



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060201

DOM
2021-06-22
Stockholm

Mål nr
M 7283-20

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Vänersborgs tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2020-06-18 i mål nr M 674-19, se bilaga A

PARTER

Klagande

T.B.

Motpart

Länsstyrelsen i Västra Götalands län
403 40 Göteborg

SAKEN

Tillstånd till avverkning m.m. samt föreläggande om återplantering m.m. inom område med skydd för landskapsbilden för Nordbillings östra sluttning på fastigheten X i Skövde kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen ändrar mark- och miljödomstolens dom och

1. upphäver Länsstyrelsen i Västra Götalands läns beslut den 8 februari 2019 (dossienummer 1496-2402), förutom i den del beslutet avser avslag på ansökan om tillstånd på det norra området, samt
2. bifaller T.B:s ansökan om tillstånd till avverkning av lövskog inom område med landskapsbildsskyddsförordnande till den del ansökan avser den av-verkning som har genomförts på det södra området på fastigheten X i Skövde kommun.

Dok.Id 1705315

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

BAKGRUND

T.B. äger fastigheten X i Skövde kommun och bedriver där jord- och skogsbruk. Fastigheten omfattas av ett landskapsbildsskyddsförordnande för Nordbillingens östra sluttning. Efter att ha fått kännedom om att avverkning av lövskog skett på fastigheten inledde länsstyrelsen ett tillsynsärende. Under tillsynsärendet ansökte T.B. om tillstånd till avverkning av lövskog samt utfyllnad med jordmassor över två markområden på fastigheten (det södra respektive det norra området), vilka alltså omfattas av landskapsbildsskyddsförordnandet. Länsstyrelsen beslutade att inte ge tillstånd till de ansökta åtgärderna och förelade dessutom T.B. att utföra vissa åtgärder på fastigheten vid vite om 50 000 kr. Åtgärderna innefattade att avlägsna de jordmassor som hade lagts på det södra området samt att återplantera de delar av det södra området som avverkats med ädellövträd. T.B. överklagade länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen som avslog överklagandet.

Utformningen av den överklagade domen

Mark- och miljödomstolen har i sin dom under rubriken Omständigheter enbart hänvisat till T.B:s överklagande, länsstyrelsens svarsskrift och T.B:s yttrande över svarsskriften, vilka bifogats till domen. Mark- och miljödomstolens domskäl är knapphändiga och relaterar huvudsakligen endast i allmänna ordalag till gällande bestämmelser och att det av inte närmare specificerat material i akten framgår bl.a. vilka faktiska avverkningsåtgärder som har vidtagits. Hänvisningen till bilagorna gör domen överskådlig och svårläst och det kan ifrågasättas om samtliga de omständigheter som T.B. anförde till stöd för sitt överklagande har beaktats vid mark- och miljödomstolens prövning. Även om det i mål som handläggs enligt lagen (1996:242) om domstolsärenden inte kan ställas helt samma krav på utformningen av avgörandet som enligt rättegångsbalken och frågan om hur utförlig en domsmotivering bör vara naturligtvis beror på omständigheterna i det enskilda målet, är det viktigt ur rättssäkerhetssynpunkt och för förtroendet för rättsskipningen att mark- och miljödomstolen eftersträvar en större tydlighet än vad som har blivit fallet här. (Se t.ex. Riksdagens ombudsmäns, JO, beslut den 10 april 2013 i dnr 592-2012 och dnr 1813-2012 respektive den 1 juni 2015 i dnr 386-2015.)

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

T.B. har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska upphäva läns-styrelsens beslut avseende det södra området i dess helhet eller, i andra hand, ändra länsstyrelsens beslut avseende det södra området så att tillstånd ges för den avverkning av lövskog som skett och upphäva vitesföreläggandet. Han har i tredje hand yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska upphäva vitesföreläggandet. I sista hand har han yrkat att målet ska återförvisas till mark- och miljödomstolen för fortsatt handläggning avseende den del som avser det södra området.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län har medgett att föreläggandet avseende borttagning av jordmassor upphävs samt godtagit att föreläggandet avseende återplantering ändras på så vis att återplanteringen i de blötare partierna kan ske med andra träslag än ädellövträd, till exempel al eller björk. Länsstyrelsen har i övrigt motsatt sig att mark- och miljödomstolens dom ändras.

