



Regeringen

✓ 11
Regeringsbeslut

II 2
2 bilagor

2023-08-31
KN2023/01017

Klimat- och näringslivsdepartementet

Adressater
Se bilaga 1

LÄNSSTYRELSEN VÄSTRA GÖTALANDS LÄN
Ink 2023 -09- 07

Överklagande av Länsstyrelsen i Västra Götalands läns beslut om bildande av naturreservatet Björshuvudet, Tjörns kommun

Regeringens beslut

Regeringen avslår överklagandena.

Ärendet

Länsstyrelsen i Västra Götalands län beslutade den 11 februari 2019 i ärende med dnr 511-530-2015 att bilda naturreservatet Björshuvudet i Tjörns kommun. Beslutet finns i *bilaga 2*.

Beslutet har överklagats av Ann-Cathrin Ramqvist, Lars-Gunnar Andersson, Anita Einarsson, Per-Olof Köster, Susanne Eriksson, Owe Berntsson, Fredrik Hagberg, Thomas Hagberg, Fredrik Kessler, Mats Jansson, Tore Jansson, Jan Åke Karlsson, Lars Rafstedt, Eva Britt Rafstedt, Ann-Sofie Hallsback, Marie Hermansson, Annika Skott, Mikael Romanus, Olof Axelsson, Christina Gerdin, Sven Erik Gerdin, Mats Edvardsson, Lars Persson, Marianne Lundh Persson, Magnus Karlsson, Lage Rylander, Ann-Grete Rylander, Cecilia Koch, Anders Jonsson, Bengt Falkedal, Bengt Arne Tallvik, Inger Wilhelmsson, Elinor Hambjörk, Maud Silverbåge Henrikson, Jennifer Stenberg, Jaan Henrik Kain, Tage Rutgerström, Märtha Abou-Jeib, Kerstin Lönnbro Andre, Bo Nyberg, Mikael Borenholts, Ingela Borenholts, Ingela Olausson, Anette Pemevi Sidén, Per-Ola Wislander, Peter Wislander, Karin Anette Lindskog, Tjörns kommun, Kyrkofjäll-Toröd-Valsängs samfällighetsförening och Toröd-Kyrkofjälls vägförening.

Flertalet av de klagande yrkar att beslutet ska upphävas. Några av de klagande yrkar i andra hand att området som omfattar naturreservatet bör minskas i storlek.

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-24 46 31
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Herkulesgatan 17
E-post: kn.registrator@regeringskansliet.se

Klagandena anför i huvudsak följande. Området är tillräckligt skyddat genom befintligt skydd (allmansrätt, strandskydd, naturvårdsområde). Möjligheterna till exploatering är redan kraftigt beskurna genom uttalanden i kommunens översiktsplan, genom strandskydd, genom inrättande av naturvårdsområde samt genom utpekande av riksintresseområden. Ytterligare skydd mot för området skadlig exploatering krävs inte. Skogen kan skyddas genom tecknande av naturvårdsavtal med berörda markägare. Det kan även säkerställas att landskapet hålls öppet och igenvuxna betesmarker restaureras genom tecknande av naturvårdsavtal med berörda markägare. Tillgängligheten till området för allmänheten säkerställs redan i dag genom bl.a. allmansrätten, strandskydd samt riksintresseutpekanden och genom att markägare står för en god skötsel. Ytterligare behöver inte ske för att säkerställa att området alltjämt hålls tillgängligt och attraktivt. Det saknas skäl för att inrätta naturreservatet. Det ifrågasätts att naturvärden förekommer i sådan omfattning som görs gällande av länsstyrelsen. Det finns brister i redovisningen av skyddsvärda naturtyper. Det saknas behov av ytterligare ett reservatsområde för att säkerställa allmänhetens tillgång till områden för friluftsliv. De värden som finns inom området är bl.a. en följd av hur markägare länge skött sina marker. Det är politisk osäkert hur tilldelning av skötselmedel sker vilket inte ger några kontinuerliga skötselgarantier. De önskar utföra underhållet själva utan att förhandla med Västkuststiftelsen. Det är mycket svårt att hyra in betesdjur i dag, och byråkratin runt flytt av djur är omständlig. Beslutet är fattat utan samråd eller samsyn med markägare. Beslutet strider mot likhetsprincipen och grundlagsskyddad äganderätt. Proportionalitet saknas i beslutsfattandet. Områden kring skyddsvärda områden är alltför väl tilltagna. Markägarnas omsorg om och skötsel av området säkerställer att området även långsiktigt på ett bra sätt förvaltas. Om ytterligare skydd behövs kan detta tillskapas genom utpekande av mindre biotopskyddsområden. Föreskrifterna för skogsmarkens skötsel innebär inte ett bevarande av natur- och kulturlandskapet utan en tydlig långsiktig förändring av de biologiska förutsättningarna. Man kan inte ta sig till Björshuvudet med kollektivtrafik. Att man kan ta sig till och från ett naturreservat med kollektivtrafik bör förordas och beaktas vid reservatsbildningen. Reservatsbeslutet, de beslutade föreskrifterna samt den fastställda skötselplanen och den utsedda förvaltningen innebär att de negativa konsekvenserna för berörda fastighetsägare blir större än vinsten för det allmänna av att ett naturreservat inrättas. Länsstyrelsens intresseavvägning i reservatsbeslutet är bristfällig. De föreslagna tomtindelningarna är inte rättvisa. Gränsdragning och föreskrifter

