SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060307

DOM
2020-05-08
Stockholm

Mål nr
M 2000-19

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE
Växjö tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2019-01-31 i mål nr M 2413-18, se bilaga A

PARTER

Klagande
Stiftelsen Dag Hammarskjölds Backåkra, 802478-3212

Ombud: Advokat P H och jur.kand. C B

Motpart
Länsstyrelsen i Skåne län
205 15 Malmö

SAKEN
Dispens från reservatsföreskrifter inom Backåkra naturreservat på fastigheten X i Ystads kommun

---

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom upphäver Mark- och miljööverdomstolen Länsstyrelsen i Skåne läns beslut 2018-04-20 i ärende nr 521-12024-2018, i den del beslutet gäller sökt dispens avseende grusbelagd yta, och förklarar att dispens från reservatsföreskrifterna för Backåkra naturreservat inte krävs för den av Stiftelsen Dag Hammarskjölds Backåkra ansökta åtgärden att schakta och anlägga en grusbelagd yta inom inhägnaden på Backåkra gård.

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 2290 103 17 Stockholm	Birger Jarls Torg 16	08-561 670 00 08-561 675 50 **E-post**: svea.hovratt@dom.se www.svea.se		måndag – fredag 09:00–16:30

YRKANDEN M.M. I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Stiftelsen Dag Hammarskjölds Backåkra (stiftelsen) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska fastställa att undantaget i Länsstyrelsen i Kristianstads läns beslut om naturskyddsområde från år 1958, som innebär att Backåkra gård med omkringliggande trädgård inte omfattas av föreskrifterna om naturskydd, gäller och även ska gälla i fortsättningen samt att det undantagna området är beläget på den plats och har den omfattning som stiftelsen gör gällande.

Länsstyrelsen i Skåne län har motsatt sig stiftelsens yrkande.

Parterna har i allt väsentligt utvecklat sin respektive talan på samma sätt som i underinstanserna. Stiftelsen har tillagt att det i 1979 års skötselplan för området anges att ”Stängsel i reservatets gränser och runt tomtmark utgöres av taggtrådsstängsel. Detta bibehålles i reservatets gränser medan stängslet kring tomtmarken utbytes mot stängsel med ekpålar och granslanor”. Av bilder från åren 1969 och 1995 framgår det enligt stiftelsen tydligt att det stängsel som avses i skötselplanen är det område som idag är omgärdat av trästaket.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Prövningsramen

Stiftelsen har ansökt om dispens från reservatsföreskrifterna för Backåkra naturreservat och därefter överklagat länsstyrelsens beslut att avslå dispensansökan såvitt avser grusbeläggning av yta. I en sådan process, som regleras av lagen (1996:242) om domstolsärenden, är det inte möjligt att pröva en talan om fastställelse huruvida ett visst rättsförhållande består eller inte består (jfr regleringen om fastställelsetalan i 13 kap. 2 § rättegångsbalken). Stiftelsens nu aktuella yrkande får dock närmast uppfattas som en begäran om att domstolen ska förklara att de åtgärder som vidtagits (tillfällig grusning och utjämning av mark) inte kräver dispens eftersom platsen där åtgärderna vidtagits inte omfattas av reservatföreskrifterna.

I praxis avseende dispens från strandskydds- och biotopskyddsbestämmelser har det ansetts möjligt att förklara att viss dispenssökt åtgärd inte kräver dispens (se t.ex. Mark- och miljööverdomstolens domar den 18 december 2018 i mål nr M 6025-18 och den 11 november 2016 i mål nr M 10680-15). Starka ändamålsskäl talar för att motsvarande möjlighet bör finnas i mål om dispens från naturreservatsföreskrifter.

Stiftelsens överklagande ska prövas med dessa utgångspunkter.

Betydelsen av 1958 års reservatsföreskrifter jämfört med 1973 års föreskriftsändring

År 1958 inrättade Länsstyrelsen i Kristianstads län på begäran av markägaren Dag Hammarskjöld det som idag kallas Backåkra naturreservat. Beslutet förenades med föreskrifter som begränsade hur marken inom naturreservatet fick användas. Från föreskrifterna undantogs dock ”gården med omkringliggande trädgård sådant området är med grön färg begränsat å Rikets Allmänna Kartverks ekonomiska kartblad Sandhammaren 91”.

År 1969 begärde Svenska Turistföreningen, som hade övertagit äganderätten till fastigheterna som ingick i naturreservatet, att reservatet bl.a. skulle utökas till att omfatta ett större markområde. Med undantag för vissa ändringar i föreskrifterna för reservatet ville föreningen att 1958 års beslut skulle gälla även fortsättningsvis. Med anledning av föreningens begäran beslutade länsstyrelsen år 1973 att utöka naturreservatets markområde. I samband med detta upphävde länsstyrelsen föreskrifterna i 1958 års beslut och beslutade i stället om ändrade föreskrifter som inte innehöll det undantag för Backåkra gård med omkringliggande mark som fanns i 1958 års föreskrifter.

Vid tiden för 1973 års beslut var det möjligt för länsstyrelsen att med stöd av 8 § naturvårdslagen (1964:822) föreskriva de inskränkningar i rätten att förfoga över en fastighet som var nödvändiga för att trygga ändamålet med ett naturreservat. I den juridiska litteraturen framhölls det att reservatsföreskrifternas innebörd är avgörande bl.a. för sakägares rätt till ersättning och att det därför är viktigt att det tydligt framgår

vilka slag av åtgärder som är otillåtna (se Jonzon m.fl., Naturvårdslagen, PA Nordstedt & Söners förlag, 1969, s. 47 och andra upplagan, 1976, s. 66).

