

XMM

2008-07-07



Miljödepartementet

Regeringsbeslut

2009-06-11

AB Sydsten  
c/o advokaten Anders Linnerborg  
Advokatfirman Lindahl KB  
Box 1214  
251 12 HELSINGBORG

3

M2006/6045/F/M

M2007/130/F/M

Länsstyrelsen  
Skåne län

Ink 2009-06-25

Dnr

511-4/350-08

128-228

**Överklagande i fråga om naturreservatet Högebjär med omgivande  
fäladsmarker, Lunds kommun**

2 bilagor

**Regeringens beslut**

Regeringen ändrar Länsstyrelsens i Skåne län beslut den 24 november 2006 endast på så sätt att följande tillägg till reservatsföreskrifterna ska gälla.

Föreskrifterna under A och C ska inte utgöra hinder för åtgärder i samband med skötsel av området i enlighet med av länsstyrelsen godkänd skötselplan enligt villkor i Miljööverdomstolens dom den 4 oktober 2006 i mål nr M 456-06.

Regeringen avslår överklagandet i övrigt.

Länsstyrelsen ska kungöra regeringens beslut på samma sätt som det överklagade beslutet kungjordes.

**Ärendet**

Länsstyrelsen i Skåne län beslutade den 24 november 2006 dels att bilda naturreservatet Högebjär med omgivande fäladsmarker, dels att fastställa en skötselplan för naturreservatet, se *bilaga 1 och 2*.

AB Sydsten har överklagat länsstyrelsens beslut. Bolaget har yrkat i första hand att beslutet upphävs i sin helhet och i andra hand att reservatsbeslutet i sin helhet ska gälla med undantag för den verksamhet vartill tillstånd meddelats enligt 9 kap. miljöbalken och endast utanför det område som i täktansökan angivits som brytnings- och verksamhetsområde. Bolaget har även yrkat att, om regeringen inte i nuläget skulle finna skäl att undanröja beslutet på materiell grund, ärendet ska visas åter till länsstyrelsen för ny handläggning eftersom ärendet handlagts i strid mot förvaltningslagens (1986:223) regler. Bolaget har anfört bl.a. föl-

jande. Med hänsyn till skötselvillkoret i tillståndsdomen föreligger det inte ett behov av reservatsförordnandet. Förordnandet leder till en onödig dubbelreglering som skapar rättsliga komplikationer och oklarheter i ansvar, tillsyn och kostnadsfördelning. Reservatsbeslutets konsekvenser är i sig dessutom så betydande att det strider mot 7 kap. 25 § miljöbalken. Eftersom skötselvillkoret tillgodoser naturvårdsintresset i tillräcklig grad, motiveras inte reservatsförordnandet av något angeläget allmänt intresse eller miljönytta i övrigt. Miljööverdomstolen har, med ändring av miljödomstolens dom, meddelat tillstånd till brytning inom såväl delområde 1 som delområde 2. I länsstyrelsens beslut den 9 september 2004 angavs som villkor för verksamheten ett villkor 4. I målet har länsstyrelsen angivit i princip samma grund för det aktuella skötselvillkoret som grunden för reservatsbeslutet, dvs. att skydda fäladsmark till gagn för rödlistade arter och naturvärden i övrigt. Det är således fråga om en dubbelreglering av området och med samma utgångspunkt i båda fall. Enligt villkor 4 i tillståndsbeslutet ska en särskild röjningsplan upprättas genom att föreslås av verksamhetsutövaren och godkännas av länsstyrelsen. I reservatsärendet har skötselplanen bestämts av länsstyrelsen på visst sätt utan samråd. Inom reservatet föreligger förbud och tillståndsplikt för sådana åtgärder som enligt tillståndet *ska* utföras av verksamhetsutövaren. För verksamhetsutövaren kommer det att uppstå stora svårigheter att efterkomma båda besluten. Möjligheten att i förekommande fall erhålla dispens är inte tillräcklig för att undanröja denna komplikation. Oklarheter om ansvarsfördelningen kan uppkomma, såväl när det gäller utförande och bekostande av åtgärder som beträffande tillsynen. Syftet med reservatsbildningen var i första hand att förhindra täktverksamhet. Eftersom täkttillstånd nu meddelats för delområde 2 och länsstyrelsen har justerat gränsen i enlighet härmed har syftet med reservatsförordnandet till stor del fallit bort. Bolaget har tolkat Miljööverdomstolens dom på så sätt att täkttillståndet även omfattar det ansökta verksamhetsområdet. Som reservatsbeslutet får förstås ingår verksamhetsområdet i stället i reservatsområdet. Skulle bolaget inte få förfoga över detta område såsom verksamhetsområde, innebär detta i praktiken att täktområdet minskas till stor skada för områdets brytningsvärde. Detta är att betrakta som allvarligt försvårande av pågående markanvändning och skulle kunna medföra ersättningsanspråk enligt 31 kap. miljöbalken. Brytningen i delområde 2 kommer att vara underkastade strängare bullerkrav, vilket är en inskränkning som innebär avsevärt försvårande av pågående markanvändning. Reservatsbeslutet står i strid mot 3 kap. 7 § miljöbalken. Intresset av täktverksamheten ska i detta fall äga företräde framför andra riksintressen i området. I det förslag som var ute på remiss ingick alltså delområde 2 i reservatsområdet. Genom Miljööverdomstolens dom ändrades inte bara reservatets omfattning utan även dess förutsättningar. Hur remissinstanserna, bl.a. Lunds kommun, ställer sig till reservatet med nuvarande förutsättningar är inte klarlagt. Att det nu överklagade beslutet inte har varit ute på remiss strider mot kommunikationsplikten i förvaltningslagen. Med hänsyn till

