



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 060102

BESLUT
2020-02-04
Stockholm

Mål nr
M 4191-19

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, slutliga beslut 2019-03-22 i mål nr M 401-19, se bilaga A

PARTER

Klagande

Cementa AB, 556013-5864

Ombud: Advokaterna B H och A B

Motpart

Länsstyrelsen i Gotlands län
621 85 Visby

SAKEN

Avvisat överklagande av länsstyrelsens beslut att fastställa s.k. bevarandeplan för Natura 2000-område

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS BESLUT

Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 1543848

Postadress
Box 2290
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls Torg 16

Telefon
08-561 670 00
08-561 675 50

E-post: svea.hovratt@dom.se
www.svea.se

Telefax

Expeditionstid
måndag – fredag
09:00–16:30

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Cementa AB har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska undanröja mark- och miljödomstolens beslut och återförvisa målet till mark- och miljödomstolen för fortsatt handläggning.

Länsstyrelsen i Gotlands län har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens beslut.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Cementa AB har utöver vad bolaget framförde i mark- och miljödomstolen anfört i huvudsak följande:

Bevarandeplanerna inte bara underlättar prövningarna enligt 7 kap. 28 a–29 § miljöbalken utan fungerar som bevisning. Deras fastställande har därför faktiska verkningar för enskilda. Att inte låta beslutet överklagas innebär att länsstyrelsen oemotsagd kan tillskapa bevismedel som sannolikt kommer att fungera som en utgångspunkt för prövningsmyndigheten.

Att länsstyrelsen inte har någon skyldighet att beakta inkomna synpunkter och därmed kan tillskapa bevismedel i en process där samma länsstyrelse motsätter sig att tillstånd meddelas illustrerar rättsosäkerheten i en ordning där beslut av detta slag inte är överklagbara. Beslutet innebär faktisk negativ påverkan på bolagets ekonomiska situation genom att presentera felaktiga slutsatser om naturmiljön som ”ren information”, vilket får konsekvenser för nuvarande och framtida prövningar enligt 7 kap. miljöbalken.

Länsstyrelsen har anfört i huvudsak följande:

Bevarandeplaner är levande dokument. Om det visar sig att en länsstyrelse i en bevarandeplan lämnat en felaktig beskrivning av ett område eller en art eller om planen i övrigt innehåller oriktigheter, är det såväl möjligt som följdriktigt att länsstyrelsen så snart det är möjligt korrigerar felaktigheten. Beslut om att fastställa bevarandeplaner

saknar självständiga och direkta rättsverkningar för enskilda. Prövningsmyndigheten är inte bunden av en bevarandeplan. Det torde i och för sig vara riktigt att en bevarandeplan kan vara att anse som bevisfakta i ett mål enligt miljöbalken. Därmed har den viss betydelse för prövningen av sakfrågan, dvs. de rättsfakta som ska bevisas, i ett sådant mål. Ett besluts inverkan på prövningen av sakfrågan är utan betydelse för överklagbarheten.

Förevarande bevarandeplaner utgörs uteslutande av ren information i form av beskrivningar av områdena och innehåller inte uttalanden av vare sig påbuds- eller förbuds-karaktär eller uttalanden ägnade att framstå som sådana eller i övrigt som bindande för privata aktörer eller myndigheter. Inte heller innehåller de bedömningar av rättsfrågor av betydelse för kommande prövningar.

SKÄLEN FÖR MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS BESLUT

Som mark- och miljödomstolen har redogjort för anges i 17 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. att länsstyrelsen för Natura 2000-områden ska upprätta beskrivningar av bevarandesyftet samt de livsmiljöer och arter för vilka en gynnsam bevarandestatus ska upprätthållas eller återställas. I 41 § samma förordning anges att länsstyrelsens beslut enligt ett antal angivna paragrafer i förordningen – t.ex. föreskrifter om förvaltningen av djur- och växtskyddsområden – får överklagas till regeringen, där anges dock inte beslut enligt 17 §. 41 § förordningen om områdesskydd innehåller alltså en särskild föreskrift som innebär att bl.a. vissa s.k. normbeslut får överklagas; föreskrifter enligt 8 kap. regeringsformen är annars inte överklagbara (se 1 och 30 § myndighetsförordningen [2007:515]). Överklagande-förbudet i myndighetsförordningen gäller dock inte bevarandeplaner; dessa är inte rättsligt bindande (se prop. 2008/09:214 s. 32). I övrigt hänvisas i 41 § till bestämmelserna om överklagande i miljöbalken och lagen om mark- och miljödomstolar (2010:921). Överklagande av ett beslut att fastställa en bevarandeplan skulle därmed, om det är överklagbart, prövas i mark- och miljödomstol (se 19 kap. 1 § tredje stycket miljöbalken). Någon uttrycklig överklagandebestämmelse för länsstyrelsens beslut att fastställa bevarandeplaner återfinns alltså inte i förordningen om områdesskydd och länsstyrelsen har i sin kungörelse över de nu aktuella besluten angett att besluten inte

