

Not 29

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 7 juni 2024 följande dom (mål nr 7525-23).

Bakgrund

1. Ett mark- eller vattenområde får förklaras som naturreservat i syfte att bevara biologisk mångfald, vårda och bevara värdefulla naturmiljöer eller tillgodose behov av områden för friluftslivet. Detsamma gäller för områden som behövs för att skydda, återställa eller nyskapa värdefulla natur- eller livsmiljöer för skyddsvärda arter. När ett naturreservat bildas kan detta medföra inskränkningar i rätten att använda mark- och vattenområden.

2. Länsstyrelsen i Västra Götalands län beslutade 2019 att bilda ett naturreservat i norra delarna av Tjörn med namnet Naturreservatet Björshuvudet. Det huvudsakliga syftet med bildandet av naturreservatet angavs vara att bevara ett kustnära natur- och kulturlandskap med vacker landskapsbild och värdefulla naturmiljöer, bevara biologisk mångfald samt att tillgodose behovet av områden för friluftslivet.

3. Länsstyrelsen beslutade om föreskrifter för naturreservatet. Av dessa framgår bl.a. att det som utgångspunkt är förbjudet att inom området uppföra byggnader, att anlägga väg, luft- eller markledning, stängsel, hägnad och bryggor, att avverka eller utföra annan skogsbruksåtgärd samt att avlägsna dött träd. Vidare förbjöds stödutfodring inom betesmarker med höga naturvärden och gödsling annat än på åkermark.

4. Länsstyrelsens beslut överklagades av en stor andel av de berörda markägarna. De yrkade att regeringen antingen skulle upphäva beslutet eller besluta att området för naturreservatet skulle minskas. Det framfördes också invändningar mot länsstyrelsens handläggning av ärendet.

5. Regeringen avslog överklagandet och angav att den delade länsstyrelsens bedömning att området har så höga naturvärden att det är motiverat att skydda det genom bildande av ett naturreservat med angivet syfte och geografisk avgränsning. Regeringen fann att de föreskrifter och den skötselplan som fastställts var väl avvägda i förhållande till naturreservatets syfte. Regeringen fann vidare att det inte framkommit några formella brister i länsstyrelsens handläggning av ärendet.

Yrkanden m.m.

6. *Sökandena 1–39* ansöker om rättsprövning av regeringens beslut och yrkar att det, tillsammans med länsstyrelsens beslut, ska upphävas eller, i andra hand, att regeringens beslut ska upphävas och ärendet återförvisas dit för ny handläggning samt anför följande.

7. Beslutet strider mot artikel 17 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, EKMR, samt egendomsskyddet i 2 kap. 15 § regeringsformen. Den avvägning mellan allmänna och enskildas intressen som gjorts i enlighet med 7 kap. 25 § miljöbalken är inte proportionerlig eftersom inskränkningen av fastighetsägarnas rätt till sina fastigheter väger tyngre än den nytta beslutet medför. Det kan också ifrågasättas om allas likhet inför lagen har beaktats vid handläggningen av ärendet.

8. Behovet av områden för friluftsliv tillgodoses genom allemansrätten och det utökade strandskydd som finns i området. De närmare föreskrifter som länsstyrelsen angett för reservatet är dessutom inte ändamålsenliga då föreskrifterna innebär en förändring i brukandet av marken som snarare kommer att förändra än bevara områdets karaktär. Under de fyra och ett halvt år som ärendet har legat hos regeringen har skötsel föreskrifterna varit gällande. Markägarna har således inte kunnat sköta sina marker som därför redan har börjat att förfalla. Inrättandet av naturreservatet har också medfört ekonomiska konsekvenser för markägarna, bl.a. genom försämrade fastighetsvärden.

9. När det gäller allmänhetens behov av området för sitt friluftsliv kan det konstateras att antalet besökare är få men de orsakar redan i dagsläget olägenheter då tillräckliga parkeringsmöjligheter och sanitetsfaciliteter saknas.

10. Handläggningen hos länsstyrelsen har varit bristfällig och något samråd i egentlig mening har inte skett. Underlaget som länsstyrelsen har använt sig av är dessutom både gammalt och ofullständigt. Trots begäran har länsstyrelsen inte specificerat vad som är skyddsvärt på respektive fastighet eller genomfört en konsekvensanalys. Vidare har handläggningen av ärendet dragit ut på tiden och ärendet har legat i fyra och ett halvt år hos regeringen innan beslutet meddelades.

11. *A.E.* ansöker om rättsprövning av regeringens beslut och yrkar att det ska upphävas samt att underlaget för länsstyrelsens beslut därefter ska kompletteras. Vidare anser hon att detaljplanen ska uppdateras och att markägarna ska ersättas för intrånget som naturreservatet medför i form av ett årligt arrende. Hon anför att beslutet strider mot proportionalitets-, ändamåls-, objektivitets- och likabehandlingsprinciperna, att naturreservatet medför att bygden inte blir livskraftig och att beslutet hindrar markägare att förfoga över sin mark.