de olika konflikter som uppstår med brytningsintresset kan det inte sägas att detta skulle ha varit uppenbart onödigt.

Länsstyrelsen har i yttrande anfört bl.a. följande. Naturreservatet Högebjär hyser, som en kvarvarande rest av det tidigare vidsträckta fäladsmarkslandskapet, en mycket skyddsvärd flora och fauna. Länsstyrelsen, miljödomstolen och Miljööverdomstolen har direkt eller indirekt i samband med prövningen av täktärendet gjort en vägning mellan oförenliga ändamål enligt 3 kap. 10 § miljöbalken. Domsbilaga B till Miljööverdomstolens dom visar de områden som klaganden vid Miljööverdomstolens förhandling angav som fäladsmarksområden som skulle bevaras, dvs. inte tas i anspråk för täktverksamhet på något fysiskt sätt som väg, upplagsområde eller dylikt. Länsstyrelsen har avgränsat naturreservatets gränser i enlighet med Miljööverdomstolens dom. Det ankommer på klaganden att utforma täktverksamheten (vägar, risk för ras etc.) så att domen inte åsidosätts. Det föreligger ingen grund för klagandens ersättningsanspråk enligt 31 kap. miljöbalken. Länsstyrelsen har uppfyllt kravet på samråd. Klaganden har vid tre tillfällen getts tillfälle att inkomma med synpunkter på reservatsförslaget. Klaganden har inkommit med yttranden vid samtliga tillfällen. Det finns ingen anledning att återremittera ärendet, då förändringen endast innebär att naturreservatet arealmässigt blivit något mindre än vad det var när remissinstanserna yttrade sig i ärendet. Ärendet remitterades i samband med prövningen av täktverksamheten, vilket innebär att remissinstanserna har haft tillfälle att ta ställning i sak, dvs. bevarande kontra bortbrytande av fäladsmark. Länsstyrelsen är beslutandeinstans vad gäller bildande av naturreservatet, naturreservatets skötselplan och skötselplanen i täktärendet samt beträffande eventuella dispenser kopplade till naturreservatet. Vidare har länsstyrelsen tillsynsansvaret för naturreservatet. Genom överenskommelse mellan länsstyrelsen och kommunen sker tillsynen av skötselplanen kopplad till täktärendet av länsstyrelsen. Från länsstyrelsens sida råder en fullständig samsyn vad gäller syfte och mål med naturreservatet och skötselplanen kopplad till täktärendet. Länsstyrelsen anser att det inte är fråga om någon dubbelreglering. Kostnadsfördelningen vad gäller förvaltning av naturreservatet finns redovisade i naturreservatets skötselplan. Naturreservatet är primärt avsatt för de biologiska och kulturhistoriska värdena. Området kommer inte att bli intressant ur friluftssynpunkt förrän täktverksamheten är avslutad, vilket medför att hårdare bullerkrav inte är aktuella inom naturreservatet. Länsstyrelsen har haft ett gott samarbete med klaganden i arbetet med att iordningställa fäladsmarksområdet inom naturreservatet. Ett förordnande som naturreservat måste till för ett långsiktigt, varaktigt skydd och skötsel av Högebjär med omgivande fäladsmarker.

