



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 060107

DOM
2013-01-23
Stockholm

Mål nr
M 4980-12

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2012-05-09 i mål nr M 1380-11, se bilaga A

KLAGANDE

Länsstyrelsen i Uppsala län

MOTPART

Bergvik Skog Plantor AB

SAKEN

Förbud enligt 12 kap. 6 § miljöbalken att bedriva fröplantering inom visst område på fastigheten Y i Älvkarleby kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen fastställer, med ändring av mark- och miljödomstolens dom, Länsstyrelsens i Uppsala län beslut 2011-03-04 (dnr 525-1812-10).

Dok.Id 1057977

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 2290 103 17 Stockholm	Birger Jarls Torg 16	08-561 670 00 08-561 675 50	08-561 675 59	måndag – fredag 09:00-15:00
		E-post: svea.avd6@dom.se www.svea.se		

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Länsstyrelsen i Uppsala län (länsstyrelsen) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska fastställa länsstyrelsens beslut den 4 mars 2011 (dnr 525-1812-10).

Bergvik Skog Plantor AB (bolaget) har bestritt ändring.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Länsstyrelsen har anfört i huvudsak följande. Mark- och miljödomstolen har i sin dom utgått från att kornknarren inte omfattas av fridlysningsbestämmelsen i 4 § artskyddsförordningen (2007:845). Bestämmelsen omfattar dock alla vilda fåglar, oavsett art, som förekommer i Sverige. I ArtDatabanken anges att konstaterade häckningar av kornknarr är fåtaliga och att det är mycket osäkert om populationen är självreproducerande på svenska fastlandet. Nu aktuellt område är ett sådant gräsmarksområde som kornknarren behöver för sin reproduktion. Övergången till granfröplantage skulle skada och förstöra kornknarrrens fortplantningsområde och viloplats på ett sätt som inte är förenligt med 4 § 4 artskyddsförordningen. Det är inte tillräckligt att förelägga om försiktighetsmått, utan ett förbud är nödvändigt.

Bolaget har hänvisat till sin talan i mark- och miljödomstolen.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Länsstyrelsen har med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken förbjudit bolaget att utföra granfröplantering inom en del av det område som omfattas av bolagets anmälan för samråd. Frågan i målet är om förbudet varit nödvändigt för skyddet av naturmiljön. Vid den bedömningen måste hänsyn tas till kornknarrrens bevarandestatus och artens behov av skyddsåtgärder. Vidare måste det allmänna intresset av att bevara lämpliga miljöer för kornknarren vägas mot bolagets enskilda intresse av att få anlägga en granfröplantage.

Av utredningen i målet framgår att det inom området för bolagets anmälan finns miljöer som är lämpliga häckningsplatser för kornknarr och att kornknarren också har förekommit i området under flera år. Kornknarr är i den svenska rödlistan klassificerad som nära hotad. I det åtgärdsprogram för kornknarr som Naturvårdsverket tagit fram (maj, 2007) framgår att reproduktionen av kornknarr med största sannolikhet är så låg att den svenska stammen inte är självbärande. Av programmet framgår vidare att arten är starkt knuten till gräsmark med hög vegetation och att denna typ av lämpliga häckningsmiljöer till stor del har försvunnit. Enligt åtgärdsprogrammet är skogsplantering på åker ett exempel på en åtgärd som kan skada arten. Kornknarr är också upptagen i bilaga 1 till rådets direktiv (79/409/EEG) av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar. Av artikel 4.4 i direktivet framgår att medlemsstaterna även utanför särskilt utpekade skyddsområden ska sträva efter att undvika försämring av livsmiljöer.

Mark- och miljööverdomstolen konstaterar, i likhet med länsstyrelsen, att kornknarr precis som andra vilda fåglar omfattas av fridlysningsbestämmelsen i 4 § artskyddsförordningen. Det innebär bl.a. att det är förbjudet att skada eller förstöra kornknarrrens fortplantningsområden. Dispens från förbudet kan enligt 14 § samma förordning ges i undantagsfall.

Med hänsyn till att den svenska stammen av kornknarr sannolikt inte är självbärande och då bristen på lämpliga häckningsplatser är en viktig orsak till detta, anser Mark- och miljööverdomstolen att det är motiverat med åtgärder för att skydda lämpliga fortplantningsområden. Den omständigheten att kornknarren förekommer med god utbredning i Uppland innebär inte att det är mindre viktigt att skydda lämpliga miljöer i Uppland, särskilt som antalet lyckade häckningar trots den förhållandevis goda utbredningen fortfarande är få. Mark- och miljööverdomstolen delar länsstyrelsens bedömning att det inte är möjligt att förelägga om försiktighetsmått för att skydda naturmiljön, utan att det är nödvändigt med ett förbud.

