

Kritik mot Länsstyrelsen i Västra Götalands län för underlåtenhet att avgöra ett återförvisat ärende

Beslutet i korthet: Naturvårdsverket upphävde en länsstyrelses beslut om godkännande av en älgförvaltningsplan och återförvisade ärendet för förnyad handläggning. Länsstyrelsen bedömde att en älgförvaltningsgrupp behövde samtycka till ändringar i älgförvaltningsplanen för att det återförvisade ärendet skulle kunna avgöras. Gruppen lämnade inget sådant samtycke. Därför avgjorde länsstyrelsen inte ärendet.

JO tar inte ställning till om älgförvaltningsgruppens samtycke var nödvändigt. Även om länsstyrelsen bedömde att det krävdes, var det enligt JO fel att inte avgöra ärendet. JO uttalar att om enighet inte kunde nås med gruppen om hur planen skulle ändras, borde begäran om godkännande av planen ha avslagits. Länsstyrelsen får kritik för underlåtenheten att avgöra ärendet.

Bakgrund

Län där det förekommer älgar ska vara indelade i älgförvaltningsområden. För varje sådant område ska länsstyrelsen inrätta en älgförvaltningsgrupp, som i sin tur ska upprätta en älgförvaltningsplan för området. En älgförvaltningsplan ska tas fram för en period om tre år och innehålla bl.a. mål för älgstammens storlek och en beräkning av hur stor avskjutning som är lämplig för att nå målen. Planen ska godkännas av länsstyrelsen. Detta framgår av 3 c–3 d §§ jaktförordningen (1987:905) och 18 § Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om jakt efter älg och kronhjort (NFS 2011:7).

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA i huvudsak på att Länsstyrelsen i Västra Götalands län inte hade verkställt ett återförvisningsbeslut från Naturvårdsverket i ett ärende om godkännande av en älgförvaltningsplan.

Utredning

JO hämtade in vissa handlingar från länsstyrelsen och begärde därefter att länsstyrelsen skulle yttra sig.

Länsstyrelsen (länsöverdirektören BB) redogjorde i sitt yttrande för bl.a. följande bakgrundsuppgifter. Länsstyrelsen beslutade den 12 april 2019 att godkänna en älgförvaltningsgrupps förslag till älgförvaltningsplan för planperioden 2019–2021. Gruppens ordförande AA överklagade länsstyrelsens beslut i egenskap av privatperson. Naturvårdsverket upphävde den 12 september 2019 länsstyrelsens beslut och återförvisade ärendet till länsstyrelsen. Länsstyrelsen hade frågor till Naturvårdsverket om hur motiveringen till dess beslut skulle förstås, men fick bara svävande svar. Den 3 oktober 2019 fattade länsstyrelsen ett nytt beslut om fastställande av samma älgförvaltningsplan, men denna gång med en utförligare motivering. Efter ett nytt överklagande från AA upphävde Naturvårdsverket den 21 februari 2020 länsstyrelsens andra beslut och återförvisade ärendet till länsstyrelsen. Det förekom under 2020 och 2021 flera kontakter mellan länsstyrelsen, älgförvaltningsgruppen och Naturvårdsverket om hur situationen skulle hanteras.

Länsstyrelsen framförde därefter följande:

Yttrande över särskilda frågor från JO

Har länsstyrelsen vid prövningen av om en älgförvaltningsplan ska godkännas möjlighet att på egen hand besluta om ändringar i en ingiven plan, eller måste älgförvaltningsgruppen alltid först göra ändringarna och ge in en justerad plan till länsstyrelsen?

