå följande utredningen konstaterade Länsstyrelsen att marken som AA sökt stöd för ligger nedanför lappmarksgränsen och därför inte ingår renskötselrätten. Det måste i dessa fall finnas ett upplåtelseavtal med markägaren för att få bruka marken och som en följd av detta få rätt att söka utbetalning av miljöersättning för marken. Länsstyrelsen meddelade sökande denna tolkning.

Länsstyrelsen beslutade, efter att fungerade IT-stöd levererats, den 10 juli 2019 om avslag på hans ansökan om åtagande inom miljöersättning för betesmarker och slätterängar. Länsstyrelsens beslut överklagades den 31 juli 2019 av AA till Jordbruksverket. Vad känt är har Jordbruksverket inte prövat överklagandet.

Frågan om utbetalning av miljöersättning kan inte prövas förrän det finns ett lagakraftvunnet beslut om åtagande. För det fall AA får bifall till sin överklagan så måste det finnas utrymme att besluta om utbetalning. Därför är det nödvändigt att AA:s ansökningar om utbetalning inte blivit beslutade.

Länsstyrelsens grundinställning är att förvaltningslagens skyndsamhetskrav ska efterlevas. Länsstyrelsen har förståelse för den kritik som AA framför men tyvärr så har Länsstyrelsen i detta fall varit beroende av annan myndighets teknikutveckling. På grund av att Jordbruksverket återkommande flyttat fram datum för leverans av fungerande IT-system har det inte varit praktiskt möjligt att fatta beslut och därmed har det varit omöjligt för Länsstyrelsen att uppfylla skyndsamhetskravet enligt lagstiftningens intentioner. Som nämnts ovan så har Länsstyrelsen numera möjlighet att fatta beslut om avslag av ansökan om åtagande inom skäligen tid.

AA kommenterade remissyttrandet.

Rättslig reglering m.m.

Miljöersättning för skötsel av betesmarker och slätterängar är ett bidrag som kan sökas och som är en del av Landsbygdsprogrammet för Sverige 2014–2020. Landsbygdsprogrammet är EU-finansierat och har tagits fram för att utveckla landsbygden i Sverige. Det är Jordbruksverket som ansvarar för programmets genomförande.

Förutsättningarna för att få stöd för landsbygdsutvecklingsåtgärder regleras i förordningen (2015:406) om stöd för landsbygdsutvecklingsåtgärder (förordningen). Förordningen trädde i kraft den 15 juli 2015 och tillämpas på åtaganden som påbörjats från och med den 1 januari 2015.

Av förordningens allmänna bestämmelser i första kapitlet framgår bl.a. att stöd enligt förordningen får lämnas för åtgärder som omfattas av unionsprioriteringarna i artikel 5 i förordning (EU) nr 1305/2013 (3§), att stöd får lämnas som ekonomiskt bidrag i den mån det finns medel (6 §), att en ansökan om stöd ska göras till länsstyrelsen (17 och 19 §§), att länsstyrelsens beslut får överklagas till Jordbruksverket (50 § första stycket) och att Jordbruksverkets beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol (50 § andra stycket). Här framgår det också att Jordbruksverket ska vara förvaltande myndighet för Landsbygdsprogram för Sverige 2014–2020 (8 §), att Jordbruksverket ska vara utbetalande organ för stöd ur Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) och fullgöra de uppgifter avseende Ejflu som framgår av förordning (EU) nr 1306/2013 om inte något annat särskilt anges i förordningen eller i förordningen (2007:1042) med instruktion för Statens jordbruksverk (10 §), att länsstyrelserna ska uppfylla sina åtaganden i enlighet med gällande bestämmelser så att förvaltningen av fondmedel är effektiv och att Jordbruksverket ska ge länsstyrelserna stöd att uppfylla sina åtaganden i enlighet med gällande bestämmelser så att förvaltningen av fondmedel är effektiv (11 §). Vidare ska det hos Jordbruksverket finnas it-system för elektronisk behandling av uppgifter i ärenden om stöd enligt förordningen och länsstyrelserna ska lämna de uppgifter till it-systemen som behövs för att pröva ett ärende om stöd (44 §).

I 8 kap. 10–12 §§ förordningen regleras vad som gäller särskilt för stöd för allmän skötsel av betesmarker och slätterängar.

Enligt 9 § FL ska ett ärende handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. En motsvarande bestämmelse fanns i 7 § förvaltningslagen (1986:223) som gällde fram till den 1 juli 2018. Regleringen innebär att myndigheterna har ett ansvar att aktivt driva fram ärenden till ett avgörande.

JO kritiserade i juni 2019 Länsstyrelsen i Skåne län för att under flera års tid ha underlåtit att fatta beslut i ärenden om jordbrukarstöd (JO 2019/20 s. 244). Det rörde över 8 000 ärenden som var klara för beslut. Precis som i det här ärendet handlade det om att länsstyrelsen sedan 2015 hade inväntat ett särskilt it-stöd från Jordbruksverket. Länsstyrelsen hävdade att man inte haft något resursmässigt och ekonomiskt försvarbart alternativ till att invänta ett sådant stöd. JO uttalade att kravet på kostnadseffektivitet och enkelhet inte under några omständigheter kunde tillåtas påverka handläggningstiden på det sätt som det då var fråga om (anmälaren hade väntat på sitt beslut i nästan fyra år) samt att den omständigheten att länsstyrelsen under flera års tid hade underlåtit att fatta beslut i ärenden som varit klara för avgörande vittnade om en förvånansvärt nonchalant inställning till grundläggande förvaltningsrättsliga regler.

Bedömning

Enligt vad länsstyrelsen yttrat lämnade AA in en ansökan om åtagande inom miljöersättning för betesmarker och slätterängar den 24 april 2015 och fick ett beslut från myndigheten den 10 juli 2019, alltså mer än fyra år efter det att han lämnat in sin ansökan. Länsstyrelsen hävdar att det på grund av att Jordbruksverket inte levererat ett fungerande IT-system har varit praktiskt omöjligt för länsstyrelsen att fatta ett beslut och att uppfylla skyndsamhetskravet enligt lagstiftningens intentioner. Det är oklart om det är fler än AA som på motsvarande sätt har fått vänta eller väntar på ett beslut. Yttrandet innehåller vidare inga uppgifter om vilka åtgärder som länsstyrelsen har vidtagit under den här tiden för att komma tillrätta med situationen. Allt talar för att myndigheten lagt AA:s ärende åt sidan och helt passivt väntat på att det nya it-systemet ska levereras. Jag kan inte uppfatta situationen på annat sätt än att länsstyrelsen inte tagit ansvar för att aktivt driva fram ärendet till ett avgörande.

Redan av det informationsbrev som länsstyrelsen skickade till AA 2016 var det tydligt att myndigheten bedömt att ansökan skulle avslås. Myndigheten borde då utan dröjsmål ha upprättat ett formellt beslut med en överklagandehänvisning. Genom att inte göra det har myndigheten fördröjt AA:s möjlighet att överklaga så att den riskerar att helt förlora sitt värde. Detta är naturligtvis oacceptabelt.

Länsstyrelsens handläggning av AA:s ärende har inte varit förenlig med skyndsamhetskravet i 9 § FL och myndigheten förtjänar därför kritik.

Jag har denna dag också fattat beslut i ett ärende som rör dels Länsstyrelsen i Uppsala län och långsam handläggning av jordbruksstöd, dels Jordbruksverket och brister i planering och tillhandahållande av it-system (JO:s dnr 2876-2020).