



2020-10-08
M2018/02487

Miljödepartementet

Adressater:
Se *bilaga 1*

HÖGSTA FÖRVALTNINGS-
DOMSTOLEN
Bered Enhet 1

INKOM: 2021-09-27
MÅLNR: 133-21
AKTBIL: 12

Överklagande av Länsstyrelsen i Västra Götalands läns beslut om bildande av naturreservatet Stora Amundö och Billdals skärgård, Göteborgs kommun

Regeringens beslut

Regeringen avslår överklagandena.

Ärendet

Göteborgs kommun beslutade den 6 februari 2018 att bilda naturreservatet Stora Amundö och Billdals skärgård i Göteborgs kommun. Beslutet överklagades till Länsstyrelsen i Västra Götalands län som den 14 september 2018 beslutade att avslå överklagandena, se *bilaga 2*.

Överklagandena

Simon Kotton har överklagat länsstyrelsens beslut. Han har i första hand begärt att regeringen ska upphäva länsstyrelsens beslut och ändra kommunens beslut så att naturreservatet inte ska omfatta den del av hans fastighet som utgörs av ö, pir och småbåtshamn. Han har i andra hand begärt att regeringen ska upphäva länsstyrelsens och Göteborgs kommuns beslut och återförvisa ärendet till kommunen för fortsatt handläggning. Simon Kotton har i huvudsak anfört följande. Den del av hans fastighet som utgörs av ö, pir och småbåtshamn hyser inte de värden som naturreservatet är inrättat för att skydda. Ön är redan bebyggd och inte tillgänglig för allmänheten. I och med reservatsbildningen minskar hans möjlighet att utnyttja brygga och småbåtshamn. Därtill ökar den administrativa bördan på honom som fastighetsägare eftersom underhållsmuddring kräver tillstånd från länsstyrelsen. Sådan muddring är nödvändig för att kunna använda småbåtshamnen. Syftet med naturreservatet kan uppnås lika väl med undantag för det aktuella området

varför det ska undantas från reservatet. Eftersom ingreppet i hans grundlags-skyddade äganderätt går längre än vad som krävs för att tillgodose syftet med naturreservatet är det inte proportionerligt och strider mot 7 kap. 4 § miljö-balken och 2 kap. 15 § regeringsformen. Simon Kotton har också gjort gällande att föreläggandet om yttrande över kommunens förslag till beslut om att bilda naturreservatet har delgetts på ett felaktigt sätt. Det är inte tillräckligt att delge fastighetsägare och andra innehavare av särskild rätt genom kungörelsedelgivning på grund av att beslutet är så ingripande. Beslutet om att bilda naturreservat är därför ogiltigt.

Karin Dahlgren, Ernst Rosén Alingsås Lerum AB, Ingrid Rodesjö-Suurküla Brottkärr, Mart Suurküla, Amundövik Assets AB, Hans Wärneryd, Madeleine Dering och Johan Dering har överklagat länsstyrelsens beslut. De har begärt att regeringen ska ändra gränsen för naturreservatet, i enlighet med en karta som bifogades överklagandet. De har i första hand begärt att reservatsgränsen ska sammanfalla med fastighetsgränsen till deras fastigheter eller på annat sätt så att klagandenas anläggningar och fastigheter helt undantas från naturreservatet och dess föreskrifter. I andra hand har de begärt att regeringen ska återförvisa ärendet till kommunen för fortsatt handläggning. I tredje hand har de begärt att reservatsgränsen ska justeras så att deras vattenområden, innefattande bl.a. brygganläggningar och tomtplats i så hög utsträckning som möjligt undantas från naturreservatet och dess föreskrifter. De har till stöd för sitt överklagande bl.a. anfört följande. Höga naturvärden som t.ex. utpekade arter som reservatet syftar till att skydda återfinns inte på deras fastigheter. Fastighetsområdet kan inte anses skyddsvärt som värdefull naturmiljö eller område för friluftslivet och har inte pekats ut för något av de andra syften som anges i 7 kap. 4 § miljöbalken. Vattenområdena som de anser inte ska ingå i naturreservatet ingår i deras hemfridszoner och tomtplatser. Deras tomtplatser omfattar bryggor och vattenområden kring bryggorna eftersom bryggorna ligger nära bostadsbyggnaderna på fastigheterna. Förhållandena på de aktuella fastigheterna har en sådan avhållande effekt på allmänheten att de inte har betydelse för friluftslivet och därför bör undantas från reservatet. Genom reservatsbildningen blir bryggorna tillgängliga för allmänheten och deras egen rätt och möjlighet att utnyttja sina bryggor och fastigheter minskar avsevärt. Eftersom de vattenområden på deras fastigheter som omfattas av reservatet inte bidrar till att uppnå de angivna syftena med reservatet går ingreppet i deras rätt längre än vad som krävs för att tillgodose syftet med reservatet. Ingreppet är inte proportionerligt.