Enligt 18 § NFS 2011:7 ska älgförvaltningsplanen (ÄFP) godkännas av Länsstyrelsen. ÄFP ska bidra till en ekosystembaserad förvaltning av älgstammen [...]. För att kunna godkänna planen, måste Länsstyrelsen kontrollera att planen innehåller allt nödvändigt underlag och att den planerade avskjutningen i planen leder till täthetsmålet för älgstammen. Om Länsstyrelsen vid denna granskning upptäcker faktafel, att det saknas relevant information i planen, eller att planen inte leder till målen, föreslår Länsstyrelsen nödvändiga ändringar för älgförvaltningsgruppen (ÄFG) och ber om kompletteringar och/eller förtydliganden. När Länsstyrelsen har fått in det underlag av ÄFG som behövs för att ÄFP ska kunna godkännas, beslutar Länsstyrelsen att fastställa ÄFP.

Alla eventuella ändringar inför fastställandet förankras således med berörd ÄFG. ÄFG måste däremot inte först göra ändringarna och komma in med ett justerat planförslag.

Om länsstyrelsen anser sig sakna möjlighet att besluta om ändringar i en älgförvaltningsplan som är ingiven för godkännande, vilken betydelse har det för processen för verkställandet av Naturvårdsverkets återförvisningsbeslut?

Om Länsstyrelsen och ÄFG inte kan komma överens om en ÄFP som kan godkännas, fortsätter Länsstyrelsen att kommunicera med ÄFG och försöker att i dialog med ÄFG komma fram till en lösning.

I det aktuella ärendet har Länsstyrelsen i samråd med Naturvårdsverket presenterat lösningsförslaget för ÄFG 4 att minska älgtätheten och därmed öka avskjutningen på den registrerade arealen i ÄFP. ÄFG 4 har dock motsatt sig detta lösningsförslag och stått fast vid att beräkna avskjutningen baserat på en så kallad ”jaktbar areal”, vilket motsägs av Naturvårdsverkets föreskrifter. Eftersom Länsstyrelsen och ÄFG 4 inte har kunnat komma överens under tiden som den återförvisade ÄFP skulle ha gällt, har ingen ny ÄFP 4 för perioden 2019–2021 kunnat fastställas innan planperioden tagit slut.

Enligt AA har länsstyrelsen behandlat det av Naturvårdsverket upphävda beslutet som att det var gällande. Länsstyrelsen ska yttra sig över detta påstående. Om länsstyrelsen har förhållit sig till det upphävda beslutet som om det i någon utsträckning hade rättsverkningar, ska den redogöra för vilket rättsligt stöd som funnits för det förhållningssättet.

Länsstyrelsen har varit medveten om att ÄFP 4 hade återförvisats för förnyad handläggning och därmed var upphävt. Tyvärr hade Länsstyrelsen missat att plocka bort den återförvisade ÄFP 4 från sin hemsida. [...]

Under tiden då Länsstyrelsen har försökt att verkställa Naturvårdsverkets återförvisningsbeslut, fanns ingen giltig ÄFP 4, eftersom ÄFG 4 och Länsstyrelsen inte har kunnat enas om en lösning. Att det inte finns en ÄFP för ett ÄFO [älgförvaltningsområde, JO:s anm.] anser Länsstyrelsen som mycket olyckligt. ÄFP ska vara vägledande för älgskötselplanerna inom ÄFO (20 § NFS 2011:7). Även tilldelningen till licensområden ska grundas på ÄFP (45 § NFS 2011:7). I både granskningen av älgskötselplaner och tilldelningen till licensområden är dock ÄFG delaktig även om det saknas en gällande ÄFP. Älgskötselplanen ska tas fram i samråd med ÄFG (27 § NFS 2011:7) och ÄFG ska även ge förslag på licenstilldelning (43 § NFS 2011:7). Därför bedömer Länsstyrelsen att ÄFG har kunnat fullfölja sin roll trots att det saknats en gällande ÄFP för ÄFO 4.