Det framgår inte av 1973 års beslut varför länsstyrelsen upphävde undantaget från föreskrifterna för gården och omkringliggande trädgård. I 1973 års föreskrifter anges dock att ”Tomtplatsen vid gården hävdas som trädgård”. Det finns därför skäl att anta att syftet med de nya föreskrifterna inte var att begränsa den pågående markanvändningen kring gården. Utredningen i målet ger inte heller stöd för att detta område representerade sådana naturvärden att en inskränkning av rätten att förfoga över det var nödvändig för att trygga ändamålet med reservatet enligt 8 § naturvårdslagen. Beslutet är otydligt i fråga om vad som gäller för området.

Med beaktande av att naturreservatet utvidgades på begäran av markägaren som inte uttryckte någon önskan om att området närmast Backåkra gård skulle omfattas av föreskrifterna för naturreservatet bör otydligheten i 1973 års föreskrifter i första hand gå ut över det allmänna som har haft ansvaret för att beslutets verkningar för den enskilde blir tydliga. Härtill kommer att det knappast kan ha varit möjligt att, utan medgivande eller ersättning, inskränka markägarens rådighet över gården och det område vid denna som undantagits vid 1958 års beslut om att inrätta naturreservatet. Naturreservatsföreskrifterna för Backåkra naturreservat ska därför tolkas på så sätt att de inte innefattar det område som benämns ”gården med omkringliggande trädgård” i föreskrifterna till 1958 års beslut. Nästa fråga blir då hur detta undantag ska tolkas.

Undantaget i 1958 års reservatsföreskrifter

Enligt 1958 års föreskrifter undantogs ”gården med omkringliggande trädgård sådant området är med grön färg begränsat å Rikets Allmänna Kartverks ekonomiska kartblad Sandhammaren 91” från reservatsföreskrifterna. Länsstyrelsen har gett in ett kartblad som myndigheten anser hör till beslutet och som enligt länsstyrelsen visar att den i föreskrifterna undantagna trädgården i huvudsak utgör ett område söder om byggnaden. Stiftelsen har för egen del hänvisat till vad man betecknat ”Härads-ekonomiska kartan 1926-34 Sandhammaren (J112-3-91)” och gjort gällande att det är denna karta som beslutet hänvisar till. Enligt stiftelsen omfattar undantaget ett med

grön färg markerat område på kartan som även innefattar marken väster om gårdsbyggnaden.

Vid en jämförelse mellan kartbladen framgår att Backåkra gård har avtecknats på i stort sett samma sätt i båda och att båda kartor har en grön linje som utöver gårdsbyggnaden och ett markområde söder om denna även omgärdar ett markområde omedelbart väster om byggnaden. Av teckenförklaringen till kartbladet Sandhammaren 91 framgår att marken väster om gårdsbyggnaden utgörs av barrskog medan området direkt söder om byggnaden, avbildat som en grön figur, utgör trädgård.

Som framgått ovan är reservatsföreskrifternas innebörd avgörande bl.a. för sakägares rätt till ersättning. De är också styrande för fastighetsägarens möjlighet att använda sin mark och överträdelse av dem kan leda till straffrättsligt ansvar. Mot denna bakgrund är det viktigt att det tydligt framgår vilka områden som omfattas av föreskrifterna. När det gäller Backåkra naturreservat måste dock konstateras att reservatsföreskrifterna ger utrymme för olika tolkningar i detta avseende. Eftersom marken söder om gårds-byggnaden har märkts ut som trädgård med grön färg i kartbladet Sandhammaren 91 är det möjligt att, som länsstyrelsen argumenterat för, läsa undantaget i 1958 års beslut som att det endast skulle avse detta område. En sådan tolkning stämmer dock mindre väl överens med regleringens ordalydelse i den del det föreskrivs att undantaget omfattar såväl gården som *omkringliggande* trädgård med preciseringen ”sådant området är med grön färg begränsat”. Kartunderlaget innehåller även en grön avgränsning runt såväl gårdsbyggnaden och området väster om denna som trädgården söder om byggnaden. Det är därför även möjligt att, som stiftelsen gjort, tolka undantaget i 1958 års föreskrifter som att det är denna avgränsning som avses.

Såvitt framkommit av utredningen har stiftelsen och tidigare ägare av Backåkra gård – utan erinran från länsstyrelsen – under lång tid utnyttjat hela det inhägnade området runt gården som om det var undantaget från reservatsföreskrifterna. Detta talar för att såväl markägare som länsstyrelsen tidigare har tolkat och tillämpat undantaget så att det inte är begränsat på sätt som länsstyrelsen nu gör gällande.

Mot denna bakgrund och då reservatet har bildats på initiativ av markägaren och, såvitt framkommit, utan ersättning till denne, ligger det enligt Mark- och miljööverdomstolens bedömning närmast till hands att tolka de otydliga reservatsföreskrifterna på det för markägaren minst ingripande sättet. Med en sådan tolkning omfattas inte området där de nu aktuella åtgärderna har utförts av föreskrifterna. Därmed gäller inte något dispenskrav för åtgärderna. Stiftelsens överklagande ska därför bifallas på så sätt att mark- och miljödomstolens dom ändras och länsstyrelsens beslut, i den del det avser dispens avseende grusbelagd yta, upphävs. I stället ska det ges en förklaring att dispens inte krävs för de sökta åtgärderna.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Fredrik Ludwigs, Lars Olsson och Ralf Järtelius, referent, samt tf. hovrättsassessorn Erik Stålhammar.

Föredragande har varit Harry Hodzic.