Vid den avvägning mellan allmänna och enskilda intressen som ska göras innan ett föreläggande eller förbud meddelas enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, anser Mark- och miljööverdomstolen att det allmänna intresset av att skydda miljöer som är lämpliga

för kornknarr väger tyngre än bolagets enskilda intresse av att bedriva granfröplantage. Vid denna avvägning har domstolen tagit hänsyn till att bolaget trots förbudet fortfarande kan bedriva granfröplantage inom ungefär halva det område (ca 15 ha) som omfattas av bolagets anmälan. Sammantaget innebär det anförda att länsstyrelsens överklagande ska bifallas.

Domen får enligt 5 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar inte överklagas.

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Liselotte Rågmark och Mikael Hagelroth, tekniska rådet Mikael Schultz samt hovrättsrådet Malin Wik, referent. Domen är enhälligt.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen
Enhet 4

DOM
2012-05-09
meddelad i
Nacka Strand

Mål nr M 1380-11

KLAGANDE

Bergvik Skog Plantor AB, 556627-8866, Berreksvägen 45, 810 20 Österfärnebo

MOTPART

Länsstyrelsen i Uppsala län, 751 86 Uppsala

SAKEN

Föreläggande att undanta område för fröplantering på fastigheten Älvkarleby Y, skifte 1

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Uppsala län, miljöprövningsdelegationens beslut 2011-03-04 i ärende nr 525-1812-10, se bilaga 1

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen upphäver det överklagade överklagade beslutet såvitt gäller förbud mot fröplantering inom området väster om vägen som löper i nordsydlig riktning genom området som kallas Bäckängen.

Dok.Id 234135

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1104 131 26 Nacka Strand	Augustendalsvägen 20	08-561 656 00 E-post: mmd.nacka@dom.se www.nackatingsratt.domstol.se	08-561 657 99	måndag – fredag 08:30-16:00

BAKGRUND

Bergvik Skog Plantor AB gjorde en anmälan till Länsstyrelsen om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken för anläggande av en granfröplantage på fastigheten Älvkarleby Y, skifte 1. Enligt bolagets anmälan avsågs plantagen bli placerad på två markerade områden inom fastigheten; Trintan och Bäckängen (se bilaga 2).

Länsstyrelsen meddelade därefter, genom ett så benämnt föreläggande, beslut om förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket miljöbalken mot anläggande av plantering (verksamheten) inom större delen av det delområde som benämns Bäckängen.

YRKANDEN

Bergvik Skog Plantor AB, i det följande Bergvik eller bolaget, har yrkat, att Länsstyrelsens beslut ändras på så sätt att fröplanteringen tillåts även inom området väster om vägen som löper i nordsydlig riktning genom området Bäckängen.

Länsstyrelsen har bestritt ändring.

GRUNDER

Bergvik: I föreläggandet undantas ett alltför stort område. En del av det område som anvisats av Länsstyrelsen för fröplanteringen är obrukat och inte lämpligt för odlingen eftersom det är mycket stenigt. Fröplanteringar är en förutsättning för produktion av skogsplantor och förnygring av skog samt är ett viktigt bidrag till att höja den framtida avverkningsnivån. En förmodad ökning av skogens värde i framtiden understryker värdet av dagens satsning på fröplanteringar. Enligt den källa som länsstyrelsen själv har hänvisat till fanns kornknarren på lokalen under 2000 (3 ex.), 2006 (1 ex.) och 2008 (5 ex.) Typiskt för kornknarren är att de uppträder på många platser, men sällan upprepat och regelbundet.

Häckningslokalerna är också beroende av kontinuerlig hävd i form av bete eller slåtter. Under en period av hävdförfall kan kornknarren dock komma att använda lokalen. Den avvägning mellan olika samhällsintressen som länsstyrelsen har gjort

är orimlig eftersom den i princip omöjliggör etablering av en fröplantering på en plats där det endast under tre år har rapporterats kornknarr. Dessutom är kornknarrrens fortlevnad på platsen osäker och beroende av en hävd som inte kommer att upprätthållas. Bolagets ändringsyrkande innebär att hela området inom Bäckängen öster om vägen avsätts för fortsatt vallskötsel och eventuell förekomst av kornknarr. Den totala arealen planteringsmark kommer på detta sätt att bli ca 14 ha. Nettobehovet är beräknat till 12 ha. Överskottsarealen kommer att kunna utnyttjas till ej planterade zoner längs med diken och genomlöpande väg.

