

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
4959-13

meddelad i Stockholm den 9 juni 2014

SÖKANDE

AA

Ombud:. BB
LRF Konsult
Brunnsgatan 5
611 32 Nyköping

KLANDRAT AVGÖRANDE

Regeringens (Miljödepartementet) beslut den 5 juni 2013, M2011/2455/Me, i fråga om naturreservatet Kanterboda, Örebro kommun, se bilaga (här borttagen)

SAKEN

Rättsprövning

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

BAKGRUND

Länsstyrelsen i Örebro län påbörjade för drygt tio år sedan ett arbete i syfte att utvidga naturreservatet Kanterboda. Reservatet skulle omfatta en del av AAs fastighet Örebro Arbohyttan 3:2. På fastigheten fanns bl.a. en nyckelbiotop i form av en barrsumpskog.

Dok.Id 147964

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00

E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-16:30

Denna skog drabbades av stormskador varefter AA lät avverka den. År 2009 fattade länsstyrelsen beslut om ett utvidgat naturreservat som bl.a. inkluderade det avverkade området. Regeringen upphävde i december 2010 beslutet och återförvisade ärendet till länsstyrelsen för ny handläggning. Regeringen uttalade bl.a. att det fanns flera oklarheter och otydligheter avseende avgränsningen av reservatet och vilka naturvärden som kvarstod i området efter avverkningen.

Länsstyrelsen fattade den 30 maj 2011 ett nytt beslut om utvidgning av naturreservatet. Genom det nu klandrade avgörandet avslag regeringen AAs överklagande av beslutet.

YRKANDE M.M.

AA ansöker om rättsprövning och yrkar att regeringens beslut ska upphävas.

Högsta förvaltningsdomstolen har den 7 maj 2014 hållit muntlig förhandling i målet. AA har vid denna bl.a. sammanfattat sin talan väsentligen enligt följande.

Regeringens beslut strider mot reglerna i 1 kap. 9 § och 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen och 7 kap. 4 och 25 §§ miljöbalken samt artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Beslutet strider även mot 14–16 och 20 §§ förvaltningslagen (1986:223).

Regeringen har gjort en felaktig bedömning av fakta och bevisning. Det aktuella området har inte tillräckliga naturvärden för att det mot markägarens vilja ska kvalificeras som naturreservat.

Sedan regeringen hade underkänt det första beslutet om reservatsbildning, handlade länsstyrelsen ärendet på nytt under vintern 2010/2011 utan att någon inventering i fält gjordes. Närmast omgående fattades ett nytt beslut där helt nya naturvärden och skyddsmotiv presenterades som dels är oförenliga med länsstyrelsens egna uppgifter i det tidigare ärendet, dels inte stämmer överens med de faktiska förhållandena.

När ärendet först påbörjades 2003 utpekades enbart den numera avverkade barrsumpskogen som ett område med högre naturvärden. I övrigt består området för reservatsbildningen av yngre och medelålders produktionsskog utan särskilda naturvärden, till stor del planterad på gammal åkermark. Efter avverkningen av barrsumpskogen borde länsstyrelsen ha avslutat ärendet eftersom det inte fanns några naturvärden kvar. I stället fattades 2008 ett interimistiskt beslut om förbud mot skogsavverkning och sedan dess har länsstyrelsen försvarat detta beslut och den tänkta reservatsbildningen. Påståenden om helt andra naturvärden och nya skyddsmotiv har hela tiden presenterats, vilket har gjort det svårt för honom att ta till vara sina rättigheter. Länsstyrelsen har t.ex. angett att det finns ett extremrikkärr med höga naturvärden. Något sådant kärr finns inte på hans fastighet. I sitt överklagande till regeringen har han åberopat en rad dokument och omständigheter, som dels styrker att området saknar naturvärden av betydelse, dels motbevisar de uppgifter som redovisas i länsstyrelsens beslut. Regeringen har inte redovisat någon närmare motivering utan har låtit länsstyrelsens nya uppgifter ligga till grund för beslutet.

Regeringens beslut innebär en felaktig avvägning mellan allmänna och enskilda intressen där hans enskilda intressen åsidosätts på ett sätt som inte motsvarar en rimlig avvägning enligt miljöbalken, regeringsformen eller Europakonventionen. Regeringens beslut går utöver den handlingsfrihet som reglerna medger. Det aktuella området utgör en betydelsefull del av fastigheten och reservatsbildningen påverkar hela fastighetens ekonomiska bärkraft.