Länsstyrelsen har för egen del, om Mark- och miljööverdomstolen skulle anse att utfyllnadsåtgärderna inte är tillståndspliktiga, yrkat att målet i den delen ska återförvisas till tillsynsmyndigheten för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

T.B. har motsatt sig länsstyrelsens begäran om återförvisning för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

T.B. har sammanfattningsvis anfört följande:

Landskapsbildsskyddet inrättades för att skydda synintrycket av bondens vårdade landskap från åtgärder förknippade med storskalig exploatering och infrastruktur. Undantag gjordes dock medvetet från att reglera åtgärder som utgör bönders normala markanvändning och normal rationalisering av gårdens drift. Åtgärder för jord- och skogsbruk är undantagna från att regleras. Förordnandet om skydd för landskapsbilden för Nordbillings östra sluttning är utformat med denna utgångspunkt. Tillståndsplikten

begränsas uttryckligen i punkten 2 till att gälla anordnande av upplag och schaktning *utom för skogs- eller jordbrukets behov* och i punkten 5 till att gälla avverkning av lövskog *annat än i samband med gallring eller röjning*.

Det södra området på fastigheten utgörs av betesmark, inte av skog. Området har en tjock välhävdd grässvål. Platsen, som är flack och sank, består av fuktig siltsand. Ädla lövträd trivs därför inte på platsen. Den yta som redan har avverkats på det södra området har i stället dominerats av trivialt löv. Området har varit betesmark i drygt tre decennier. Även länsstyrelsen har klassificerat området som betesmark år 2019. Innan området blev betesmark var det en igenväxt dikad åker.

Mark- och miljödomstolen har i sina skäl angett att åtgärderna som han har vidtagit på det södra området inte varit förenliga med riksintresset för naturvård eller skyddet för landskapsbilden. Nedtagningen av träd har dock föregåtts av en avverkningsanmälan till Skogsstyrelsen som därmed redan har granskat om avverkningen varit oförenlig med något riksintresse. Detta mål gäller ett beslut grundat på landskapsbildsskyddet. Det är således enbart landskapsbildsskyddet som ska prövas.

Han har inte vidtagit några tillståndspliktiga åtgärder på det södra området. Han ansökte om tillstånd enligt skyddet för landskapsbilden eftersom länsstyrelsen uppmanade honom att göra detta. Nedtagning av trivialt löv på betesmark är förenligt med landskapsbildsskyddet och god jordbrukarsed. Åtgärderna utgör dessutom en del av den pågående markanvändningen. Utan åtgärderna växer området igen och förmörkas. Det har inte varit fråga om avverkning i landskapsbildsskyddets betydelse i och med att det aktuella området inte utgör skog och då avverkningen inte har avsett en större yta. Länsstyrelsen har år 2019 ställt upp skötselvillkor som innebär att trivialt löv ska hållas undan på området för att skydda naturvärden som är kopplade till betesdriften. Nedtagningen av träd har i huvudsak avsett al och igenväxningsvegetation av triviallöv för att förbättra betesdriften. Ädellövträd har tagits ned i mycket begränsad omfattning. Det är dessutom både tillåtet och tillrådligt när träden, som i detta fall, skymde stora grova ekar och dessutom var angripna av askskottsjuka samt almsjuka. Om domstolen skulle bedöma nedtagningen av träden som avverkning så är det i vart fall att anse som

sådan gallring eller röjning som är undantagen tillståndspflicht.

Åtgärderna han planerade med jordmassorna avsåg att förbättra och förenkla betesdriften. Han avsåg att lägga en tunn utfyllnad med jungfrulig matjord på den lägre flacka ytan på det södra området. Den sökta åtgärden avseende jordmassorna har således inte utgjort upplag eller schaktning. Utfyllnad, som det var fråga om på det södra området, omfattas inte av landskapsbildsskyddet. För det fall Mark- och miljööverdomstolen skulle bedöma den sökta åtgärden som upplag så är det i vart fall att anse som upplag för skogs- eller jordbrukets behov. Sådana åtgärder är undantagna landskapsbildsskyddet.

Utfyllnadsarbetet har sedan länsstyrelsens beslut avbrutits. Åtgärderna är inte längre intressanta att genomföra eftersom jorden har transporterats bort från platsen och platsen har återställts till tidigare marknivå. Ingen avsikt finns att fullfölja utfyllnaden eftersom matjorden inte längre är tjänlig för ändamålet. Föreläggandet till den del det avser jordmassorna ska därför upphävas.

Föreläggandet avseende återplantering bör också upphävas. Föreläggandet kan inte följas eftersom det är motstridigt och otydligt. Det är oklart hur stort område som ska planteras. Nedtagningen av träd har i huvudsak avsett al och triviallöv för att förbättra betesdriften, varför ett föreläggande om återplantering inte kan avse ädellövträd. Ett krav om plantering av ädellövträd bör vara kopplat till att platsen tidigare varit ädellövskog. Det vill säga att de träd som vuxit där till dominerande andel varit ädellövträd, inte vara kopplat till det subjektiva begreppet "blöt". Även om föreläggandet skulle kvarstå saknas det stöd att förena föreläggandet med vite eftersom det inte krävs.