12. Högsta förvaltningsdomstolen har hållit muntlig förhandling i målet.

Skälen för avgörandet

Rättslig reglering m.m.

Rättsprövningslagen

13. Enligt 1 § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut (rättsprövningslagen) får en enskild ansöka om rättsprövning av sådana regeringsbeslut som innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i EKMR.

14. 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.

15. 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).

Miljöbalken

16. Av 7 kap. 4 § första stycket miljöbalken framgår att en länsstyrelse får förklara ett mark- eller vattenområde som naturreservat i syfte att bevara biologisk mångfald, vårda och bevara värdefulla naturmiljöer eller tillgodose behov av områden för friluftslivet. Enligt andra stycket får också ett område som behövs för att skydda, återställa eller nyskapa värdefulla naturmiljöer eller livsmiljöer för skyddsvärda arter förklaras som naturreservat.

17. I ett beslut om att bilda naturreservat ska, enligt 5 §, skälen för beslutet anges och även de inskränkningar i rätten att använda mark- och vattenområden som behövs för att uppnå syftet med reservatet.

18. Enligt 6 § får länsstyrelsen förplikta ägare och innehavare av särskild rätt till fastighet att tåla vissa intrång om detta behövs för att syftet med naturreservatet ska tillgodoses.

19. Av 25 § framgår att vid prövning av frågor om skydd av områden ska hänsyn tas även till enskilda intressen. En inskränkning i enskilds rätt att använda mark eller vatten som grundas på en skyddsbestämmelse i kapitlet får därför inte gå längre än vad som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

20. De bestämmelser som gäller för bildande av naturreservat och beslut om skötsel föreskrifter är allmänt hållna och lämnar ett förhållandevis stort utrymme för myndighetens bedömning. Detta gäller i synnerhet avvägningen mellan det allmänna intresset av att skydda värdefulla naturmiljöer och de inskränkningar i enskilds rätt som bildandet av ett naturreservat kan kräva (HFD 2015 not. 5 och HFD 2021 not. 33). Det krävs därför i sådana fall att det föreligger ett klart missförhållande mellan det allmänna och det enskilda intresset för att inom ramen för en rättsprövning upphäva ett regeringsbeslut.

21. I det nu aktuella målet framgår inte att regeringen vid beslutsfattandet skulle ha felbedömt fakta eller överskridit gränserna för det handlingsutrymme som de aktuella bestämmelserna ger.

22. Sökandena har anfört att regeringens handläggning av ärendet har tagit lång tid. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att överklagandet av länsstyrelsens beslut inkom till regeringen i mars 2019, då det även framfördes yrkande om inhibition av länsstyrelsens beslut rörande skötsel föreskrifter. Inhibitionsyrkandet prövades först den 31 oktober 2019 då det avslogs. Av regeringens diarium framgår att ärendet i allt väsentligt var klart för avgörande i början av maj 2020, men regeringen fattade beslut i ärendet först den 31 augusti 2023.

23. Den omständigheten att det har varit fråga om en lång handläggningstid utan till synes aktiva handläggningsåtgärder kan dock inte anses ha påverkat utgången i ärendet. Det har inte heller i övrigt framkommit att det vid handläggningen har förekommit andra fel som kan ha påverkat utgången.

24. Regeringens beslut kan således inte anses strida mot någon rättsregel på det sätt som sökandena har angett. Det framgår inte heller klart av omständigheterna i målet att beslutet strider mot någon rättsregel på annat sätt. Regeringens beslut ska därför stå fast.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

I avgörandet deltog justitieråden *Jäderblom, Ståhl, Askersjö, Gäverth* och *Anderson*. Föredragande var justitiesekreteraren Maria Stenmark.

Regeringen (Klimat- och näringslivsdepartementet, 2023-08-31):***Frågor av formell karaktär***

Regeringen ska i detta ärende pröva länsstyrelsens nu överklagade beslut. Frågor som rör ersättning, efterlevnad av naturreservatets föreskrifter eller statliga medel till skötsel av naturreservat prövas inte inom ramen för detta ärende.

Flera av klagandena har framfört synpunkter på handläggningen av ärendet hos länsstyrelsen. Av 24 § förordningen (1998:1252) om områdeskydd enligt miljöbalken m.m. framgår att ägare och innehavare av särskild rätt till marken ska föreläggas att inom viss tid yttra sig över förslag till beslut om naturreservat. Av handlingarna i ärendet framgår att klagandena har fått möjlighet att framföra synpunkter på förslaget till beslut på föreskrivet sätt. Länsstyrelsen har vidare haft möten med kommunen och ett inledande möte där alla berörda mark- och sakägare var inbjudna. Därutöver har länsstyrelsen erbjudit alla berörda mark- och sakägare enskilda möten. Det har vidare inte framkommit att det finns några andra formella brister i länsstyrelsens handläggning eller i utformningen av länsstyrelsens beslut. Vad som framförts om ärendets handläggning hos länsstyrelsen eller det underlag som finns i ärendet utgör därför inte skäl att upphäva länsstyrelsens beslut.

