

Not 13

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 17 mars 2020 följande dom (mål nr 5005-19).

Bakgrund

1. Ett mark- eller vattenområde får av länsstyrelsen förklaras som vattenskyddsområde. Länsstyrelsen ska meddela sådana föreskrifter om inskränkningar i rätten att förfoga över fastigheter inom ett vattenskyddsområde som behövs för att tillgodose syftet med området.

2. Länsstyrelsen i Norrbottens län beslutade om vattenskyddsområde för Jukkasjärvis grundvattentäkt. Länsstyrelsen beslutade vidare om skyddsföreskrifter, bl.a. att yrkesmässig spridning av gödsel kräver tillstånd från den kommunala nämnden för miljöfrågor.

3. Länsstyrelsens beslut överklagades till regeringen som i några avseenden ändrade skyddsföreskrifterna, men avslog överklagandena i övrigt.

Yrkanden m.m.

4. H.T. yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska upphäva beslutet om vattenskyddsområde vad gäller restriktioner för hans jord- och skogsbruk. Han anför att restriktionerna avseende gödsel kommer att minska hans höskörd väsentligt. Han tillägger att länsstyrelsen och miljödepartementet i annat fall borde åläggas att kompensera honom för skördeförlusterna.

Skälen för avgörandet*Rättslig reglering m.m.*

5. 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 den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

6. 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.

7. 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).

8. Enligt 7 kap. 21 § miljöbalken får länsstyrelsen förklara ett mark- eller vattenområde som vattenskyddsområde till skydd för en grund- eller ytvattentillgång som utnyttjas eller kan antas komma att utnyttjas för vattentäkt. Länsstyrelsen ska enligt 22 § meddela sådana föreskrifter om

inskränkningar i rätten att förfoga över fastigheter inom området som behövs för att tillgodose syftet med området. 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 därför inte får gå längre än som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses.

9. Av 31 kap. 4 § första stycket 5 miljöbalken framgår att en fastighetsägare har rätt till ersättning på grund av beslut om föreskrifter enligt 7 kap. 22 §, som innebär att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras. Enligt 31 kap. 13 § ska en ersättningstalan väckas hos mark- och miljödomstol.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

10. Frågor om ersättning omfattas inte av regeringens beslut och kan därför inte prövas i detta mål.

11. Bestämmelserna i miljöbalken om vattenskyddsområden och föreskrifter om inskränkningar i rätten att förfoga över fastigheter inom sådana områden ger myndigheterna ett förhållandevis stort utrymme för bedömningar. 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.

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

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Ståhl, Bull, von Essen* och *Anderson*. Föredragande var justitiesekreteraren Anna Ekman.

Regeringen (Miljödepartementet 2019-06-27):

Ett mark- eller vattenområde får förklaras som vattenskyddsområde till skydd för en grund- eller ytvattentillgång som utnyttjas eller kan antas komma att utnyttjas för vattentäkt. För ett vattenskyddsområde ska meddelas sådana föreskrifter om inskränkningar i rätten att förfoga över fastigheter inom området som behövs för att tillgodose syftet med området.

Vid prövning av frågor om skydd av områden enligt 7 kap. miljöbalken ska hänsyn tas även till enskilda intressen. En inskränkning i enskilds rätt att använda mark eller vatten som grundas på skyddsbestämmelse i samma kapitel får därför inte gå längre än som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses.

Avsikten med ett beslut om inrättande av vattenskyddsområde ska vara att skapa ett definitivt skydd. Det är enligt regeringens mening

därför inte möjligt att införa tidsbegränsning av skydds zoner eller krav på senare flytt av vattentäkt såsom en del klaganden framfört.

Av handlingarna i ärendet framgår bl.a. följande. Vattentäkten i Jukkasjärvi har sedan tidigare ett fastställt vattenskyddsområde från 1971 och försörjer omkring 940 personer med vatten. Området saknar reservvattentäkt. Länsstyrelsen har i sitt beslut redogjort för syftet med vattenskyddsområdet. Regeringen bedömer att Jukkasjärvis grundvattentäkt är av sådan betydelse för dricksvattenförsörjningen att det är motiverat att vattenskyddsområde fastställs för vattentäkten.