VÄXJÖ TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2019-01-31
meddelad i
Växjö

Mål nr M 2413-18

PARTER

Klagande
Stiftelsen Dag Hammarskjölds Backåkra

Ombud: Advokat P H och jur. kand C B

Motpart
Länsstyrelsen i Skåne län
205 15 Malmö

ÖVERKLAGAT BESLUT
Länsstyrelsen i Skåne läns beslut 2018-04-20 i ärende nr 521-12024-2018, se bilaga 1

SAKEN
Dispens från reservatsföreskrifter inom Backåkra naturreservat på fastigheten X i Ystad kommun

---

DOMSLUT

1. Mark- och miljödomstolen avslår klagandens yrkande om att dispens inte krävs för åtgärder inom det aktuella området.

2. Mark- och miljödomstolen avskriver klagandens yrkande om att domstolen ska bevilja dispens för den aktuella åtgärden.

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 81 351 03 Växjö	Kungsgatan 8	0470-560 100 **E-post**: mmd.vaxjo@dom.se www.vaxjotingsratt.domstol.se	0470-253 46	måndag – fredag 08:00–16:00

BAKGRUND

Länsstyrelsen i Skåne län (länsstyrelsen) beslutade den 20 april 2018 att lämna dispens från reservatsföreskrifterna för följande åtgärder inom Backåkra naturreservat

- temporär uppställning av två stycken toalettvagnar inom trädgården vid Dag Hammarskjölds Backåkra i samband med möte med FN:s säkerhetsråd
- temporär uppställning av två stycken toaletter, tält och husbilar på parkeringsplatsen vid vägen upp till Backåkra i samband med möte med FN:s säkerhetsråd.

Följande villkor gäller för beslutet

- anordningarna ska avlägsnas snarast efter att evenemanget avslutats, dock senast den 5 maj 2018
- eventuella skador, slitage m.m. ska snarast efter avslutat evenemang återställas i dialog med reservatets förvaltare. Återställingen ska vara slutförd senast den 1 juni 2018
- uppställningen ska i övrigt ske i enlighet med ansökan och i övrigt lämnade uppgifter.

Dispens beviljades inte avseende grusbelagd yta.

Länsstyrelsen informerade också Stiftelsen Dag Hammarskjölds Backåkra (stiftelsen) om att de åtgärder som redan utförts på fastigheten och som inte omfattas av dispensen kommer att bli föremål för tillsyn och eventuellt krav på rättelse.

Stiftelsen har nu överklagat länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen.

YRKANDEN M.M.

Stiftelsen yrkar i första hand att mark- och miljödomstolen fastställer att undantaget som innebär att Backåkra-tomten inte ska omfattas av föreskrifterna om naturskydd i enlighet med 1958 års beslut fortfarande gäller och även ska gälla i fortsättningen.

I andra hand yrkar stiftelsen att mark- och miljödomstolen ändrar länsstyrelsens beslut på så vis att dispens enligt 7 kap. 7 § miljöbalken (1998:808) erhålls även avseende åtgärden att tillfälligt grusa och jämna ut en begränsad areal mark på den inhägnade Backåkra-tomten. Som grund för sina yrkanden anför stiftelsen huvudsakligen följande.

Backåkra gård

Gården Backåkra ligger i en däld på ljungheden längs Hagestads naturreservats sandstrand. På Dag Hammarskjölds begäran förklarade Länsstyrelsen i Kristianstads län år 1958 de ca 30 hektar mark som ligger runt gården Backåkra och som tillhör Backåkra som naturreservat. I beslutet undantogs dock den inhägnade gården Backåkra med tomt på ca 1/2 hektar från föreskrifterna om naturreservat.

I slutet av april 2018 besökte FN:s Säkerhetsråd Backåkra i syfte att hålla ett antal möten. Detta innebar ett mycket stort säkerhetspådrag. I samband med åter-invigningen och Säkerhetsrådets besök vidtogs vissa tillfälliga åtgärder innanför den inhägnade Backåkra-tomten runt byggnaden Backåkra, bland annat grusning av en mindre yta för uppsättning av invigningstält för invigningen och olika tält för Säkerhetsrådet. Dessa åtgärder vidtogs endast i anslutning till byggnaden och på den inhägnade Backåkra-tomten.

Backåkra naturreservat

Enligt förordnandet om naturskyddsområdet (1958 års beslut) gällde föreskrifterna inte beträffande (i) gården med omkringliggande trädgård och (ii) ett område om högst 1 tunnland beläget i nordöstra hörnet av egendomen, avsett att eventuellt disponeras för ett kapell i samråd med Riksantikvarieämbetet och Svenska naturskyddsföreningen.

Efter ansökan av Svenska Turistföreningen beslutade länsstyrelsen år 1973 att utvidga naturreservatet för att omfatta ytterligare 4 hektar mark i utkanten av egendomen. I samband med detta tog inte länsstyrelsen med de undantag från naturskyddet som 1958 års beslut innehöll, trots att avsikten inte var att den

inhägnade Backåkra-tomten om ca 1/2 hektar skulle bli naturreservat utan endast att de ca 4 hektar som tillförts fastigheten på grund av ägobyte skulle förklaras ingå i naturreservatet.