stämmer inte överens med vad länsstyrelsens tjänstemän utlovat fastighetsägare vid möten. En konsekvensanalys var utlovad, men en sådan ingår inte som underlag för beslutet. Informationen och dialogen i ärendet har varit bristfällig. Det finns ingen logik i vad som är utanför och innanför när det gäller gränsdragning för naturreservatet. Det går att upprätthålla höga naturvärden och naturtyper samt upprätthålla ett hållbart friluftsliv på andra sätt, exempelvis genom att ingå naturvårdsavtal med berörda markägare. Den ökade biltrafiken kommer att medföra ökad belastning på vägar som redan i dag är hårt belastade. Kommunen befarar en ökad nedskräpning med ett ökat antal besökande i området vilket riskerar att motverka åtgärdsprogrammet för havsmiljö där en av åtgärderna är att minska uppkomsten av marint skräp. Naturreservatsbildningen medför därmed en risk för att God Havsmiljö 2020 inte kan uppnås. Det finns även en risk för att miljökvalitetsnormer för vatten kan påverkas negativt och att god ekologisk status i vattenförekomsten inte kommer att kunna nås om inte toalettmöjligheter kan erbjudas besökare till området. Hotet mot området är begränsat vad gäller exploateringstryck då kommunen inte har några planerade utbyggnader i området. Ett mindre geografiskt område, på själva Björshuvudet, skulle innebära att inskränkningen i markägarnas äganderätt blir mindre omfattande och att färre markägare blir drabbade.

Lage Rylander och Ann-Grete Rylander yrkar att en större del av deras fastighet ska undantas från naturreservatet och att det bör anges i skötsel föreskrifterna att om dessa inte följs, eller värdena som förutsätter naturreservatet går förlorade, ska naturreservatet upphöra. Lage Rylander och Ann-Grete Rylander anför i huvudsak följande. Klassificeringen av skogsmarken i söder är helt felaktig. Deras skogsområde om ca fyra hektar är klassat som ädellövskog, men innehåller gran, tall, al, björk och några ekar. Här finns inget skyddsvärt. Området runt deras byggnader som är undantaget från naturreservatet är för litet och bör ökas till att omfatta hela åkermarken vid brukningscentrum.

