

Not 33

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 27 september 2021 följande dom (mål nr 133-21).

Bakgrund

1. Ett mark- eller vattenområde får förklaras som naturreservat i syfte att bl.a. bevara biologisk mångfald eller vårda och bevara värdefulla naturmiljöer. Bildandet av ett naturreservat kan innebära inskränkningar i rätten att använda mark- och vattenområden.

2. Byggnadsnämnden i Göteborgs kommun beslutade att bilda naturreservatet Stora Amundö och Billdals skärgård för att långsiktigt skydda ett tätortsnära kustområde som bedömdes ha en karaktäristisk landskapsbild och höga friluftsvärden, naturvärden och kulturhistoriska värden. Reservatsbildningen syftar bl.a. till att bevara ett havsområde med grunda bottenar, säkerställa en god livsmiljö för dess naturligt förekommande marina arter och ge möjlighet att restaurera, utveckla och förstärka områdets värden. Nämnden beslutade vidare om föreskrifter gällande bryggor och muddring.

3. Amundövik assets AB, Ernst Rosén Alingsås Lerum AB, K.D., J.D., M.D., I.R.S., M.S. och H.W. (sökandena) överklagade kommunens beslut till Länsstyrelsen i Västra Götalands län och yrkade att deras anläggningar och fastigheter helt eller delvis skulle undantas från naturreservatet och dess föreskrifter.

4. Länsstyrelsen avslog överklagandet. Länsstyrelsen bedömde att bildandet av reservatet var motiverat utifrån områdets höga naturvärden med bl.a. bottenar som har stor betydelse för djur- och växtliv samt att naturreservatets gränser bestämts på ett lämpligt och korrekt sätt. Länsstyrelsen ansåg vidare att inskränkningarna i den enskildes rätt inte går längre än vad som krävs för att syftet med naturreservatet ska tillgodoses. I det sammanhanget noterades att normalt underhåll av befintliga bryggor är tillåtet och att dispens kan sökas för att få uppföra nya bryggor, anläggningar och byggnader samt att tillstånd kan ges för underhållsmuddring.

5. Sökandena överklagade länsstyrelsens beslut till regeringen och yrkade att regeringen skulle ändra naturreservatets gränser eller visa ärendet åter till byggnadsnämnden för fortsatt handläggning.

6. Regeringen avslog överklagandet och anförde att det finns allmänna intressen som motiverar att samtliga mark- och vattenområden som omfattas av beslutet ska skyddas. Vidare anfördes att såväl gränsdragningen som de beslutade föreskrifterna är lämpade för att tillgodose syftet med naturreservatet och inte går längre än vad som krävs för att uppnå detta.

Yrkanden m.m.

7. *Amundövik assets AB, Ernst Rosén Alingsås Lerum AB, K.D., J.D., M.D., I.R.S., M.S. och H.W.* ansöker om rättsprövning av regeringens beslut och yrkar att det ska upphävas samt anför följande.

8. Beslutet strider mot egendomsskyddet i regeringsformen och mot proportionalitetsprincipen. Inte något av de skyddsvärda intressen som naturreservatet ska skydda finns inom deras fastigheter, förutom inom en liten del av K.D:s fastighet. Vidare kommer de att tvingas söka såväl dispens från gällande strandskyddsbestämmelser som tillstånd eller dispens enligt reservatsföreskrifterna varje gång en underhållsåtgärd ska vidtas, vilket är resurs- och kostnadskrävande. Reservatsbildningen medför dessutom att fastigheterna minskar i värde och innebär en väsentlig ekonomisk förlust för dem.

9. Underlaget för regeringens beslut är bristfälligt. Det har inte gjorts någon heltäckande inventering inom naturreservatet och inte heller har det gjorts undersökningar eller tagits prover på fastigheterna. Vidare är regeringens beslut bristfälligt motiverat och det som anförts om att reservatet inkräktar på etablerade hemfridszoner/tomtplatser bemöts inte.

Skälen för avgörandet

Rättslig reglering m.m.

Rättsprövning

10. 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.