Stiftelsens uppfattning har genomgående varit att den fyrlängade gården och den inhägnade Backåkra-tomten runt byggnaden inte kan anses omfattas av 1973 års beslut om naturreservat eller av senare beslut. Stiftelsen anser att det antingen varit ett misstag att länsstyrelsen trots hemställan från Svenska Turistföreningen inte tagit med undantaget från naturskyddet som gällde för den inhägnade Backåkra-tomten eller att möjligen länsstyrelsen på den tiden ansåg att undantaget var så självklart att detta inte behövde upprepas i senare beslut. Länsstyrelsen har på senare tid tyvärr inte varit av samma uppfattning och frågan har ställts på sin spets när Backåkra nu har renoverats av stiftelsen och drivs som ett museum och en mötesplats bland annat för FN och andra organisationer i Dag Hammarskjölds anda. Av praktiska skäl har stiftelsen ansökt om dispens från tillämpliga reservatsföreskrifter för renovering, återinvigning och Säkerhetsrådets besök och även erhållit dispens för renoveringen och för Säkerhetsrådets besök, men inte för den återinvigning av Backåkra som hölls den 28 mars 2018. Stiftelsen har därför tvingats överklaga länsstyrelsens beslut att inte bevilja dispens för åtgärderna inför återinvigningen och för att få fastställt att Backåkra-tomten inte omfattas av bestämmelserna om naturskydd.

I 1958 års beslut framgår att föreskrifterna inte ska gälla beträffande ”*gården med omkringliggande trädgård sådant området är med grön färg begränsat å Rikets Allmänna Kartverks ekonomiska kartblad Sandhammaren 91*”. Stiftelsen har gjort omfattande försök att få fram denna karta, men misslyckats. Stiftelsen ifrågasätter om länsstyrelsen verkligen har rätt kartblad med hänsyn till att detta tidigare inte gått att få ut från länsstyrelsen. Istället tror stiftelsen att det kartblad som avses i 1958 års beslut är Häradsekonomiska kartan 1926-34 Sandhammaren (J112-3-91), se bild nedan. Stiftelsen menar att det område som undantagits genom 1958 års beslut är det område som begränsats genom gröna linjer inom den röda rektangel på kartan som omringar gården Backåkra (markerad med en pil på bilden nedan). Det

ska också noteras att ordalydelsen avseende det undantagna området är ”gården med omkringliggande trädgård”, vilket framstår som märkligt om trädgården endast är belägen sydöst om gården. Stiftelsen har också lämnat in en rad bilder som den menar visar att allt inhägnat område utgör trädgård och privat mark som inte omfattas av naturskyddsområdet. Det område som grusats och jämnats ut ligger inom detta område. Vidare finns husets avloppsanläggning inom detta område, vilket även en parkbänk, en staty och några fruktträd gör. Bilderna visar också att det är uppenbart att området har använts och fortfarande används som trädgård med länsstyrelsens vetskap.

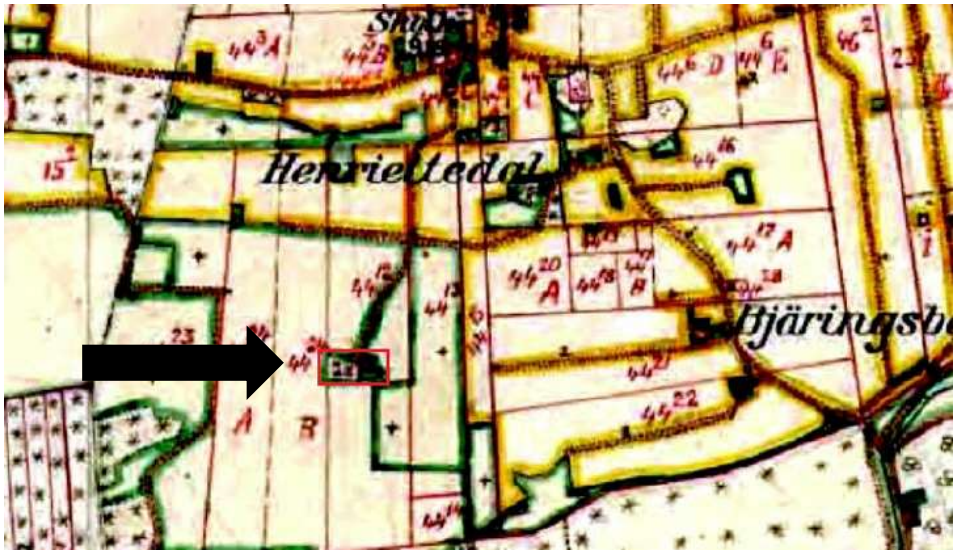


Bild på del av Häradsekonomiska kartan 1926-34 Sandhammaren (J112-3-91), inskickad av stiftelsen.

Grund för förstahandsyrkandet

Det var Svenska Turistföreningens avsikt att den inhägnade Backåkra-tomten även fortsatt skulle undantas från Backåkras naturskyddsområde. Länsstyrelsens beslut den 24 maj 1973 avsåg därför enbart att utvidga det naturskyddade området med 4 hektar. Det är inte förvaltningsrättsligt möjligt att frånta den tidigare ägaren, Svenska Turistföreningen, eller den nuvarande ägaren, stiftelsen, dispositionsrätten över Backåkra-tomten som inte varit föremål för ansökan om naturskydd.

Genom att frångå det undantag Backåkra-fastigheten erhållit i 1958 års beslut om naturskydd, har länsstyrelsen gjort intrång i fastighetsägarens egendomsrättigheter

på ett sätt som närmast kan liknas vid otillåten expropriation. Detta utgör en inskränkning av egendomsskyddet enligt artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen.

Förfarandet är inte heller förenligt med proportionalitetsprincipen som numera kommer till uttryck i 5 § förvaltningslagen (2017:900). Där framgår att en myndighet endast får ingripa i ett enskilt intresse om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Vidare anges att en sådan åtgärd aldrig får vara mer långtgående än vad som behövs och att den endast får vidtas om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot.