Det tekniska underlaget som föregått beslutet består bl.a. av en beskrivning av vattentäkten med de hydrogeologiska förutsättningarna för området samt en inventering av föroreningskällor och en riskanalys. Skyddsområdet har delats in i vattentäktsson, där uttagsbrunnarna är belägna, samt primär och sekundär skydds zon. Regeringen finner inte att det framkommit skäl att ifrågasätta vattenskyddsområdets avgränsning eller indelning i skydds zoner.

Avsikten med föreskrifterna och deras tillämpning är att säkerställa att syftet med vattenskyddsområdet uppnås. Av handlingarna i ärendet framgår att syftet ska nås bl.a. genom att grundvattentillgången skyddas mot föroreningar och verksamheter som kan medföra negativ inverkan på grundvattnets kvalitet och kvantitet. Vad gäller tankning och uppställning av arbetsfordon, arbetsmaskiner och fordon med farligt gods kan det konstateras att de utgör verksamheter som medför risk för spill och läckage som kan förorena grundvattnet och därmed skada vattentäkten. Mot bakgrund av vad som framkommit i ärendet finner regeringen att föreskrifterna i 2 § a andra och tredje styckena och 3 § a första och andra styckena bör ändras så att tankning av motordrivet fordon eller motordriven arbetsmaskin är förbjuden om den inte sker med utrustning som innefattar sekundärt skydd eller på en plats utrustad med sekundärt skydd. På motsvarande sätt bör uppställning av arbetsfordon, fordon med farligt gods eller arbetsmaskin vara förbjuden om den inte sker på plats som är utrustad med sekundärt skydd. Vad som avses med sekundärt skydd framgår av länsstyrelsens beslut. Länsstyrelsens beslutade undantag från förbudet om uppställning av arbetsfordon och arbetsmaskiner under maximalt tre dygn med bevakning bör kvarstå. Däremot bedömer regeringen inte att kravet på tillsyn var tolfte timme är rimligt.

Av terrängkörningslagen (1975:1313) framgår att körning i terräng med motordrivet fordon på barmark generellt sett är förbjuden samt även viss körning i snötäckt terräng. Mot bakgrund av att Jukkasjärvi saknar reservvattentäkt och för att säkerställa en trygg och långsiktigt hållbar dricksvattenförsörjning, anser regeringen att det saknas skäl att ifrågasätta behovet av krav på anmälan till den kommunala nämnden för miljöfrågor vid körning på barmark som inte omfattas av ovan nämnda förbud. Föreskriften 2 § e tredje stycket bör därför ändras så att körning i barmarksterräng med motordrivet fordon för jordbruks- eller skogsbruksändamål kräver anmälan till den kommunala nämnden för miljöfrågor.

Vad gäller föreskrifterna 2 § h och 3 § h bedömer regeringen att de bör ändras i enlighet med vad länsstyrelsen tillstyrkt och att genomgående transport av farligt gods bör vara förbjuden om den inte sker på led som särskilt anvisats för transport av sådant gods. Undantag från

förbudet bör emellertid gälla för transport till och från fastighet med tillfartsväg enbart genom skydds-zonen.

Regeringen finner att de föreskrifter i övrigt som klagandena framfört invändningar mot är lämpliga för att tillgodose syftet med vattenskyddsområdet och att de inte går längre än vad som krävs för att syftet med vattenskyddsområdet ska uppnås.

Sammantaget finner regeringen, vid en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen, att det inte framkommit några omständigheter som utöver ovan nämnda ändringar utgör skäl att i övrigt ändra länsstyrelsens beslut. Vad klagandena framfört utgör inte skäl till annat ställningstagande. Överklagandena bör därför avslås i övrigt.

– Regeringen tar inte upp överklagandet av A.T. till prövning.

Regeringen ändrar Länsstyrelsen i Norrbottens läns beslut den 28 september 2015 på följande sätt:

[den del av beslutet som rör ändringar av länsstyrelsens föreskrifter har här utelämnats]

Regeringen avslår överklagandena i övrigt.

Länsstyrelsen ska kungöra regeringens beslut i enlighet med 27 § förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.