kan överklagas. Detta utesluter emellertid inte att ett beslut att fastställa en bevarandeplan är överklagbart. Eftersom det tidigare inte har funnits någon generell lagstiftning om förvaltningsbesluts överklagbarhet (se vidare nedan angående den nya förvaltningslagen) tillämpas allmänna förvaltningsrättsliga principer för att avgöra om ett visst beslut får överklagas, förutsatt att frågan – som här – inte uttryckligen har reglerats genom särskilda föreskrifter på det aktuella sakområdet.

Av fast praxis följer att avgörande för bedömningen av om ett förvaltningsbeslut ska anses överklagbart är dess rättsliga och faktiska verkningar för den enskilde samt dennes behov av rättsskydd (se t.ex. rättsfallen RÅ 1996 ref. 43, RÅ 2004 ref. 8 och MÖD 2006:7). Beslutet måste bl.a. komma till uttryck i skrift, vara handlingsdirigerande och ha inte alltför obetydliga faktiska verkningar för den enskilde. Att beslutet saknar rättsverkningar hindrar emellertid inte att det tillerkänns överklagbarhet. För att den enskildes behov av rättsskydd ska kunna tillgodoses måste ett beslut kunna överklagas om det är utformat på ett sätt som är ägnat att uppfattas som bindande och därmed kan få verkan enligt sitt innehåll (se t.ex. RÅ 2004 ref. 8 och Mark- och miljööverdomstolens beslut den 10 januari 2018 i mål nr M 7914-17).

I den nya förvaltningslagen (2017:900), som trädde i kraft den 1 juli 2018 och som ersatte förvaltningslagen från 1986, har införts en ny bestämmelse i 41 § om vilka beslut som får överklagas. I paragrafen anges att ett beslut får överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Enligt förarbetena ger bestämmelsen uttryck för de principer som kommit till uttryck genom Högsta förvaltningsdomstolens praxis och som innebär att det är ett besluts faktiska verkningar som är i grunden avgörande för bedömningen av beslutets överklagbarhet. Inte vilken obetydlig påverkan som helst är dock tillräcklig för att överklagandebestämmelsen ska vara tillämplig. För överklagbarhet måste det vara fråga om påverkan av någorlunda kvalificerat slag. (Se prop. 2016/17:180 s. 252 f.)

De beskrivningar länsstyrelserna ska upprätta i fråga om Natura 2000-områden enligt 17 § förordningen om områdesskydd ska enligt paragrafen vara ägnade att underlätta sådana prövningar som avses i 7 kap. 28 a–29 § miljöbalken. Beskrivningarna ska vara tillgängliga för allmänheten och andra som är berörda eller har intresse av dem. Vad

som motiverat att ett område bör skyddas eller bevaras som ett Natura 2000-område ska framgå av den förteckning som förs av Naturvårdsverket, se 7 kap. 27 § andra stycket miljöbalken och 15 § förordningen om områdesskydd. Det är alltså redan när regeringen föreslår att ett visst naturområde ska ingå i Natura 2000-nätverket som det anges vilka värden som föranlett att området har valts ut.

De i målet aktuella bevarandeplanerna innehåller, utöver beskrivningar av bevarandesyftet samt de livsmiljöer och arter för vilka en gynnsam bevarandestatus ska upprätthållas, bl.a. beskrivningar av dels vad som kan påverka områdenas naturvärden negativt, dels bevarandeåtgärder. Länsstyrelsen har också, som den anført i mark- och miljödomstolen, beslutat att i vissa delar revidera bevarandeplanen för Natura 2000-området Hejnum Kallgate efter Cementa AB:s påpekanden. Bevarandeplanerna innehåller inga förbud eller påbud.