Att ta bort undantaget i ett beslut om naturskydd så att den privata egendomen inte kan skötas på det sätt fastighetsägaren önskar är inte en proportionerlig åtgärd och länsstyrelsen har inte uppgivit något som helst skäl eller samhällsintresse som skulle motivera en sådan åtgärd. Länsstyrelsen har därför inte haft rätt att belägga Backåkra-tomten med föreskrifter om naturskydd genom att ensidigt frånfalla det undantag som beviljades i 1958 års beslut. Detta undantag gäller därför fortfarande för Backåkra-tomten.

Det kan inte ha varit länsstyrelsens och Svenska Turistföreningens avsikt att omöjliggöra skötseln av själva Backåkra-tomten för fastighetsägaren genom att förklara även byggnaden och den inhägnade tomten som naturskyddsområde och därmed kräva dispens för alla framtida åtgärder på den inhägnade tomten. Detta kan inte ha varit avsikten med 1973 års beslut.

Det ska vidare framhållas att det i föreskrifterna i beslutet från år 1973, under rubriken ”skötsel och vård”, anges att ”tomtplatsen vid gården hävdas som trädgård”. Meningen med det kan rimligtvis inte ha varit annan än att tillse att föreskrifterna, i likhet med föreskrifterna i 1958 års beslut, inte skulle gälla för tomtplatsen, för att därigenom garantera frihet för ägaren att vidta åtgärder på tomtplatsen utan att dispens skulle behöva sökas. Också i en skötsel- och

dispositionsplan för Backåkra naturreservat, daterad den 1 mars 1979, som upprättats och fastställts av länsstyrelsen framgår att ”det angränsande området kring gården skall hävdas som trädgård”. Av planen framgår även att målsättningen med Backåkra gårdsbyggnader med tomt och parkeringsplats är att dessa sköts som tomtområde och parkeringsplats. Mot denna bakgrund anser stiftelsen att gården med omkringliggande trädgård inte utgör del av naturreservatet som omfattas av tillämpliga föreskrifter. Denna uppfattning stöds av det faktum att tomtplatsen, vägen och parkeringsplatsen sedan 1973 års beslut har skötts som en normal tomt och att ett stort antal ingripande åtgärder som inte tillåts inom naturskyddsområdet har vidtagits under årens lopp. Detta har skett utan anmärkning från länsstyrelsen.

Från 1958 och fram till att stiftelsen tog över ägandet av Backåkra år 2016 tycks det inte ha förekommit något som helst dispensärende eller dylikt beträffande området, vilket visar att uppfattningen varit att Backåkra-tomten med omkringliggande trädgård, vägen och parkeringen inte utgör del av det naturskyddade området.

Om länsstyrelsens tolkning av vilka regler som gäller för Backåkra-tomten mot förmodan visar sig vara riktig innebär detta att fastighetsägaren fråntagits sin dispositionsrätt i strid mot egendomsskyddet. Ett rättsfall som aktualiseras i detta sammahang är Sporrong Lönnroth mot Sverige av den 23 september 1982, Serie A no. 52, där Sverige fälldes för att ha överskridit det fördragsstadgade egendomsskyddet enligt artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Likt det fallet kan det anföras att länsstyrelsen, genom att frångå det undantag Backåkra-fastigheten erhållit i det ursprungliga beslutet om naturskydd, tagit Backåkra-fastigheten i anspråk på ett sätt som kan liknas vid otillåten expropriation. Det har i praktiken inneburit mycket långtgående begräsningar i fråga om fastighetsägarens möjlighet att bruka och disponera fastigheten, vilket enligt Europadomstolen utgjorde fördragsbrott i Sporrong Lönnroth mot Sverige.

Vidare har HD i NJA 2013 s. 350 framhävt vikten av att egendomsskyddet beaktas av myndigheter. I målet ansågs dock ingen kränkning föreligga. Till skillnad från det målet finns ingen tidsbegränsning i fråga om naturskyddet beträffande

Backåkra-fastigheten. Det finns därför mycket starka skäl som talar för att en sådan ”död hand” som beskrevs i NJA 2013 s. 350 föreligger och att detta medför att egendomsskyddet enligt artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europa-konventionen har kränkts.

Mot denna bakgrund kan det konstateras att det föreligger mycket starka skäl att fastställa att undantaget som innebär att Backåkra-tomten inte ska omfattas av föreskrifterna i enlighet med 1958 års beslut även ska gälla i fortsättningen.

Grund för andrahandsyrkandet

De renoveringsåtgärder som vidtagits på Backåkra-tomten och trädgården, inklusive den tillfälliga grusningen och markutjämningen, har inte varit av sådan natur att de har inverkat negativt på det naturskyddade området. Det har varit fråga om tillfälliga åtgärder och dessa har sedermera återställts. Åtgärderna har dessutom möjliggjort ett besök från FN:s säkerhetsråd, vilket utgör ett mycket starkt intresse från samhällssynpunkt. Således föreligger särskilda skäl för dispens från föreskrifter som meddelats för naturreservat i enlighet med 7 kap. 7 § miljöbalken.

Vid bedömningen av särskilda skäl enligt 7 kap. 7 § miljöbalken ska en avvägning ske mellan miljöintresset och motstående intressen, framför allt markägarintresset men även lokalbefolkning och besökande i reservatet. I det aktuella fallet får det närmast sägas att några motstående intressen inte existerar. Den tillfälliga grusningen och markutjämningen på Backåkra-tomten var en del av slutskedet av renoverings-åtgärderna. Renoveringen av Backåkra utfördes för att bidra positivt till och värna miljön och en renovering av byggnaden, museet och mötesplasten samt Backåkra-tomten och tärdgården har dessutom sedan länge varit önskat av lokalbefolkningen och besökande i naturreservatet. Åtgärderna möjliggjorde dessutom ett tvådagars sammanträde och besök från FN:s säkerhetsråd vilket utgör ett mycket starkt intresse från samhällssynpunkt. Förnyade besök från olika FN-organ kan väntas.