AB Sydsten har kommit in med ytterligare en skrivelse. Bolaget har därvid anfört bl.a. följande. Det bör uppmärksammas att tillsynsarbetet, även om detta kommer att utövas av samma myndighet, praktiskt kommer att hanteras av skilda enheter inom länsstyrelsen och utifrån

skilda legala utgångspunkter. Fullständig samsyn kan således inte garanteras. Reservatsföreskrifterna och skötselvillkoret i tillståndsbeslutet kompletterar inte varandra på något sätt. Från legal utgångspunkt går det inte att avgöra om den ena eller den andra regleringen ska ges företräde vid en konfliktsituation. Bolaget delar inte länsstyrelsens uppfattning att reservatsområdet geografiskt är utformat utifrån förutsättningarna i Miljööverdomstolens dom. Enligt bolagets tolkning av domen omfattar täktillståndet även det ansökta verksamhetsområdet. Reservatsbeslutet kan, utifrån denna utgångspunkt, inte förstås på annat sätt än att verksamhetsområdet ingår i reservatsområdet, vilket inte kan vara åsyftat.

### Skälen för regeringens beslut

Ett område får förklaras som naturreservat i syfte att bevara biologisk mångfald, vårda och bevara värdefulla naturmiljöer eller tillgodose behov av områden för friluftslivet. Ett område som behövs för att skydda, återställa eller nyskapa värdefulla naturmiljöer eller livsmiljöer för skyddsvärda arter får också förklaras som naturreservat. I beslut om att bilda naturreservat ska anges skälen för beslutet och de inskränkningar i rätten att använda mark- och vattenområden som behövs för att uppnå syftet med reservatet. Föreskrifterna ska enligt förarbetena till miljöbalken inte vara mer ingripande än vad som krävs för att tillgodose syftet med reservatet (prop. 1997/98:45, del 2, s. 73).

Enligt 24 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. ska bl.a. markägare föreläggas att inom viss tid yttra sig över förslag till beslut om att bilda naturreservat. Tiden får inte sättas kortare än en månad. Av 25 § samma förordning framgår att länsstyrelsen och kommunen ska samråda med varandra innan de fattar beslut om att bilda naturreservat. Vidare framgår av 26 § förordningen att i ärenden om naturreservat ska yttrande hämtas in från Sveriges geologiska undersökning, SGU, om det inte är uppenbart att ärendet saknar betydelse för SGU. Av handlingarna i ärendet framgår att länsstyrelsen på föreskrivet sätt har gett bl.a. AB Sydsten, Lunds kommun och SGU möjlighet att lämna synpunkter på reservatsförslaget innan beslut fattades av länsstyrelsen. Vad AB Sydsten anfört om att remissinstanserna inte har beretts tillfälle att yttra sig över det slutliga reservatsförslaget, som innebär att reservatsområdet har minskats, utgör inte skäl till annat ställningstagande. Det kan vidare konstateras att länsstyrelsen beredde bl.a. SGU och Lunds kommun tillfälle att yttra sig över det förslag till skötselplan som reviderats av länsstyrelsen efter Miljööverdomstolens dom. Regeringen finner inte heller i övrigt att vad AB Sydsten anfört om länsstyrelsens handläggning utgör skäl att upphäva länsstyrelsens beslut.

Syftet med naturreservatet Högebjär med omgivande fäladsmarker är enligt länsstyrelsens beslut att bevara, utveckla och återskapa fäladsmark, att bevara samt utveckla de entomologiska värdena inom området. Syftet

är vidare att tillgodose allmänhetens intresse för att uppleva områdets natur och informera besökarna om områdets naturmiljö. Naturreservatet ingår i områden av riksintresse för naturvården och friluftslivet. Större delen av området ingår även i ett område som innehåller fyndigheter av material som av SGU förklarats vara av riksintresse. Enligt länsstyrelsens beslut anser länsstyrelsen att ett förordnande om naturreservat är en garant för ett långsiktigt skydd även efter det att täkttillståndet har upphört.