Även om bevarandeplaner utgör ett underlag vid en eventuell tillståndsprövning enligt miljöbalken, är de inte rättsligt bindande. Det är först vid en tillståndsprövning i det enskilda fallet som det görs en provning av om den aktuella verksamheten eller åtgärden kan tillåtas eller inte med hänsyn till miljön i ett Natura 2000-område. Om det skulle finnas brister i länsstyrelsens underlag för en bevarandeplan, får detta inte omedelbara konsekvenser för den enskilde eftersom sökanden vid en tillståndsprövning kan ifrågasätta uppgifterna i bevarandeplanen och dessa får då prövas av tillståndsmyndigheten. Det finns också skäl att understryka att det i första hand är sökanden som ska lägga fram den utredning som krävs för att visa att förutsättningar för tillstånd föreligger.

Sammanfattningsvis konstaterar Mark- och miljööverdomstolen att bevarandeplaner typiskt sett inte har ett sådant innehåll att de får faktiska verkningar av sådant slag att besluten att fastställa dem är överklagbara. De nu aktuella bevarandeplanerna avviker inte från detta. Det var därför rätt av mark- och miljödomstolen att avvisa överklagandet. Mark- och miljödomstolens beslut ska alltså inte ändras.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Karin Wistrand och Roger Wikström, referent, tekniska rådet Mikael Schultz, hovrättsrådet Li Brismo samt tf. hovrättsassessorn Liisa Seim Sehr.

Föredragande har varit Ulrika Agerskans.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

SLUTLIGT BESLUT
2019-03-22
meddelat i Nacka

Mål nr M 401-19

KLAGANDE
Cementa AB

Ombud: Advokaterna B H och A B

MOTPART
Länsstyrelsen i Gotlands län
621 85 Visby

ÖVERKLAGAT BESLUT
Länsstyrelsen i Gotlands läns beslut 2018-12-20; ärendenr 511-3748-2017, se bilaga 1–2

SAKEN
Fastställande av bevarandeplaner för Natura 2000-områdena SE0340147, Hejnum Kallgate och SE0340111, Filehajdar; nu fråga om avvisning, m.m.

BESLUT

1. Mark- och miljödomstolen avslår yrkandet om syn.
 2. Mark- och miljödomstolen avvisar överklagandet.
-

Dok.Id 580435

Postadress
Box 69
131 07 Nacka

Besöksadress
Sicklastråket 1

Telefon
08-561 656 40
E-post: mmd.nacka.avdelning4@dom.se
www.nackatingsratt.domstol.se

Telefax

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00–16:30

YRKANDEN M.M.

Cementa AB har yrkat att mark- och miljödomstolen ska upphäva Länsstyrelsens i Gotlands läns (länsstyrelsen) beslut den 20 december 2018, i de delar som avser fastställande av bevarandeplaner för natura 2000-områdena SE0340147, Hejnum Kallgate och SE0340111 Filehajdar, och att domstolen ska återförvisa målet till länsstyrelsen för fortsatt handläggning. Cementa AB har vidare yrkat att syn ska hållas i målet.

Cementa AB har i huvudsak anfört följande till stöd för sin talan. Det förekommer felaktiga uppgifter i de bevarandeplaner som länsstyrelsen fastställt för Natura 2000-områdena Hejnum Kallgate och Filehajdar.

Cementa AB lät under remissförfarandet inventera kalktuffkällor i Hejnum Kallgate. I bevarandeplanen för Hejnum Kallgate anges felaktigt att det förekommer åtta områden av naturtypen kalktuffkälla (natura 2000-naturtyp nr 7220) i den norra delen av Natura 2000-området. Att länsstyrelsen felaktigt pekar ut dessa områden som naturtypen kalktuffkälla riskerar att få konsekvenser i pågående mål om tillstånd enligt miljöbalken till fortsatt och utökad täktverksamhet och vattenverksamhet i Slite (domstolens mål nr M 7575-17), där länsstyrelsen också motsätter sig att tillstånd meddelas. Den fastställda bevarandeplanen skapar osäkerhet i tillståndsprövningen.