Länsstyrelsen har sammanfattningsvis anfört följande:

Det södra området på fastigheten utgörs av skogsmark. Detta stöds av foton och kartor över området samt även av att T.B. den 6 november 2018 gjorde en

anmälan om avverkning till Skogsstyrelsen för en del av området. Även i Naturvårdsprogram för Skövde kommun anges området som lövskog, område 6710 Lövskog norr om Mölltorp.

Länsstyrelsen har vid fältbesök i ärendet bedömt att det fanns en hel del stubbar av ädellövträd men även av al och björk på området. Även i det virkesupplag som låg intill området återfanns både ädellövträd och andra lövträdsarter.

Påförandet av jordmassor på marken, med en tjocklek av en halv meter och eventuellt mer, utgör inte en jordförbättringsåtgärd utan ett uppbyggande av en ny marktyp för området. Länsstyrelsen anser att det både ändrar områdets markanvändning och karaktär.

När det gäller föreläggandet har T.B. redan forslat bort de massor som omfattas av punkten 1 i föreläggandet. Länsstyrelsen har inga ytterligare krav med anledning av den punkten. Avseende avverkningen gäller tillståndsplikten för avverkning av lövskog, inte bara ädellövskog. Därför behöver länsstyrelsen inte bevisa mängden ädellövträd som avverkats för att det ska behöva prövas som tillstånd.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Ramen för prövningen

Den 22 januari 1974 förordnade länsstyrelsen i dåvarande Skaraborgs län, med stöd av 19 § naturvårdslagen (1964:822), till skydd för landskapsbilden på Nordbillingens östra sluttning att vissa närmare angivna åtgärder inte får utföras utan länsstyrelsens tillstånd inom ett i förordnandet angivet område. Enligt övergångsbestämmelserna till miljöbalken gäller förordnandet fortfarande. Den i målet aktuella fastigheten ligger inom det skyddade området.

Länsstyrelsens beslut den 8 februari 2019 avser enligt sin rubrik en ansökan om tillstånd till åtgärder inom det genom 1974 års beslut skyddade området. Med anledning av att tillstånd nekades har länsstyrelsen, med stöd av 26 kap. 9 och 14 §§ miljöbalken och hänvisning till föreskrifterna om skydd för landskapsbilden,

förelagt T.B. att vidta vissa återställandeåtgärder i de delar där åtgärderna redan utförts.

Utgångspunkten för prövningen är således det skydd för landskapsbilden som följer av förordnandet från 1974. Att länsstyrelsen i sin beslutsmotivering har hänvisat till miljöbalkens allmänna hänsynsregler förändrar inte detta. Skyddet för landskapsbilden är ett estetiskt skydd. Frågan är om åtgärderna kan antas komma att i väsentlig mån skada landskapsbilden och om tillstånd i så fall kan ges. Prövningen ska avse den inverkan som åtgärderna får på landskapets utseende. (Se MÖD 2004:42.) Landskapsbildsskyddet kan således inte utvidgas genom att vid tillståndsprövningen föra in andra skyddsintressen.

Länsstyrelsens beslut rör åtgärder på två områden på fastigheten (det södra och det norra området). T.B. har bara överklagat beslutet i den del som rör det södra området. Mark- och miljööverdomstolens prövning avser därför enbart det södra området.

Länsstyrelsens beslut avseende avverkningen

Enligt förordnandet till skydd för landskapsbilden gäller tillståndsplikt för bl.a. avverkning av lövskog annat än i samband med gallring och röjning. I förordnandet anges inte några närmare skäl för skyddet.

Det är ostridigt att T.B. har fällt lövträd på det aktuella området. Av ut-redningen i målet, bl.a. de foton som länsstyrelsen har tagit vid sitt fältbesök, framgår att det inte enbart har handlat om gallring och röjning. Åtgärden har därmed varit tillståndspliktig enligt förordnandet om landskapsbildsskydd.

Mark- och miljööverdomstolen konstaterar att den avverkning som skett på det södra området endast berör en mycket liten del av fastigheten – ca 1 ha – och en än mindre del av det aktuella landskapsbildsskyddsområdet. Det är inte utrett hur stor del av avverkningen som avsett ädellövträd, lövträd respektive sly. Viss del av avverkningen har dessutom avsett gallring och röjning. Åtgärden har en mycket begränsad inverkan på landskapets utseende och har inte omfattat de uppvuxna träden i själva slutningen.