Bergvik har även hänvisat till en karta över förekomsten av kornknarren i Uppland under perioden 2005–2011 hämtad från ”Svalan”, Artportalens rapportsystem för fåglar.

Länsstyrelsen: Vad som anförts i det överklagade beslutet vidhålls med följande tillägg. Länsstyrelsen har när det överklagade beslutet fattades utgått från att hela det område som var markerat på kartan till anmälan omfattades. Det förutsattes att Bergvik hade bedömt att området var lämpligt för planteringen. Efter kontakt med en ornitolog framkom det att kornknarren hade hörts fler än tre år på lokalen. Detta utan att uppgifterna rapporterats till ”Svalan”. När en inventering av kornknarren utförs eller när uppgifter om dess förekomst rapporteras gör detta med utgångspunkt från hannarnas spelläte eftersom det är svårt att få syn på kornknarren i fält. Eventuella luckor i observationerna kan förklaras med att hannarna slutat med spellätet på grund av att de redan hittat en hona att reproducera sig med. Kornknarren återvänder ofta till samma områden men kan variera i antal från år till år. Att kornknarren återkommer till aktuellt område och att det dessutom är flera hannar visar att detta är ett lämpligt habitat för kornknarren. Bergvik har nu hänvisat till en karta som ger en bild av en relativt stor förekomst av kornknarr i Uppland. Uppland är det län som har den tätaste förekomsten av kornknarr, och särskilt dess norra del är det viktigaste länet för arten. Medianvärdet för 1992–2005 var ändå bara 134 sjungande kornknarrar. Punkterna på den karta Bergvik hänvisat till i sitt överklagande visar bara förekomsten av kornknarr men säger inget om huruvida häckning har ägt rum där. Rapporteringssystemet Svalan har dessutom en

del inbyggda felkällor. En individ kan noteras flera gånger i systemet på grund av uppgifter från flera olika rapportörer, som dessutom kan ha uppfattat att spellätet kommit från olika håll. Miljönyttan av föreläggandet får anses överväga kostnaderna för detsamma. Kornknarren är en rödlistad (nära hotad) och fridlyst art. Kornknarren omfattas av Naturvårdsverkets åtgärdsprogram för hotade arter. Ur ett nationellt perspektiv förekommer kornknarren mycket sparsamt i Sverige. Miljömålet "Ett rikt växt- och djurliv" har i Uppsala län specificerats så att andelen i länet hotade arter ska ha minskat till 2015. Det kommer fortfarande att finnas möjlighet att bedriva fröplantering på en del av området samtidigt som kornknarrrens möjlighet till häckning säkras. Bergvik äger dessutom mark i stora delar av norra Mellansverige, vilket gör att bolaget inte är beroende av just denna mark eller ens enbart i Uppsala län.

Det alternativ som Bergvik föreslagit, med fröplantering i två separata områden, är inte ett bra alternativ. Detta på grund av att det främst är området väster om vägen, Bäckängen, som kornknarren använt som fortplantningsområde. Det är inte heller bra att det område som lämnas blir en smal korridor mellan två planteringar eftersom kornknarren föredrar tydligt mer öppna områden. Det finns med detta alternativ en risk för att den kontinuerliga ekologiska funktionen i landskapet bryts.

Bergvik har yttrat sig över vad länsstyrelsen har anfört och därvid uppgett sammanfattningsvis följande.

Kornknarren är inte att betrakta som en nationellt hotad art eftersom det begreppet normalt inte omfattar den rödlistningskategori som arten för närvarande tillhör. De krav som ställs på platsen för en fröplantering medför att möjligheterna till en annan lokalisering blir begränsade. Platsen är vald tillsammans med Skogforsk. Vid en jämförelse mellan 10–15 potentiella objekt var platsen unikt lämplig. Främsta skälet är den ideala jordarten, som till skillnad från merparten av jordbruksmarkerna i Uppland, inte består av tät lera. Vidare har arrendatorn av marken inte för avsikt att långvarigt bruka arealen och erhålla stöd för aktuell del. Arrendatorn är också positiv till etablering av en fröplantering. Ett bibehållande av den aktuella marken

som lämpligt habitat för kornknarr kommer därför att kräva andra insatser från samhället än att stoppa nu föreslagen markanvändning.