I bevarandeplanen för Filehajdar anger länsstyrelsen att den skog som förekommer på området i sin helhet utgörs av naturtypen trädklädd betesmark (Natura-2000 naturtyp nr 9070). Cementa AB har som kunskapsunderlag för täktansökan låtit biologisk expertis genomföra en naturvärdesinventering och naturtypsklassificering av hela File Hajdar. I den klassificeras det nu aktuella området i sin helhet som taiga. Att länsstyrelsen felaktigt klassificerar området som naturtypen trädklädd betesmark har betydelse för Cementa AB, som äger marken och som brukar den för att gynna biologisk mångfald, bland annat genom kompensationsåtgärder för nipsippa som bolaget planerar inom ramen för den pågående tillståndsprövningen.

Det är oklart om den rapport som länsstyrelsen hänvisar till som underlag för klassificeringen av Filehajdar ens i någon del inkluderar Natura 2000-området. I vart fall innehåller den inga belägg för att bete historiskt har förekommit just där, medan Arendus rapport innehåller uppgifter som visar på motsatsen.

I de nu fastställda bevarandeplanerna har länsstyrelsen tagit bort naturtyper, pekat ut nya samt ändrat arealerna för de befintliga. Sådana ändringar kan inte genomföras genom en bevarandeplan utan ska föregås av ett regeringsbeslut och ny rapportering till EU-kommissionen.

Att en statlig myndighet fastställer eller antar planer, allmänna råd eller vägledningar utgör beslut i förvaltningsrättslig mening (jfr MÖD 2005:31). I ett mål om tillstånd till miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken är fastställda bevarandeplaner en naturlig del av processmaterialet. Även om prövningsmyndigheten inte är bunden av uppgifterna i en bevarandeplan har dessa planer i praxis tillmätts stor betydelse och det föreligger en uppenbar risk för att bevisläget i ett mål om tillstånd enligt 7 kap. 28 a–29 §§ miljöbalken kan påverkas. Denna risk innebär att ett beslut om fastställande av en bevarandeplan kan ha faktiska verkningar för enskilda och därför kan överklagas.

Cementa AB har ansökt om tillstånd enligt miljöbalken till fortsatt och utökad täkt-verksamhet och vattenverksamhet i Slite. Cementa AB äger en fastighet som omfattar större delen av Natura 2000-området Filehajdar och den planerade verksamheten kommer att påverka Natura 2000-området Hejnum Kallgate. För det senare söks tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken inom ramen för tillståndsprövningen. De fastställda bevarandeplanerna innehåller uppgifter om naturmiljön inom Natura-2000 områdena som inte stämmer. Dessa felaktigheter som påpekades av Cementa AB under remissförfarandet, riskerar att försvåra och fördyra tillståndsprövsprocessen på ett sådant sätt att beslutet att fastställa bevarandeplanerna måste anses ha gått Cementa AB emot.

Målet rör frågan om klassifikation av naturmiljö i naturtyper. Kriterierna för denna klassifikation är kända och kan, i vart fall vad gäller kalktuffkällor även av en lekman, iakttas med blotta ögat. Denna fråga avgörs därför lämpligen genom att domstolen företar syn på berörda platser.

Cementa AB åberopar Promemorian *Inventering av kalktuffkällor i Hejnum Kallgate inför yttrande om bevarandeplan*, Calluna 2018-12-05, *Rapporten Biologisk mångfald och naturvärde på Filehajdar*, s. 54-59, Enetjärn Natur AB 2017-12-19, *Rapporten Utmark och bete på Gotland- 1600-, 1700- och, 1800-talens användning av utmarken på Gotland med betoning på Othem socken*, Arendus 2017, med bilagor, samt karta över hagar på Othemars gård år 1893.