Mark- och miljööverdomstolen anser vid en samlad bedömning att T.B:s ansökan om tillstånd enligt skydd för landskapsbilden för Nordbillingsens östra sluttning till den del ansökan avser den avverkning av lövskog som har genomförts på det södra området ska bifallas.

Eftersom tillstånd nu lämnas för den avverkning av lövträd som skett på det södra området ska föreläggandet om återplantering upphävas.

Länsstyrelsens beslut avseende jordmassorna

T.B. har förklarat att han efter länsstyrelsens beslut inte såg något annat alternativ än att låta forsla bort de jordmassor som hade lagts upp, men ännu inte spritts, på det södra området. Han har angett att dessa massor inte längre kan användas som utfyllnad. Länsstyrelsen har medgivit att föreläggandet avseende jordmassorna upphävs. Med dessa utgångspunkter anser Mark- och miljööverdomstolen att beslutet till den del det avser jordmassorna ska upphävas i sin helhet. Det saknas då också skäl för Mark- och miljööverdomstolen att ta ställning till ansökan om tillstånd avseende dessa jordmassor.

Mark- och miljööverdomstolen kan visserligen inte ansluta sig till T.B:s ståndpunkt att en sådan utfyllnad allmänt sett ska betraktas som en jordbruksåtgärd (eller skogsbruksåtgärd) och därmed inte omfattas av tillståndsplikt enligt skyddet för landskapsbilden (jämför Mark- och miljööverdomstolens dom den 18 januari 2018 i mål nr M 1832–17 och den 14 maj 2021 i mål nr M 11887–19). För att ta ställning till om tillstånd enligt skyddet för landskapsbilden kan ges liksom till om en sådan utfyllnad är förenlig med miljöbalkens bestämmelser krävs närmare, konkret, kännedom om omfattningen av och beskaffenheten hos massorna i fråga. Det finns mot denna bakgrund inte skäl för Mark- och miljööverdomstolen att i detta mål generellt bedöma om och under vilka villkor en sådan utfyllnad eventuellt skulle kunna ske.

Sammanfattning

Mark- och miljööverdomstolens ställningstaganden innebär att den överklagade domen ska ändras på så sätt att länsstyrelsens beslut upphävs avseende det södra området på fastigheten och att T.B:s tillståndsansökan för den avverkning av lövskog som har genomförts på det södra området bifalls.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Karin Wistrand och Lars Olsson, tekniska rådet Ingrid Johansson samt tf. hovrättsassessorn Hanna Björklund, referent.

Föredragande har varit Anna Nordenskjöld.



VÄNERSBORGS TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2020-06-18
meddelad i
Vänerns borg

Mål nr M 674-19

PARTER

Klagande
T.B.

Motpart
Länstyrelsen i Västra Götalands län
403 40 Göteborg

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länstyrelsen i Västra Götalands läns beslut 2019-02-08 i ärende nr 515-850-2019 och 521-1229-2019, se bilaga 1

SAKEN

Tillstånd för avverkning, anordnande av upplag och schaktning inom område med skydd för landskapsbilden för Nordbillingens östra sluttningar m.m. på fastigheten X i Skövde kommun

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet.

BAKGRUND

Länsstyrelsen i Västra Götalands län beslutade den 8 februari 2019 att inte ge T.B. tillstånd från föreskrifterna för landskapsbilden på Nordbillingens östra sluttningar för att avverka lövskog samt att anordna upplag för att därefter genom schaktning planera om massorna till mer utbredda upplag över två markområden på fastigheten X i Skövde kommun.

Vidare förelade länsstyrelsen, med stöd av 26 kap. 9 och 14 §§ miljöbalken (MB) och hänvisning till föreskrifterna för landskapsbilden på Nordbillingens östra sluttningar, T.B., vid vite av 50 000 kr, att utföra följande åtgärder på fastigheten X i Skövde kommun.

1. Avlägsna de jordmassor som har lagts som upplag på det södra området.
2. Återplantera de delar av det södra området som avverkats med ädellövträd. Planteringen ska ske enligt normala skogsbruksrutiner.
3. Åtgärderna ska utföras inom 1 år från det att beslutet vunnit laga kraft. Åtgärderna ska utföras på ett sådant sätt att naturmiljön inte kommer till skada.

Länsstyrelsen beslutade även, med stöd av 26 kap 21 § miljöbalken, att T.B. senast två veckor efter det att åtgärderna i punkt 1–2 ska vara färdiga, ska skicka in foton som styrker att föreläggandet utförts på ett tillfredställande sätt.