David Hallbäck har överklagat länsstyrelsens beslut. Han har begärt att den del av den samfälliga fastighet som används som tillfartsväg och parkering inte ska ingå i naturreservatet. Han har anfört att marken kan behövas för att anordna handikappvänlig tillfart till hans egen fastighet. Han har vidare anfört att meddelade föreskrifter omöjliggör anläggande av nya vägar vilket i framtiden kan vara begränsande för tillfarten till den egna fastigheten. Begränsningen går längre än vad som krävs för att uppfylla syftet med reservatet.

Kommunens inställning

Göteborgs kommun har vid regeringens handläggning yttrat sig och begärt att regeringen, i första hand, återförvisar ärendet till kommunen för fortsatt handläggning, alternativt i andra hand, beslutar om ändring av naturreservatets gränser så att enskilda fastigheter belägna på fastlandet och som har vattenområde, inte i någon del omfattas av reservatet.

Som skäl för sin inställning har kommunen anfört i huvudsak följande. Naturreservatet omfattar större område än vad som behöver skyddas som naturreservat. Vissa enskilda fastigheter på fastlandet med vattenområde, som inte är belägna på Amundön eller andra närliggande öar, omfattas av naturreservatet vilket inte är påkallat för att tillskapa ett lämpligt naturreservat. Syftena att bevara biologisk mångfald, värdefulla naturmiljöer och att tillgodose behov av områden för friluftslivet kommer kunna uppfyllas även om enskilda fastigheter på fastlandet med vattenområde lämnas utanför naturreservatsområdet. I området råder redan ett omfattande strandskydd och det är inte nödvändigt eller lämpligt att överlappa detta med naturreservat. Den inskränkning det innebär för de enskilda fastighetsägarna går längre än vad som krävs för att syftet med skyddet skall tillgodoses bl.a. med anledning av att det visat sig att den hemfridszon som råder på vissa av de enskilda fastigheterna riskerar att inskränkas om den nuvarande gränser består. Om enskilda fastigheter hamnar innanför naturreservatets gränser kan detta innebära inskränkning i möjligheten att nyttja fastigheterna. Vidare anføres att skyldighet att utge intrångsersättning vill undvikas. Kommunalägd mark på fastlandet bör omfattas av naturreservatet för att ge allmänheten möjlighet att ta sig till och från Amundön och för att möjliggöra skötsel av naturreservatet.

Länsstyrelsens inställning

Länsstyrelsen i Västra Götalands län har begärt att regeringen avslår Göteborgs kommuns begäran om återförvisning alternativt ändring av beslutet. Länsstyrelsen har anfört i huvudsak följande. Vad gäller yrkanden från Karin Dahlgren m fl, Simon Kotton och David Hallbäck står länsstyrelsen fast vid sin bedömning att deras överklaganden ska avslås.

Länsstyrelsen har anfört i huvudsak följande till stöd för sin inställning. Göteborgs kommun beslutade 2018 att bilda reservatet i syfte att bevara ett havsområde med grunda bottnar, säkerställa en god livsmiljö för naturligt förekommande marina arter och ge möjlighet att restaurera, utveckla och förstärka områdets värden. Syftet ska uppnås genom att bl.a. skydda vattenmiljöer från exploatering och minimera påverkan på vattenmiljöer. I sitt beslut skriver nämnden att naturreservatet har stora marina värden. Både hårdbottnar och grunda mjukbottnar, med eller utan vegetation, är viktiga för den biologiska mångfalden och fungerar som uppväxtområden för fisk och andra marina arter samt födosöksområden för fåglar. Bottnarna är känsliga för exploatering och fysisk påverkan, bl.a. muddring, skuggning från bryggor, dumpning av massor och ändrade strömförhållanden. Detta gäller såväl de grunda mjukbottnarna längs med fastlandet som runt öarna. Vattenområdet utanför berörda fastigheter enligt Karin Dahlgrens m.fl. yrkanden är klassade som Natura 2000-naturtypen 1140 Blottade ler- och sandbottnar. Enligt Länsstyrelsens bedömning kan syftet med naturreservatet inte uppnås om fastigheterna på fastlandet med vattenområde undantas.

Kommunen skrev i sitt beslut att naturreservatets gränser anpassats efter områdets värden och befintliga gränser. Strandskyddsgränsen har följts där detta har varit lämpligt, för att undvika flera olika bestämmelsegränser. Kommunen hade bedömt att strandskyddet behövde förstärkas i dessa områden. Genom beslutet om naturreservat och dess föreskrifter blir det tydligare för fastighetsägare och andra berörda vilka åtgärder som inte kan tillåtas på grund av att de riskerar att skada områdets natur- och friluftsvärden.

Vid bildandet av reservatet gjorde kommunen avvägningar mellan enskilda och allmänna intressen i varje fall och bedömde att föreskrifterna inte går längre än vad som krävs för att tillgodose syftet med reservatet. För markägare som yrkat på att de berörda vattenområdena ska undantas från naturreservatet har kommunen svarat att det allmänna intresset bedöms väga

tyngre än det enskilda intresset. Pågående markanvändning bedömdes inte försvåras eftersom området redan omfattas av strandskydd.