De önskar få tilldelat tre gånger större tomt än den yta de har fått. Ytan är endast åkermark utan skyddsvärda växtligheter enligt länsstyrelsens egen utredning. De önskar att hela åkermarken vid brukningscentrum ska undantas och inte omfattas av naturreservatet. Ett strandområde på deras fastighet Toröd 1:11 har markerats som naturbetesmark där 200 olika växtarter har inventerats. Antingen ska området inte markeras som naturbetesmark och slås och betas, eller så ska cykling förbjudas inom detta

område då cykling förstör förutsättningarna för blommorna. Det borde vara förbjudet att klättra i ett klätterberg på fastigheten Toröd 1:10, åtminstone under den tid som korp och eventuellt pilgrimsfalk häckar där. Det är förbjudet att gräva ner kabel i marken, bl.a. fiber för data, vilket förhindrar möjligheten att bo kvar inom området och sköta sitt arbete hemifrån.

Märtha Abou-Jeib yrkar att det ska finnas möjlighet att stycka av tomter till familjemedlemmar. Hon anför i huvudsak följande. De negativa konsekvenserna för henne är betydligt större än nyttan för allmänheten genom reservatsbildningen. Hennes barn kan inte bygga på släktens mark som ägts i generationer. Det finns inga möjligheter att driva verksamhet på återstående mark. Reservatsgränsen är feldragen då åkern på hennes fastighet inte tillför något naturvärde och det finns inga möjligheter till friluftsliv på den.

Jennifer Stenberg och Jaan-Henrik Kain yrkar att område 5.5 och deras del av område 8 inte ska ingå i naturreservatet. Enligt skötselanvisningen får träd och buskar som skuggar åkermark eller försvårar brukande av åkermark tas ner och lämnas som död ved i reservatet efter samråd med förvaltaren. De yrkar även att den begränsningen i skötselanvisningen inte ska gälla på deras fastighet. De anför i huvudsak följande. Områdena 5.5 och 8 ska inte vara en del av naturreservatet eftersom det kraftigt inskränker deras möjligheter att nyttja och bruka jordbruksmarken. Veduttag genom gallring är ett självklart sätt att värma upp deras hus. Det är orimligt att de fråntas möjligheten att ta ut ved på deras fem hektar mark. Gammal jordbruksmark ska få fortsätta vara sådan mark med tanke på kulturlandskapet och framtida livsmedelssäkerhet.

Några av de klagande anför att erbjuden ersättning för förlorad rådighet över deras mark är för låg eller att den bör beräknas på ett annat sätt.

Länsstyrelsen har yttrat sig i ärendet och anför i huvudsak följande. Länsstyrelsen står fast vid de bedömningar och ställningstaganden som framgår av det överklagade beslutet. Hela området har höga naturvärden och höga värden för friluftslivet. Det är viktigt att skydda området för att bevara den biologiska mångfalden i området och säkerställa att det är tillgängligt och attraktivt för besökande allmänhet. I området finns en mosaik av flera skyddsvärda naturtyper. Länsstyrelsen har under reservatsbildningsarbetet haft många möten med markägare, både gemensamt möte och enskilda

möten samt skriftlig information och kommunikation. Länsstyrelsen har även haft flera möten med kommunens politiker och tjänstemän. Anpassningar i gränsdragningar, föreskrifter och skötselplan, samt lättnader för markägare inom naturvårdsområdet, har gjorts för att begränsa intrånget för markägarna till den lägsta möjliga nivå. Länsstyrelsen har gjort en avvägning mellan enskilda och allmänna intressen och kommit fram till att föreskrifterna och reservatets omfattning inte går längre än vad som krävs för att tillgodose syftet med reservatet och bevara dess värden. Länsstyrelsen anser inte att befintliga skydd för området är tillräckligt för att bevara områdets värden. Att välja andra skyddsformer än naturreservat, t.ex. naturvårdsavtal eller biotopskydd är inte lämpligt i detta område. Det skulle innebära en stor risk att området blir fragmenterat och skyddet blir då inte ändamålsenligt. Syftet med skyddet motverkas och områdets värden riskerar att försämrast och förstöras.