11. 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.

12. 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 rymmer inom handlingsfriheten (jfr prop. 1987/88:69 s. 23–25 och 234).

Miljöbalken

13. 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 får ett område som behövs för att skydda, återställa eller nyskapa värdefulla naturmiljöer eller livsmiljöer för skyddsvärda arter också förklaras som naturreservat.

14. 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. En inskränkning får innebära att tillträde till området förbjuds under hela eller delar av året.

15. Enligt 6 § får länsstyrelsen eller kommunen förplikta ägare och innehavare av särskild rätt till fastighet att tåla vissa intrång om det behövs för att tillgodose syftet med naturreservatet.

16. 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.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

17. De i målet tillämpliga bestämmelserna är allmänt hållna och ger myndigheterna ett förhållandevis stort utrymme för bedömningar. Det gäller i synnerhet 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 fel som kan ha påverkat utgången i ärendet.

18. Regeringens beslut kan inte anses strida mot någon rättsregel på det sätt som sökandena har angett. 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, Svahn Starrsjö, von Essen* och *Anderson*. Föredragande var justitiesekreteraren Sara Westerlund.

Regeringen (Miljödepartementet 2020-10-08)

Flera klagande har invänt att det på deras respektive fastigheter saknas sådana värden som reservatet är avsett att skydda och att reservatet därför bör ha en annan gränsdragning. Göteborgs kommun har begärt att regeringen ska besluta om ändring av reservatets gränser i enlighet med vad klagandena anför.

Av länsstyrelsens beslut framgår bl.a. följande. Syftet med naturreservatet är dels att bevara biologisk mångfald, dels att vårda, bevara och återställa naturmiljöer, och dels att tillgodose behov av områden för friluftslivet. Stora Amundö och Billdals skärgård med kustområden är ett mycket populärt och välbesökt friluftsområde med ett stort antal besökare varje år. Området har stora marina värden. Områdets grunda bottnar med tångbälten och utbredda ålgrässamhällen har stor betydelse för den biologiska mångfalden och fungerar som uppväxtområden för flera arter av fisk och kräftdjur. Området har höga naturvärden som till exempel kusthedarnas mosaik av naturtyper såsom stränder, småvatten, gräsmarker och hållmarker, vilket ger goda förutsättningar för den biologiska mångfalden.

Området är också en viktig rast-, födosöks- och häckningsplats för många kustanknutna fågelarter och det finns sällsynta grad- och kräldjur, bland annat strandpadda. Området är utpekad för bildande av naturreservat i översiktsplanen.

Regeringen anser mot bakgrund av de skäl som länsstyrelsen angett att det finns allmänna skyddsvärda intressen som motiverar att samtliga mark- och vattenområden som omfattas av beslutet ska skyddas som reservat för de angivna syftena. Dessa allmänna skyddsvärda intressen ska ställas mot det enskilda intresset att nyttja fastigheter så som klagandena önskar.

En inskränkning i enskilds 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. Klagandena har gjort gällande att länsstyrelsen vid bestämmandet av reservatsgränsen inte i tillräcklig utsträckning tagit ställning till platsspecifika omständigheter så som betydelsen av befintlig bebyggelse och anläggningar. De menar att aktuella äganderättsinskränkningar inte kan motiveras med skyddets syfte.

Regeringen finner att gränsdragningen och de föreskrifter som klagandena framfört invändningar mot är lämpliga för att tillgodose syftet med naturreservatet och att de inte går längre än vad som krävs för att syftet med naturreservatet ska uppnås. Regeringen har tagit hänsyn till att föreskrifterna innehåller förbud mot ny- och tillbyggnad av bryggor med undantag för reparation. Föreskrifterna begränsar inte fastighetsägarnas möjligheter att nyttja sina bryggor.

Sammantaget finner regeringen, vid en avvägning mellan de allmänna och enskilda intressena, att det inte framkommit sådana omständigheter som utgör skäl att ändra länsstyrelsens beslut. Överklagandena bör därför avslås. – Regeringen avslår överklagandena.