Det kan utan svårigheter konstateras att den tillfälliga markutjämningen är förenlig med föreskrifterna, då denna syftade till att rusta upp den inhägnade Backåkra-tomten till ursprungligt skick och därigenom göra den visuellt mer attraktiv vilket kommer att inverka mycket positivt på helhetsintrycket av området. Åtgärderna inverkar alltså området positivt även i detta hänseende.

Av det sagda följer att det är uppenbart att det föreligger starka skäl för dispens avseende den utförda tillfälliga markutjämningen. Mark- och miljödomstolen bör därför ändra länsstyrelsens beslut och meddela dispens från reservatsföreskrifterna för denna åtgärd.

Muntligt godkännande har erhållits
Utöver vad som anförts ovan vill sökanden framhålla att Backåkras intendent K E och hennes man C E, innan påbörjandet av den tillfälliga grusningen och markutjämningen erhöll muntligt godkännande från förvaltaren M J att utföra markutjämningen inklusive att lägga ut grus på platsen. Detta har av oklar anledning sedermera förnekats av förvaltaren.

Tillståndskravet i 7 kap. 28 a § miljöbalken aktualiseras inte
Det stora naturskyddsområde som ligger utanför Backåkra-tomten är ett Natura 2000-område där det i och för sig krävs tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken för att bedriva verksamheter eller vidta vissa åtgärder. För att detta tillståndskrav ska aktualiseras krävs dock att det finns en risk för att en åtgärd på ett betydande sätt kan påverka miljön i området utanför Backåkra-tomten. Någon sådan risk har inte förelegat i detta fall varför tillståndskravet inte aktualiseras. Detta styrks av att länsstyrelsen i tidigare dispensbeslut rörande renoveringen av gården skrivit följande. ”*Under förutsättning att åtgärden utförs enligt ansökan och i övrigt lämnade uppgifter <u>bedöms genomförandet av åtgärden inte på ett betydande sätt påverka miljön i Natura 2000-området. Något Natura 2000-tillstånd krävs därmed inte för åtgärden.</u>*” (Stiftelsens understrykning). De nu aktuella åtgärderna är inte mer omfattande eller ingripande än de åtgärder som vidtogs i enlighet med given dispens i det ärendet.

Det framstår därför som uppenbart att något Natura 2000-tillstånd inte heller krävs avseende de nu aktuella åtgärderna.

Mark- och miljödomstolen ska pröva överklagandet
Stiftelsen gör gällande att länsstyrelsen har begått ett allvarligt fel, vilket kommer att få mycket stora konsekvenser för stiftelsen för all framtid om frågan inte prövas av mark- och miljödomstolen. Detta då stiftelsen har fråntagits sin dispositionsrätt över fastigheten och kommer att vara tvungen att ansöka om dispens för alla åtgärder som skulle kunna bli aktuella att vidta för att stiftelsen ska kunna sköta området som trädgård. Sådana dispensprocesser skulle medföra väsentliga olägenheter i form av merarbete och merkostnader för såväl stiftelsen som för domstolar och myndigheter.

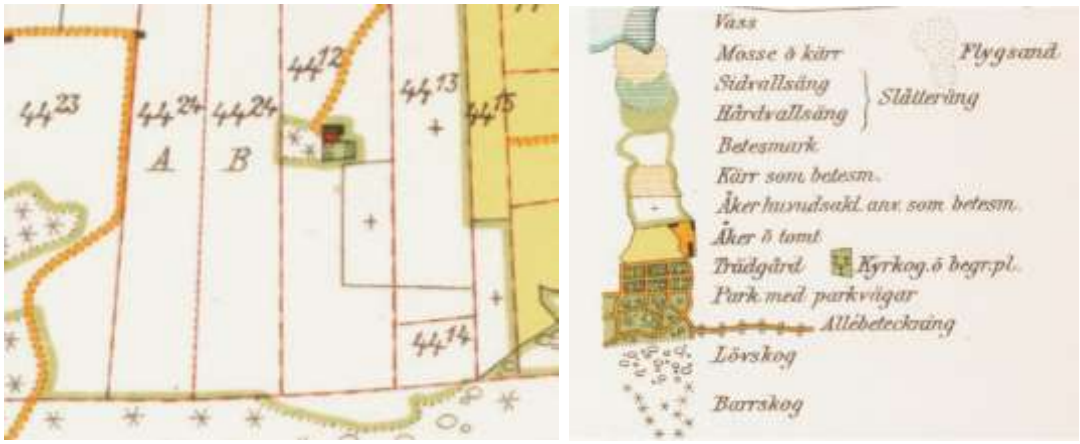
Det framgår av 41 § förvaltningslagen att ett beslut får överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Av förarbetena till bestämmelsen framgår sammanfattningsvis att man enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer kan överklaga beslut som har en påvisbar effekt, men inte beslut som enbart i mycket begränsad utsträckning kan påverka någons faktiska situation.

Stiftelsen anser sig därför ha ett starkt berättigat intresse av att få sitt förstahandsyrkande prövat. Det är inte endast ett tillfälligt dispensärende utan länsstyrelsens beslut har en fortsatt negativ verkan på stiftelsens rättigheter. Stiftelsen anser också att domstolen ska bevilja dispens om domstolen kommer fram till att dispens krävs.

Länsstyrelsen avstyrker bifall till överklagandet och anför i huvudsak följande.