Regeringens beslut strider mot kraven på saklighet, opartiskhet och allas likhet inför lagen. Länsstyrelsens handläggning har präglats av bristande objektivitet och en negativ attityd till markägaren. Länsstyrelsens agerande har försvårat och förhindrat hans möjligheter att ta till vara sina rättigheter. Länsstyrelsens ansvarige beslutsfattare har bl.a. polisanmält honom och bjudit in sig till ett kommunalt nämndmöte och förtalat honom inför nämndens ledamöter. Länsstyrelsens beslut framstår närmast som en repressalie till följd av att han avverkade barrsumpskogen.

Regeringens och länsstyrelsens handläggning innehåller slutligen brister i förfarandet som kan ha påverkat utgången i ärendet. Under handläggningen i Regeringskansliet har tjänstemän från länsstyrelsen besökt kansliet för enskilda överläggningar om ärendet.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Av 1 § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut framgår att en enskild får ansöka om rättsprövning av sådana beslut av regeringen som innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen. Enligt 7 § ska Högsta förvaltningsdomstolen upphäva regeringens beslut om det strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden har angett eller som klart framgår av omständigheterna. Detta gäller dock inte om det är uppenbart att felet saknar betydelse för avgörandet.

Rättsprövningen innefattar, förutom ren lagtolkning, även sådana frågor som faktabedömning och bevisvärdering samt frågan om beslutet strider mot kraven på saklighet, opartiskhet och allas likhet inför lagen. Prövningen omfattar också fel i förfarandet som kan ha påverkat utgången i ärendet. Om de tillämpade rättsreglerna är så utformade att det föreligger en viss handlingsfrihet vid beslutsfattandet,

omfattar rättsprövningen frågan om beslutet ryms inom handlingsfriheten (jfr prop. 1987/88:69 s. 23 ff. och 234).

Enligt 7 kap. 4 § första stycket miljöbalken får ett mark- eller vattenområde av länsstyrelsen eller kommunen förklaras som naturreservat i syfte att bevara biologisk mångfald, vårda och bevara värdefulla naturmiljöer eller tillgodose behov av områden för friluftslivet. Enligt andra stycket samma paragraf får ett område som behövs för att skydda, återställa eller nyskapa värdefulla naturmiljöer eller livsmiljöer för skyddsvärda arter också förklaras som naturreservat. Av 5 § framgår att i ett beslut om att bilda naturreservat ska skälen för beslutet anges och också de inskränkningar i rätten att använda mark- och vattenområden som behövs för att uppnå syftet med reservatet. Av 25 § framgår att vid prövning av frågor om skydd av områden ska hänsyn tas även till enskilda intressen och att en inskränkning i enskilds rätt att använda mark eller vatten som grundas på skyddsbestämmelser i kapitlet därför inte får gå längre än som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses.

De i målet tillämpliga bestämmelserna i miljöbalken är allmänt hållna och ger myndigheterna ett förhållandevis stort utrymme för bedömningar. Det gäller i synnerhet bedömningen av om ett område utgör en sådan värdefull naturmiljö att det är befogat att bilda ett naturreservat, men även avvägningen mellan det allmänna intresset av att skydda värdefulla naturmiljöer och de inskränkningar i enskilds rätt som en reservatsbildning kan kräva. I målet har inte kommit fram att regeringen vid beslutsfattandet skulle ha felbedömt fakta eller överskridit gränserna för det handlingsutrymme som de aktuella bestämmelserna ger eller att det vid handläggningen har förekommit något fel som kan ha påverkat utgången i ärendet. Regeringens beslut kan vidare inte anses strida mot någon annan rättsregel på det sätt som AA har angett.

Mål nr
4959-13

Det framgår inte heller klart av omständigheterna i målet att beslutet på annat sätt strider mot någon rättsregel. Regeringens beslut ska därför stå fast.

I avgörandet har deltagit justitieråden Mats Melin, Nils Dexe, Lennart Hamberg, Erik Nymansson och Elisabeth Rynning.

Målet har föredragits av justitiesekreteraren Kristina Andersson.