Naturreservatsbildningen är helt i linje med den kommunala översiktsplanen där det anges att reservatet är ett område med höga natur- och kulturvärden samt av särskilt värde för friluftsliv och rekreation. I sådana områden ska ny bebyggelse utanför tätort inte tillåtas och stor restriktivitet ska råda för byggnader som inte är till för friluftslivet. Trots detta har kommunen under senare år beviljat en del bygglov för nya bostadshus inom området. Reservatet har ett kustnära läge som är mycket attraktivt för bostäder. Naturreservatet blir inte splittrat och fragmenterat även om det består av två delar. Det gränsar till det befintliga naturvårdsområdet Stigfjorden och förstärker värdena i det redan skyddade området. Tillsammans bildar de en helhet som ett stort, sammanhängande område med skyddade kust- och havsmiljöer. En del av naturreservatet ingår i det befintliga naturvårdsområdet Stigfjorden. Där ingår all mark, även bebyggda och ianspråktaga bostadstomter. Vid bildande av naturreservatet Björshuvudet har länsstyrelsen upphävt delar av naturvårdsområdet inom bebyggda, ianspråktaga bostadstomter. På stora jordbruksfastigheter har områden som är ianspråktaga som tomt inklusive bostadshus och ekonomibyggnader undantagits. Tomtplatsernas gränser har anpassats utifrån varje fastighets unika förutsättningar och därför varierar storleken på dem. Att tomtplatserna nu läggs utanför skyddat område innebär alltså en lättnad för markägarna. Länsstyrelsen bedömer däremot inte att det är möjligt att upphäva det befintliga skyddet för åkermarken utan att motverka syftena med både det gamla naturvårdsområdet och det nya naturreservatet.

Föreskrifterna och skötselplanen hindrar inte markägare från att sköta sina marker, ha betesdjur i odlingslandskapet och lövskogarna eller från att fortsätta bruka jordbruksmark. Genom att göra området till naturreservat har staten möjlighet att hjälpa till med skötsel i området på fastigheter där markägarna själva inte har möjlighet att utföra skötsel. Att området skyddas som naturreservat är dock en förutsättning för att staten ska kunna använda skötselmedel i området.

Skälen för regeringens beslut

Frågor av formell karaktär

Regeringen ska i detta ärende pröva länsstyrelsens nu överklagade beslut. Frågor som rör ersättning, efterlevnad av naturreservatets föreskrifter eller statliga medel till skötsel av naturreservat prövas inte inom ramen för detta ärende.

Flera av klagandena har framfört synpunkter på handläggningen av ärendet hos länsstyrelsen. Av 24 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. framgår att ägare och innehavare av särskild rätt till marken ska föreläggas att inom viss tid yttra sig över förslag till beslut om naturreservat. Av handlingarna i ärendet framgår att klagandena har fått möjlighet att framföra synpunkter på förslaget till beslut på föreskrivet sätt. Länsstyrelsen har vidare haft möten med kommunen och ett inledande möte där alla berörda mark- och sakägare var inbjudna. Därutöver har länsstyrelsen erbjudit alla berörda mark- och sakägare enskilda möten. Det har vidare inte framkommit att det finns några andra formella brister i länsstyrelsens handläggning eller i utformningen av länsstyrelsens beslut. Vad som framförts om ärendets handläggning hos länsstyrelsen eller det underlag som finns i ärendet utgör därför inte skäl att upphäva länsstyrelsens beslut.

Bildande av naturreservat

Ett område får med stöd av 7 kap. 4 § miljöbalken förklaras som naturreservat i syfte att bevara biologisk mångfald, vårda och bevara värdefulla naturmiljöer eller tillgodose behov av områden för friluftslivet. Enligt 7 kap. 5 § miljöbalken ska skälen för beslutet anges i beslutet liksom de inskränkningar i rätten att använda mark- och vattenområden som behövs för att uppnå syftet med reservatet, såsom förbud mot att bland annat utnyttja vattnet för vattenkraft eller avleda vatten. Av 7 kap. 25 § miljöbalken följer att föreskrifterna inte ska vara mer ingripande än vad som krävs för att tillgodose syftet med reservatet. En inskränkning i den enskildas rätt att

använda mark eller vatten som grundas på skyddsbestämmelser i miljöbalken får inte gå längre än som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses.