Vilket område utgör trädgård?
Det framgår av 1958 års beslut att det är Rikets Allmänna Kartverks ekonomiska kartblad Sandhammaren 91 som utgör underlag för vilket område som ska undantas som trädgård. Detta kartblad, från år 1939, finns bilagt till originalakten. Av kartan med dess teckenförklaring framgår det tydligt att Backåkras trädgård är belägen

sydöst om husen, se bilder nedan. Av beskrivningen som tillhör den ekonomiska kartan framgår att fastigheten Y utgörs av 12,7 hektar mark. Denna är fördelad så att 2,3 hektar utgör åker; 9,9 hektar utgör betesmark; 0,1 hektar utgör trädgård; 0,2 hektar utgör skogs- och hagmark samt 0,2 hektar utgör byggnadstomt och väg. Detta överensstämmer med den på kartan angivna trädgården om 0,1 hektar. Det är alltså den yta som är markerad med en fylld grön rektangel med fyra cirklar som utgjorde trädgård i 1958 års beslut och som avses i undantaget från föreskrifterna.

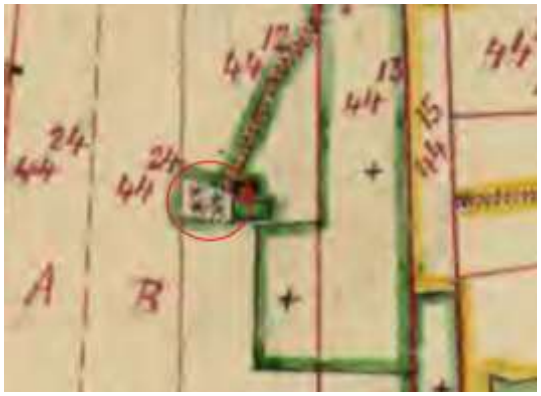


Bilder på del av Rikets Allmänna Kartverks ekonomiska kartblad Sandhammaren 91 (1939) samt tillhörande teckenförklaring, inskickad av länsstyrelsen.

I 1973 års beslut utgörs gården av samma yta som i 1958 års beslut. Enligt skötselplanen från år 1979 är ytan märkt som skötselområde 6, *Backåkragårdens byggnader med tomt och parkeringsplats*, och får skötas som tomt och parkeringsplats, vilket länsstyrelsen inte motsätter sig. Det innebär att 1973 års beslut inte medförde någon formell ändring avseende trädgården, varför det stiftelsen framför avseende otillåten inskränkning i ägande- och dispositionsrätten inte kan anses tillämpligt.

Länsstyrelsen står fast vid att det är den ekonomiska kartan som avses i 1958 års beslut, men den karta som stiftelsen hänvisar till, Häradsekonomiska kartan 1926-34 Sandhammaren (J112-3-91), skiljer sig inte nämnvärt från den ekonomiska kartan i de delar som är relevanta för målet. Även på den kartan framgår nämligen att Backåkragårdens trädgård är belägen sydöst om husen, medan den yta som

dispensansökan avser utgörs av barrskogsbeklädd betesmark. Detta visas genom att trädgård enligt den häradsekonomiska kartans teckenförklaring utgörs av en solid grön färg som omges med ett kompakt streck – på det sätt som ses söder och öster om byggnaderna – medan betesmark utgörs av en streckad linje med grön fyllnad och barrskog utgörs av ”stjärnor” – så som visas till väst om byggnaderna, se bilder nedan.



Bilder på del av Häradsekonomiska kartan 1926-34 Sandhammaren (J112-3-91) och teckenförklaring, inskickade av länsstyrelsen.

Stiftelsen hävdar att samtlig inhägnad mark är privat mark som undantagits från naturvårdsområdet. Det stämmer inte. Staketet är uppsatt åren 2004 – 2005 genom Skogsstyrelsens försorg och ersatte en tidigare taggtråd. Staketets syfte är att utestänga betesdjuren från det lokala midsommarfirandet som har ägt rum på denna plats sedan år 1968 i enlighet med önskemål i Dag Hammarskjölds testamente. Staketet har alltså ingenting med den privata sfären att göra.

Om fruktträd har planterats under senare tid medför det inte att marken blir privat. De träd som visas på de bilder som stiftelsen skickat in är pilträd och kan möjligen vara rester från en äldre pilerad som markerat en tidigare skiftesgräns så som denna ser ut vid den häradsekonomiska kartan, kartblad J112-3-91.

Krävs dispens?

Den yta som dispensansökan avsett och som sedan har avjämnats och grusats, är inte belägen inom det område som markerats som trädgård/tomtplats i besluten från år 1958 och år 1973. Denna yta är istället belägen väster om gården och är på den

ekonomiska kartan från år 1939 markerad som betesmark med barrskog. I beskrivningen anges den som 0,2 hektar ”Skogs- och hagmark samt kala berg m.m.”. Detta är fastighetens enda skog och det finns därför ingen annan beskogad yta på fasigheten som kan sammanblandas med den aktuella. Detta område ingår således inte i det område som undantogs i 1958 års beslut. Istället omfattas det av reservatets föreskrifter i övrigt. I 1973 års beslut utgjorde marken betesmark och är i skötselplanen från år 1979 betecknad som skötselområde 7, *Hedområde väster om gården med döda och döende tallar samt höga pilar*. För åtgärder i detta område krävs dispens.