YRKANDEN M.M.

T.B. har överklagat länsstyrelsens beslut och i första hand yrkat att det ska upphävas i dess helhet och i andra hand att beslutets tre föreläggandepunkter jämte vitet upphävs. I tredje hand har T.B. yrkat att, för det fall punkten ett om att avlägsna matjorden ej upphävs, det istället medges att den mindre mängd matjord som redan transporterats till fastigheten får användas på plats i en mer begränsad utfyllnad.

Länsstyrelsen har motsatt sig ändringsyrkandet.

OMSTÄNDIGHETER

T.B. till stöd för överklagandet anført vad som framgår av bilaga 2.

Länsstyrelsen har till stöd för sin inställning anført vad som framgår av bilaga 3.

T.B. har bemött länsstyrelsens synpunkter, enligt vad som framgår av bilaga 4.

DOMSKÄL

Domstolen konstaterar att hela den aktuella fastigheten är av riksintresse för friluftsliv enligt 3 kap. 6 § miljöbalken (Platåbergslandskapet Billingen – delområdet Billingen) och riksintresse för naturvård (Nordbillingen) samt att de för målet aktuella områdena omfattas av landskapsbildsskydd för Nordbillings östra sluttningar. Domstolen instämmer i länsstyrelsens bedömning att de områden åtgärderna avser inom fastigheten hyser sådana naturvärden att en större avverkning av skog och förändring av markens naturliga förhållanden inte är förenligt med vare sig riksintresset för naturvård eller aktuellt landskapsbildsskydd.

Länsstyrelsen har därmed haft fog för beslutet att avslå T.B:s ansökan om tillstånd. Det finns inte heller förutsättningar att medge att redan tillförda massor används till utfyllnad.

Av utredningen har framkommit att jordmassor lagts upp inom det södra området av fastigheten. Mark- och miljödomstolen instämmer i länsstyrelsens bedömning, mot bakgrund av områdets skyddsvärda karaktär, att åtgärder som vidtas i syfte att ändra markens naturliga förhållanden står i strid med riksintresset för naturvård samt att massorna får anses vara ett sådant upplag som inte är tillåtet enligt gällande landskapsbildsskydd, och som inte omfattas av undantag för jord- och skogsbruk. Länsstyrelsen har haft fog för beslutet att förelägga T.B. att avlägsna massorna. Domstolen noterar att T.B. angett att massorna inom det

södra området på fastigheten ska ha forslats bort. Detta utgör en tillsynsfråga. Även om det skulle förhålla sig så att massorna nu är bortforslade har domstolen att pröva länsstyrelsens beslut att förelägga om avlägsnande av massorna.

Det framgår av handlingar och fotodokumentation i målet att ädellövträd inom det södra området av fastigheten har avverkats. Området innehar höga naturvärden enligt lövskogsinventering genomförd 1991. Avverkningen av de träd som redan genomförts har skett utan tillstånd från länsstyrelsen, vilket krävs för dylika åtgärder inom områden för landskapsbildsskydd. Av bildmaterialet i målet framgår att det inte varit fråga om gallring eller röjning i mindre skala. Enligt domstolens mening har länsstyrelsen haft fog för föreläggandet om återplantering av ädellövträd.

Det har funnits förutsättningar att förena föreläggande med vite på sätt som skett.

T.B. har invänt att länsstyrelsens beslut, och lagstiftningen som ligger till grund för beslutet, strider mot egendomsskyddet i regeringsformen 2 kap. 15 §, och mot Sveriges förpliktelser enligt Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (Europakonventionen). Mark- och miljödomstolen kan konstatera att det i 2 kap. 15 § regeringsformen anges att en enskild inte ska behöva tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Av artikel ett i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen framgår bl.a. varje fysisk person ska ha rätt till respekt för sin egendom. Dock har en stat rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmänna intresse. Länsstyrelsens beslut inskränker i och för sig T.B:s rätt till sin mark. Detta sker dock i enlighet med lag, i syfte att tillgodose det angelägna allmänna intresset att skydda aktuell naturmiljö. Länsstyrelsens beslut, och den lagstiftning som det grundas på, strider inte mot egendomsskyddet vare sig enligt regeringsformen eller Europakonventionen.

Sammanfattningsvis gör mark- och miljödomstolen samma bedömning i sak som länsstyrelsen. Överklagandet ska därmed avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 5 (MMD-02)

Överklagande senast den 9 juli 2020.

Kristian Andersson

Joen Morales

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Kristian Andersson, ordförande, och tekniska rådet Joen Morales. Föredragande har varit beredningsjuristen Martin Detert.