Länsstyrelsens bedömning av det som har kommit fram

Enligt 9 § förvaltningslagen (2017:900) ska ett ärende handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

Länsstyrelsen har under hela ärendets gång försökt att verkställa Naturvårdsverkets återförvisningsbeslut genom att hitta en lösning för att ta hänsyn till den oregistrerade marken i ÄFP 4. Det aktuella fallet är unikt, eftersom Naturvårdsverkets återförvisningsbeslut delvis motsägs av Naturvårdsverkets egna föreskrifter. Lagstiftningen är tydlig med att avskjutningen ska baseras på den registrerade arealen. Länsstyrelsen har därför inte kunnat bifalla AA:s förslag att räkna in den ”jaktbara arealen” i den planerade avskjutningen. Naturvårdsverkets återförvisningsbeslut talar inte heller om att det är så ärendet ska hanteras. Naturvårdsverket har tvärtom på mötena den 9 mars 2020 och den 29 mars 2021 delat Länsstyrelsens tolkning att förvaltningen sker på den registrerade marken, och att avskjutningen på den registrerade marken därför måste höjas för att kompensera för den höga andelen oregistrerad mark. Älgförvaltningsgruppen har dock valt att inte använda sig av detta lösningsförslag. Eftersom Länsstyrelsen och ÄFG 4 inte har kunnat komma överens under tiden som den återförvisade ÄFP skulle ha gällt, har ingen ny ÄFP 4 för perioden 2019–2021 kunnat fastställas innan planperioden tagit slut.

Det är därför Länsstyrelsens uppfattning att ärendet har handlagts i enlighet med 9 § förvaltningslagen. Ärendet hade inte kunnat avgöras på ett enklare eller snabbare sätt utan att eftersätta rättssäkerheten. Detta eftersom det, som beskrivits ovan, inte finns ett självklart sätt att ta hänsyn till oregistrerad areal i ÄFP. Naturvårdsverkets återförvisningsbeslut har krävt omfattande dialog med både ÄFG 4, Naturvårdsverket, vilthandläggarnätverket i övriga län och representanter för övriga ÄFG, för att hitta ett sätt att verkställa beslutet. Länsstyrelsen har under hela hanteringen av ärendet försökt att komma fram till en lösning där den kan fastställa en ÄFP som följer föreskrifterna. Länsstyrelsen har fortsatt att kommunicera med ÄFG 4 med förhoppningen att nå samsyn.

Enligt JO 2020/21 s. 364 är det av grundläggande betydelse att en beslutsmyndighet respekterar och rättar sig efter det som en överinstans har bestämt. Beslutsmyndigheten har en principiell skyldighet att tolka och tillämpa överinstansens beslut på ett lojalt sätt.

Länsstyrelsen har att beakta både lagstiftningen och överinstansens beslut. Länsstyrelsen har under hela ärendets gång beaktat Naturvårdsverkets beslut på ett sätt som också är förenligt med gällande föreskrifter, men har inte kunnat nå samsyn med ÄFG 4 i frågan. Skillnaden mot ärendet i JO 2020/21 s. 364 är därmed att Länsstyrelsen inte har kunnat följa Naturvårdsverkets beslut på det sätt som AA ville, då det inte finns stöd i lagstiftningen för detta.

AA kommenterade remissvaret.

Länsstyrelsen upplyste senare om att Naturvårdsverket den 22 mars 2023 hade avslagit AA:s överklagande av länsstyrelsens beslut om godkännande av älgförvaltningsplan för planperioden 2022–2024. Länsstyrelsen skickade en kopia av Naturvårdsverkets beslut (dnr NV-08018-22) till JO.

Bedömning

Bakgrunden till AA:s anmälan till JO är att det har rått delade meningar om hur s.k. oregistrerad areal ska beaktas i en älgförvaltningsplan. Frågor av det slaget kan prövas av Naturvårdsverket när länsstyrelsens beslut överklagas dit. Efter som JO:s tillsyn inte ska ersätta överinstansers prövning av myndigheters beslut, brukar JO inte uttala sig i sådana frågor. Jag ser ingen anledning att i detta ärende frånga den principen. Därför begränsar jag mina uttalanden till följande mer formella delar av länsstyrelsens handläggning med anledning av Naturvårdsverkets återförvisningsbeslut.