Ska dispens beviljas?
Utjämningen och grusningen av ytan har medfört att samtlig naturligt förekommande flora och fauna på platsen har avlägsnats på ett sätt som inte kan anses vara en sådan temporär åtgärd som stiftelsen anger. Därtill har åtgärden utförts inom Natura 2000-område. Omgivande mark utgörs av naturtyp *6270 – Artrika silikatgräsmarker nedanför trädgränsen*, vilket är en prioriterad naturtyp. Om även den nu grusade ytan har haft naturvärden av sådan dignitet har inte utretts inom ramen för länsstyrelsens ärende då det utgör en del av en Natura 2000-prövning som ännu inte har genomförts för den aktuella åtgärden. Länsstyrelsen anser dock att en sådan prövning krävs utöver dispens från reservatsföreskrifterna.

Länsstyrelsens tidigare dispensbeslut från den 16 maj 2017 avseende renoveringen av Backåkragården, avsåg åtgärder som inte var av så ingripande natur som den nu aktuella grusplanen. Istället avsågs en temporär upplagsplats för byggmaterial som skulle återställas i samråd med reservatets förvaltare direkt efter avslutat arbete.

Länsstyrelsen ifrågasätter också om grusplanen har återställts.

DOMSKÄL

Mark- och miljödomstolen har den 11 december 2018 hållit sammanträde och syn i målet.

Tillämpliga bestämmelser framgår av länsstyrelsens beslut.

Prövningsramen

Den första frågan i målet är om de åtgärder som stiftelsen sökt dispens för, men inte beviljats dispens för, omfattas av de förskrifter som gäller för Backåkra naturreservat. Om mark- och miljödomstolen bedömer att åtgärderna har krävt dispens yrkar stiftelsen även att dispens ska beviljas.

Fastigheten Y (numera del av fastigheten X) har alltsedan länsstyrelsens beslut den 17 mars 1958 i sin helhet omfattats av områdesskydd (naturminne/naturreservat) med tillhörande föreskrifter. I beslutet angavs att dessa föreskrifter inte gällde för gården med omkringliggande trädgård. Genom länsstyrelsens beslut den 24 maj 1973 upphävdes föreskrifterna i 1958 års beslut och länsstyrelsen beslutade om nya föreskrifter. För dessa föreskrifter angavs inget undantag. Det saknas därför anledning för domstolen att ta ställning till vilken yta som undantaget från de numera upphävda föreskrifterna omfattade.

Om stiftelsen anser att det gällande reservatsbeslutet i något avseende är felaktigt finns möjlighet att väcka frågan om ändring av beslutet hos länsstyrelsen enligt 7 kap. 4 – 5 §§ miljöbalken.

Inte heller frågan om tillståndsplikt enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken (s.k. Natura 2000-tillstånd) kan bedömas inom ramen för detta mål.

Förstahandsyrkandet

Stiftelsen yrkar i första hand att mark- och miljödomstolen ska fastställa att det inte krävs dispens för att vidta åtgärder inom det område som stiftelsen anser utgör Backåkra-tomten. Länsstyrelsen motsätter sig yrkandet.

Av beslutet om bildande av naturreservat den 24 maj 1973 framgår att länsstyrelsen med upphävande av de föreskrifter som har fastställts den 17 mars 1958 föreskriver att följande ändrade föreskrifter ska gällande för naturreservatet.

”Föreskrifter rörande förfogandet över naturreservatet
Det är förbjudet
att spränga, schakta eller bedriva täkt i någon form
att uppföra byggnad eller anläggning
att plantera skog samt
att framdraga luftledning.

[…]

Skötsel och vård
Målsättningen för skötseln och vården skall vara att egendomen bibehåller karaktären av betesmark, dock att betestrycket inte får äventyra den naturliga hedens fortbestånd. Befintlig nyplantering av skog skall överföras till öppen hedmark.
Tomtplatsen vid gården hävdas som trädgård.”

Att tomtplatsen vid gården hävdas som trädgård framgår under rubriken ”Skötsel och vård”, vilket innebär att det utgör en bestämmelse av målsättningskaraktär om hur markområdet får skötas. Det innebär däremot inte ett undantag från reservatsföreskrifterna.

Mark- och miljödomstolen bedömer att den markutjämning och det påförande av ett gruslager som har utförts för att möjliggöra tillfällig placering av tält, har utgjort sådan schaktning och sådant uppförande av en anläggning som är förbjuden enligt reservatsföreskrifterna. Åtgärderna har därför fordrat dispens enligt 7 kap. 7 § miljöbalken och länsstyrelsen har gjort rätt som har prövat ansökan om dispens. Stiftelsens förstahandsyrkande ska därför avslås.

Andrahandsyrkandet

Stiftelsen yrkar i andra hand att mark- och miljödomstolen ska bevilja dispens från reservatsföreskrifterna avseende den tillfälliga åtgärden att plana av och grusa ett område inom naturreservatet. Länsstyrelsen motsätter sig yrkandet.

Det framgår av stiftelsens ansökan om dispens att åtgärderna är tillfälliga och avser en händelse som inträffade i slutet av april 2018. Stiftelsen menar också att området har återställts nu.

Mot denna bakgrund bedömer mark- och miljödomstolen att frågan har förfallit. Utgångspunkten är därför att frågan inte ska prövas av domstolen. Vidare bedömer domstolen att det inte finns någon anledning att bedöma om dispens skulle ha beviljats till följd av de särskilda omständigheter som förelåg vid ansökan om dispens. Detta med hänsyn till eventuella framtida dispensansökningar kommer att ha andra omständigheter som grund. Det innebär att domstolen ska avskriva stiftelsens andrahandsyrkande.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (MMD-02)
Överklagande senast den 21 februari 2019.

Cecilia Giese Hagberg Bertil Varenius

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Cecilia Giese Hagberg, ordförande, och tekniska rådet Bertil Varenius. Föredragande har varit tingsnotarien Mikkaela Fridell.