Bildande av naturreservat

Ett område får med stöd av 7 kap. 4 § miljöbalken förklaras som naturreservat i syfte att bevara biologisk mångfald, vårda och bevara värdefulla naturmiljöer eller tillgodose behov av områden för friluftslivet. Enligt 7 kap. 5 § miljöbalken ska skälen för beslutet anges i beslutet liksom de inskränkningar i rätten att använda mark- och vattenområden som behövs för att uppnå syftet med reservatet, såsom förbud mot att bland annat utnyttja vattnet för vattenkraft eller avleda vatten. Av 7 kap. 25 § miljöbalken följer att föreskrifterna inte ska vara mer ingripande än vad som krävs för att tillgodose syftet med reservatet. En inskränkning i den enskildas rätt att använda mark eller vatten som grundas på skyddsbestämmelser i miljöbalken får inte gå längre än som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses.

Flera av de klagande ifrågasätter omfattningen och behovet av naturreservatet. De anför bl.a. att de vill kunna fortsätta nyttja marken på samma sätt som de alltid har gjort och själva ta hand om den.

Av länsstyrelsens beslut framgår att syftet med reservatet bl.a. är att bevara och förvalta ett kustnära natur- och kulturlandskap med vacker landskapsbild och värdefulla naturmiljöer, bevara biologisk mångfald,

bl.a. ett rikt fågelliv och skyddsvärd kärlväxtflora som är knuten till områdets mosaik av randlövskogar, naturbetesmarker, strandängar, rikkärr, hållmarker, klippor, sumpskogar och odlingsmarker, samt tillgodose behovet av områden för friluftslivet. Området ska vara tillgängligt för besökare att bedriva friluftslivsaktiviteter i värdefull natur, och uppleva de naturmiljöer och skönhetsvärden som finns i området. Länsstyrelsen bedömer att bl.a. exploatering utgör ett reellt hot mot områdets höga naturvärden. Syftet ska uppnås genom att området skyddas från exploatering, skogen skyddas från produktionsskog, landskapet hålls öppet genom att betesmarker, strandängar och rikkärr hävdas genom årligt bete eller slåtter och att odlingsmarker hålls öppna, vissa igenvuxna betesmarker och rikkärr restaureras, samt att området hålls tillgängligt och attraktivt för besökare.

Det framgår av handlingarna i ärendet att länsstyrelsen har försökt tillgodose konkreta synpunkter och önskemål som har inkommit under ärendets handläggning så långt som möjligt, utan att syftet med naturreservatet motverkas. Länsstyrelsen har gjort vissa mindre justeringar av reservatsgränsen samt några mindre tillägg och förtydliganden i beslut, skötselplan och kartor. Länsstyrelsen har i linje med berörda markägares önskemål undantagit naturreservatet med drygt åtta hektar utvecklingsmark i den sydöstra delen av reservatet. Länsstyrelsen har vidare undantagit områden kring gårdar och bostadshus som bedöms vara redan ianspråktaga för bebyggelse, trädgårdar och gårdsmiljöer. Fastighetsägarna har därför fått olika stora områden på sina fastigheter undantagna från naturreservatet. Delar av områden som är undantagna ingår sedan tidigare i Stigfjordens naturvårdsområde där ett sådant undantag inte finns. Detta innebär således en lättnad för markägarna.

I fråga om nedgrävning av ledningar till bl.a. fiber så framgår det av föreskrifterna för naturreservatet att nedgrävning av ledningar kan ske efter tillstånd från länsstyrelsen. Tillstånd krävs för att inte riskera att natur- och kulturvärden skadas och för att det ska finnas möjlighet att ställa villkor om hur, var och när arbetet utförs.

Regeringen delar länsstyrelsens bedömning att det aktuella området har så höga naturvärden att det är motiverat att skydda det som naturreservat med angivet syfte och angiven geografisk avgränsning. Föreskrifterna och skötselplanen är enligt regeringens bedömning väl avvägda med hänsyn till naturreservatets syfte. Regeringen ser inget behov av att ändra föreskrifterna med anledning av vad som framförts om att cykling bör förbjudas på naturbetesmark eller att klättring bör förbjudas.

Sammantaget finner regeringen att det inte framkommit något i ärendet som vid en avvägning mellan enskilda och allmänna intressen utgör skäl att ändra länsstyrelsens beslut. Överklagandena bör därför avslås.

– Regeringen avslår överklagandena.