Av handlingarna i ärendet framgår att länsstyrelsen den 9 september 2004 gav AB Sydsten tillstånd enligt miljöbalken till täktverksamhet i enlighet med bolagets andrahands yrkande, dvs. för ett område benämnt delområde 1. Tillståndet gäller till och med den 31 december 2024. I villkor 4 i länsstyrelsens beslut stadgas bl.a. att en röjningsplan, i samråd med länsstyrelsen, ska tas fram för bibehållande av fäladsmark. Planen ska godkännas av länsstyrelsen. AB Sydsten överklagade beslutet till Växjö tingsrätt, miljödomstolen, som avslog bolagets yrkande om täktverksamhet enligt förstahands yrkandet. Sedan AB Sydsten överklagat miljödomstolens dom, beslutade Miljööverdomstolen genom dom den 4 oktober 2006 att ge tillstånd för brytning enligt bolagets förstahands yrkande, dvs. även inom område benämnt delområde 2. Som villkor för tillståndet gäller bl.a. att fäladsmark ska röjas och skötas enligt villkor 4 i länsstyrelsens beslut inom områden som framgår av domsbilaga B till Miljööverdomstolens dom. Länsstyrelsen har den 10 september 2007 godkänt den av AB Sydsten inlämnade skötselplanen enligt nämnda villkor 4.

Med hänsyn till den utredning som finns i ärendet finner regeringen, i likhet med länsstyrelsen, att området i fråga har så höga naturvärden att det finns ett allmänt intresse att bevara naturmiljön i området. AB Sydsten har i ärendet gjort gällande att det med hänsyn till skötselvillkoret i tillståndsdomen inte föreligger något behov av reservatsförordnande, eftersom i princip samma grund gäller för både skötselvillkoret som för reservatsbeslutet. Regeringen konstaterar att täkttillståndet – och därmed även nämnda skötselvillkor – gäller t.o.m. den 31 december 2024. Mot bakgrund av det anförda och med hänsyn till vad länsstyrelsen anför om att områdets värden bör garanteras ett långsiktigt skydd finner regeringen att det är motiverat att skydda området som naturreservat.

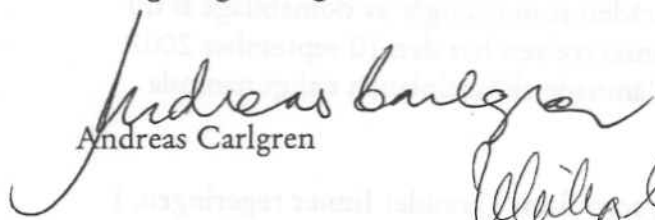
Av handlingarna i ärendet framgår att delområde 2 i AB Sydstens ansökan om täkttillstånd ingick i det ursprungliga reservatsförslaget och att länsstyrelsen efter Miljööverdomstolens dom har ändrat avgränsningen av naturreservatet så att brytningsområdet för delområde 2 inte ingår i det slutliga reservatsbeslutet. Vidare framgår att det område som omfattas av skötselplanen enligt villkor 4 i täkttillståndet sträcker sig fram till gränsen för brytningsområdet för delområde 2. Regeringen konstaterar att även om verksamhetsområdet för delområde 2 skulle sträcka sig

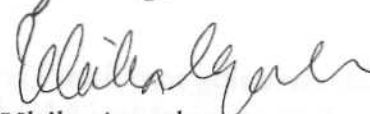
utanför det avgränsade brytningsområdet kan bolaget inte vidta andra åtgärder inom berört område än vad villkor 4 och den av länsstyrelsen godkända skötselplanen föreskriver. Regeringen finner mot denna bakgrund att reservatsbeslutet inte kan anses innebära sådana inskränkningar för AB Sydsten att det finns skäl att ändra länsstyrelsens beslut vad gäller avgränsningen av naturreservatet.

Enligt reservatsföreskrifterna är det förbjudet att utföra vissa av de åtgärder som AB Sydsten ska utföra enligt skötselplanen enligt täkt-tillståndet, bl.a. stadgar reservatsföreskriften A punkten 7 att det är förbjudet att avverka eller röja i träd- eller buskbevuxna områden. Regeringen finner att föreskrifterna bör ändras så att de inte utgör hinder för åtgärder i samband med skötsel av området i enlighet med av länsstyrelsen godkänd skötselplan enligt villkor i Miljööverdomstolens dom om tillstånd till täktverksamhet.

Sammantaget finner regeringen, vid en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen, att det inte framkommit någon omständighet, utöver ovan nämnda ändring, som utgör skäl att ändra länsstyrelsens beslut. Överklagandet bör därför i övrigt avslås.

På regeringens vägnar

  
Andreas Carlgren

  
Ulrika Agerskans

Kopia till

Näringsdepartementet  
Naturvårdsverket  
Länsstyrelsen i Skåne län  
Lunds kommun