JO har vid upprepade tillfällen uttalat att det är en självklarhet att underinstanser ska följa och lojalt tillämpa domar och beslut från sina överinstanser. Endast i situationer som påminner om dem som kan motivera resning av ett lagakraftvunnet beslut kan det godtas att en underinstans avviker från de anvisningar som har getts av överinstansen i ett återförvisningsbeslut (jfr t.ex. JO 2006/07 s. 422). Vidare har JO återkommande uttalat att ett återförvisat ärende alltid bör handläggas med förtur (se t.ex. JO 2016/17 s. 354).

Länsstyrelsen har i sitt yttrande uppgett att älgförvaltningsgruppen förordat att anvisningarna i Naturvårdsverkets återförvisningsbeslut genomförs på ett sätt som enligt länsstyrelsens bedömning inte är förenligt med Naturvårdsverkets föreskrifter. Detta tillvägagångssätt har enligt länsstyrelsen inte varit det enda möjliga, men älgförvaltningsgruppen ska ha valt att inte godta länsstyrelsens förslag till lösning. Därmed har det enligt länsstyrelsen inte varit möjligt att avgöra ärendet.

Jag uppfattar länsstyrelsens yttrande som att den bedömt att det krävts samtycke från älgförvaltningsgruppen för att den föreslagna älgförvaltningsplanen skulle kunna ändras i enlighet med länsstyrelsens lösningsförslag. För mig framstår den slutsatsen inte som självklar. Formuleringen i jaktförordningen och Naturvårdsverkets föreskrifter om att planen ska godkännas av länsstyrelsen kan enligt min mening ge utrymme för olika tolkningar. Jag noterar att Naturvårdsverket i sitt beslut den 22 mars 2023 har bedömt att en länsstyrelse har

möjlighet att justera i en älgförvaltningsplan som lämnats till länsstyrelsen för godkännande.

Frågan om vilka åtgärder en länsstyrelse får vidta vid prövningen av om en älgförvaltningsplan ska godkännas bör i första hand avgöras genom överklagande till Naturvårdsverket. Jag avstår därför från att göra något mer bestämt uttalande i frågan om länsstyrelsen skulle ha kunnat ändra den föreslagna älgförvaltningsplanen i enlighet med sitt förslag till lösning. I stället vill jag framhålla att även om detta inte var möjligt, var det fel av länsstyrelsen att inte avgöra ärendet efter Naturvårdsverkets återförvisningsbeslut. Efter att ha konstaterat att det inte gick att nå enighet med älgförvaltningsgruppen om en lösning som enligt länsstyrelsen var förenlig med regelverket, borde länsstyrelsen i så fall skyndsamt ha beslutat att avslå älgförvaltningsgruppens begäran om godkännande av älgförvaltningsplanen. Då skulle frågorna där det rådde oenighet ha kunnat prövas genom överklagande till Naturvårdsverket.

Länsstyrelsens handläggning efter Naturvårdsverkets återförvisningsbeslut i februari 2020 har enligt min mening inte varit acceptabel. Underlåtenheten hos länsstyrelsen med att fatta beslut medförde att ärendet aldrig avgjordes i sak. I stället avslutade länsstyrelsen det mer än två år senare, med hänvisning till att älgförvaltningsgruppen lämnat in ett förslag till ny älgförvaltningsplan för den kommande planperioden. Det förvånar mig att länsstyrelsen inte ens i samband med sitt yttrande till JO insett att dess handläggning varit bristfällig.

Länsstyrelsen förtjänar kritik.

Som en mer allmän synpunkt vill jag avslutningsvis nämna att om en myndighetsföreskrift visat sig medföra tolkningssvårigheter, kan det finnas skäl att överväga att förtydliga den.

Ärendet avslutas.

Katarina Pålsson

Ärendet har föredragits av rättssakkunniga Albert Pettersson. Byråchefen Charlotte Håkansson har deltagit i beredningen.