Länsstyrelsen i Gotlands län har i huvudsak anfört följande. När det gäller naturtypen kalktuffkällor har länsstyrelsen valt att prioritera och se över förekomsten och utbredningen i Natura 2000-området Hejnum Kallgate. Beträffande Hejnum Kallgate har länsstyrelsen genomfört ett kompletterande fältbesök den 17 januari 2019 för att bedöma förekomst och utbredning av kalktuffkällor (7220) inom Natura 2000-området. Inom de utmarkerade bäckavsnitten (område 5 och 6) företrädesvis i långsamt rinnande och meandrande vatten förekommer kalktuffbildningar fläckvis på stenar, ibland i närvaro av arten blodkula. Artsammansättningen beträffande typiska arter för kalktuffkällor (7220) uppfylls inte i bäck- och källflödeskanter med förekomst av denna typ av kalktuffbildning. Dessa kalktuff förekomster faller inte inom definitionen för kalktuffkällor (7220) utan betraktas som mindre vattendrag (3220) fortsättningsvis.

Område 4, 7 och 8 klassas om som rikkärr (7230) tillsvidare. Vid fältbesök inför revidering av bevarandeplanen återfanns i område 7 och 8 små förekomster av kamtuffmossa intill uppspringande källvatten och här fanns även svag kalktuffbildning i form av kalkinkrusterade mossor, därav klassningen som kalktuffkällor (7220). Vid kompletterande fältbesök kunde inte dessa strukturer styrkas på ett övertygande sätt för att falla inom definitionen för kalktuffkällor, därav klassas områdena om som rikkärr (7230).

Område 1, 2 och 3 utgörs av kalktuffkällor (7220) med förekomst av kalktuffbildning och de typiska arterna klotuffmossa och kamtuffmossa. Regeringsbeslutet om förekomsten av dessa kalktuffkällor (7220) inom denna utvidgade del av Natura 2000-området kvarstår därmed.

Länsstyrelsen har tagit beslut om att revidera bevarandeplanen för Natura 2000-området Hejnum Kallgate i de delar som nämns ovan och fastställa bevarandeplanen på nytt. Länsstyrelsen har vidare beslutat att inte se över naturtypskarteringen på Filehajdar beträffande huruvida skogen ska klassas som trädklädd betesmark (9070) eller taiga (9010).

SKÄL FÖR BESLUTET

Fråga har uppkommit om ett beslut om fastställande av bevarandeplaner för Natura 2000-områden kan anses utgöra ett överklagbart beslut. Mark- och miljödomstolen gör följande överväganden.

Enligt 16 kap. 12 § miljöbalken får överklagbara domar eller beslut överklagas bland annat av den som domen eller beslutet angår, om avgörandet har gått honom eller henne emot. Av praxis följer att ett beslut inte alltid behöver ha självständiga eller direkta rättsverkningar för att det ska kunna överklagas. Avgörande för bedömningen av ett besluts överklagbarhet är beslutets innebörd och faktiska verkningar för den som berörs av det (se bl.a. rättsfallen RÅ 2004 ref. 8, RÅ 2007 ref. 7 och MÖD 2006:7).

I 17 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd anges att länsstyrelserna, i fråga om de områden som har förtecknats enligt 15 § första stycket 1–3, ska upprätta beskrivningar av bevarandesyftet samt de livsmiljöer och arter för vilka en gynnsam bevarandestatus ska upprätthållas eller återställas. Beskrivningarna ska vara ägnade att underlätta sådana prövningar som avses i 7 kap. 28 a–29 §§ miljöbalken.

En bevarandeplan har inte några rättsverkningar för Cementa AB och ger inte heller upphov till några andra direkta faktiska effekter för bolaget. Att en bevarandeplan kan ha betydelse vid prövningen av en tillståndsansökan eller liknande, innebär inte i sig att planen påverkar parterna på sådant sätt att det är överklagbart. Mot bakgrund av det anförda, och då omständigheterna i målet inte föranleder någon annan bedömning, anser mark- och miljödomstolen att Cementa AB inte anses påverkas på ett sådant sätt att beslutet om fastställande av bevarandeplanerna utgör ett överklagbart beslut. Cementa AB:s överklagande ska därmed avvisas. Vid denna utgång saknas skäl att hålla syn i målet. Cementa AB:s yrkande om syn avslås därför.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 3 (MMD-11)

Överklagande senast den 12 april 2019. Prövningstillstånd krävs.

Viktor Kamlin

Annika Billstein Andersson

I domstolens avgörande har deltagit tingsfiskalen Viktor Kamlin, ordförande, och tekniska rådet Annika Billstein Andersson. Målet har handlagts av beredningsjuristen Anna I. Andersson.