DOMSKÄL

Innebörden av det överklagade beslutet är – oavsett att Länsstyrelsen benämnt beslutet som ett föreläggande – att Bergvik förbjuds att inom ett visst område vidta den åtgärd som avses med anmälan om samråd. Domstolen har därmed enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket miljöbalken att pröva huruvida förbudet är nödvändigt med hänsyn till skyddet för naturmiljön.

I förarbetena till den nyss nämnda bestämmelsen framgår att samrådsskyldigheten infogades i miljöbalken efter vad som gällde i naturvårdslagen (1964:822), se prop. 1997/98:45 Del 1 s. 381 f. och Del 2 s. 150 f. Det kan inte av förarbetena utläsas att infogandet av samrådsskyldigheten i balken skulle innebära någon ändring i sak i förhållande till tidigare gällande lag. Möjligheten att förbjuda utförandet av ett samrådspliktigt arbetsföretag framgår av 20 § naturvårdslagen i dess lydelse efter år 1991. I förarbetena till nyss nämnda bestämmelse framgår att förbudsmöjligheten var avsedd att tillämpas bara i undantagsfall i särskilt skyddsvärda områden och när ett områdesskydd enligt andra bestämmelser inte framstår som lämpligare (se prop. 1990/91:90 s. 399 och 468; se även RÅ 1996 ref. 22 och 56).

Platsen för den planerade fröplantagen är en av de lokaler i Uppland där kornknarren häckar. Som nämnts i det överklagade beslutet är kornknarren en art som är rödlistad. I 2010 års rödlistningsbedömning är arten ”Nära hotad”. Att en art klassificeras som ”Nära hotad” innebär att den inte uppfyller kriterierna för de rödlistningskategorier där arterna utpekats vara hotade, men är nära att uppfylla, eller sannolikt kommer att uppfylla dessa kriterier inom en nära framtid.

Kornknarren är upptagen i bilaga 1 till Rådets direktiv (79/409/EEG) av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar (fågeldirektivet). Det innebär att medlemsstaten ska vidta särskilda åtgärder för bevarande av artens livsmiljö för att säkerställa dess överlevnad och fortplantning inom det område där den förekommer. Särskilda

skyddsområden som är mest lämpade för kornknarren ska klassificeras. Inom sådana skyddsområden ska lämpliga åtgärder vidtas för att undvika försämring av dess livsmiljöer samt störningar som påverkar den. Även utanför dessa skyddsområden ska medlemsstaten sträva efter att undvika försämring av kornknarens livsmiljöer. Det område som avses med Bergviks anmälan om samråd är inte ett sådant särskilt utpekade skyddsområde som nämns i fågeldirektivet.

Länsstyrelsen har även i det överklagade beslutet gjort gällande att kornknarren är fridlyst enligt 4 § artskyddsförordningen (2007:845). Bestämmelsen omfattar dock endast de fåglar som i bilaga 1 till förordningen har markerats med ”N” eller ”n”. Mark- och miljödomstolen kan konstatera att kornknarren inte har markerats på det sättet i bilagan och att den därför inte omfattas av bestämmelsen. Någon dispens enligt 14 § artskyddsförordningen för den åtgärd som Bergviks anmälan nu avser krävs därför inte.

Sammanfattning och bedömning

Kornknarren är inte fridlyst och förekommer med god utbredning i Upplands län utanför det område som är aktuellt i målet. Området är inte av svenska myndigheter klassificerat som särskilt skyddsområde för Kornknarren. Vid dessa förhållanden kan det inte anses föreligga en sådan undantagssituation som, vid den avvägning mellan angelägna allmänna intressen och den enskildes rätt som ska göras enligt 2 kap. 15 § regeringsformen, föranleder att den sökta verksamheten ska förbjudas med tillämpning av 12 kap. 6 § miljöbalken.

Vid denna bedömning ska överklagandet bifallas. Utgångspunkten härvid är emellertid att en begäran om samråd kan föranleda att förelägganden eller förbud meddelas eller att tillsynsmyndigheten inte har någon invändning. Något särskilt tillstånd fordras inte för verksamheten. I följd av det nu sagda ska alltså överklagandet bifallas på det sättet att det av Länsstyrelsen meddelade förbudet upphävs i enlighet med vad Bergvik yrkat.

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Åke Söderlind, ordförande, och tekniska rådet Staffan Ljung. Föredragande har varit beredningsjuristen Alexandra Venander.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV427)

Överklagande senast den 30 maj 2012. Prövningstillstånd krävs.