Flera av de klagande ifrågasätter omfattningen och behovet av naturreservatet. De anför bl.a. att de vill kunna fortsätta nyttja marken på samma sätt som de alltid har gjort och själva ta hand om den.

Av länsstyrelsens beslut framgår att syftet med reservatet bl.a. är att bevara och förvalta ett kustnära natur- och kulturlandskap med vacker landskapsbild och värdefulla naturmiljöer, bevara biologisk mångfald, bl.a. ett rikt fågelliv och skyddsvärd kärlväxtflora som är knuten till områdets mosaik av randlövskogar, naturbetesmarker, strandängar, rikkärr, hållmarker, klippor, sumpskogar och odlingsmarker, samt tillgodose behovet av områden för friluftslivet. Området ska vara tillgängligt för besökare att bedriva friluftslivsaktiviteter i värdefull natur, och uppleva de naturmiljöer och skönhetsvärden som finns i området. Länsstyrelsen bedömer att bl.a. exploatering utgör ett reellt hot mot områdets höga naturvärden. Syftet ska uppnås genom att området skyddas från exploatering, skogen skyddas från produktionsskog, landskapet hålls öppet genom att betesmarker, strandängar och rikkärr hävdas genom årligt bete eller slåtter och att odlingsmarker hålls öppna, vissa igenvuxna betesmarker och rikkärr restaureras, samt att området hålls tillgängligt och attraktivt för besökare.

Det framgår av handlingarna i ärendet att länsstyrelsen har försökt tillgodose konkreta synpunkter och önskemål som har inkommit under ärendets handläggning så långt som möjligt, utan att syftet med naturreservatet motverkas. Länsstyrelsen har gjort vissa mindre justeringar av reservatsgränsen samt några mindre tillägg och förtydliganden i beslut, skötselplan och kartor. Länsstyrelsen har i linje med berörda markägares önskemål undantagit naturreservatet med drygt åtta hektar utvecklingsmark i den sydöstra delen av reservatet. Länsstyrelsen har vidare undantagit områden kring gårdar och bostadshus som bedöms vara redan ianspråktaga för bebyggelse, trädgårdar och gårdsmiljöer. Fastighetsägarna har därför fått olika stora områden på sina fastigheter undantagna från naturreservatet. Delar av områden som är undantagna ingår sedan tidigare i Stigfjordens naturvårdsområde där ett sådant undantag inte finns. Detta innebär således en lättnad för markägarna.

I fråga om nedgrävning av ledningar till bl.a. fiber så framgår det av föreskrifterna för naturreservatet att nedgrävning av ledningar kan ske efter tillstånd från länsstyrelsen. Tillstånd krävs för att inte riskera att natur- och kulturvärden skadas och för att det ska finnas möjlighet att ställa villkor om hur, var och när arbetet utförs.

Regeringen delar länsstyrelsens bedömning att det aktuella området har så höga naturvärden att det är motiverat att skydda det som naturreservat med angivet syfte och angiven geografisk avgränsning. Föreskrifterna och skötselplanen är enligt regeringens bedömning väl avvägda med hänsyn till naturreservatets syfte. Regeringen ser inget behov av att ändra föreskrifterna med anledning av vad som framförts om att cykling bör förbjudas på naturbetesmark eller att klättring bör förbjudas.

Sammantaget finner regeringen att det inte framkommit något i ärendet som vid en avvägning mellan enskilda och allmänna intressen utgör skäl att ändra länsstyrelsens beslut. Överklagandena bör därför avslås.

På regeringens vägnar



Romina Pourmokhtari



Anna Berglund

Kopia till

Finansdepartementet/SPN

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet/ SMF och RUL

✓ Länsstyrelsen i Västra Götalands län

Naturvårdsverket

Tjörns kommun