Länsstyrelsen anser att de bedömningar av naturvärden och avvägningar mellan enskilda och allmänna intressen som kommunen gjort i sitt beslut 2018 är välgrundade och korrekta. Vid sin överprövning bedömde länsstyrelsen att samtliga vattenområden med grunda bottnar som omfattas av reservatet har höga naturvärden och är av betydelse för växt- och djurlivet, bland annat som uppväxtområden för fisk och födosöksområden för sjöfåglar. Länsstyrelsen bedömde att det inte fanns skäl att helt eller delvis undanta vattenområdet från naturreservatet. Vid avvägning mellan enskilda och allmänna intressen bedömde länsstyrelsen att inskränkningen i den enskildes rätt inte går längre än vad som krävs för att uppnå syftet med naturreservatet.

Länsstyrelsen har bedömt att intrångsersättning inte kan vara aktuellt förutom på kommunal mark med skog där det är förbjudet att avverka, gallra och röja.

Övriga yttranden

Naturskyddsföreningen i Göteborg och Sportfiskarna Väst har yttrat sig i ärendet.

Skälen för regeringens beslut

Regeringen har i detta ärende att pröva dels om samrådsförfarandet skett på rätt sätt när kungörelsedelgivning använts vid delgivning av förslag till beslut om naturreservat, dels om ärendet ska återförvisas till kommunen och dels om gränsdragningen av reservatet ska göras på ett annat sätt.

Frågan om delgivning

Enligt 24 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. ska ägare och innehavare av särskild rätt till marken föreläggas att inom viss tid yttra sig över förslag till beslut om naturreservat innan beslut fattas. Föreläggandet ska delges.

Kommunen har delgett föreläggandet genom kungörelse enligt 49 § delgivningslagen (2010:1932). Ett meddelande om kungörelsedelgivningen har skickats till samtliga kända sakägare. Delgivning genom kungörelse får enligt 49 § delgivningslagen bl.a. användas om en obestämd krets av sakägare ska

delges. Beslut om att bilda naturreservatet är en typ av beslut som kan beröra både kända rättighetshavare så som fastighetsägare men också rättighetshavare av olika slag som inte är kända för myndigheterna. Med hänsyn till sakägarkretsens karaktär har länsstyrelsen således delgett sitt förslag till beslut på ett godtagbart sätt.

Frågan om återförvisning

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. Ett område får också förklaras som reservat om området behövs för att skydda, återställa eller nyskapa värdefulla naturmiljöer eller livsmiljöer för skyddsvärda arter. I ett beslut om att bilda naturreservat ska enligt 7 kap. 5 § miljöbalken skälen för beslutet och de inskränkningar som behövs för att uppnå syftet med reservatet anges. Av 7 kap. 25 § miljöbalken följer att föreskrifterna ska inte vara mer ingripande än vad som krävs för att tillgodose syftet med reservatet, men de måste samtidigt utformas så att skyddet blir effektivt.

Syftet med bildande av naturreservat är att skapa ett beständigt skydd för ett avgränsat naturområde. Ett beslut om att bilda naturreservat kan efter att beslutet har fattats upphävas helt eller delvis av den beslutande myndigheten stöd av 7 kap. 7 § miljöbalken om det finns synnerliga skäl. Ett sådant beslut får meddelas endast om intrånget i naturvärdet kompenseras i skälig utsträckning på naturreservatet eller på något annat område.

En myndighet har enligt 27 § förvaltningslagen (1986:223) en möjlighet att ompröva ett beslut som myndigheten fattat under vissa förutsättningar. Efter att en part överklagat en myndighets beslut ska myndigheten vid mottagandet av överklagandet göra en bedömning av om det finns anledning att ompröva det överklagade beslutet innan det lämnas över till den överprövande myndigheten. Efter att ett överklagande har lämnats över till den överprövande myndigheten upphör den beslutande myndighetens möjlighet att ändra sitt beslut. Det ankommer då på den överprövande myndigheten att besluta om utgången i ärendet utifrån vad klagandena begärt och eventuella andra omständigheter som myndigheten ska beakta vid sin prövning.

Regeringen anser att det inte finns skäl att återförvisa ärendet.

Frågan om gränsdragning

Flera klagande har invänt att det på deras respektive fastigheter saknas sådana värden som reservatet är avsett att skydda och att reservatet därför bör ha en annan gränsdragning. Göteborgs kommun har begärt att regeringen ska besluta om ändring av reservatets gränser i enlighet med vad klagandena anför.

Av länsstyrelsens beslut framgår bl.a. följande. Syftet med naturreservatet är dels att bevara biologisk mångfald, dels att vårda, bevara och återställa naturmiljöer, och dels att tillgodose behov av områden för friluftslivet. Stora Amundö och Billdals skärgård med kustområden är ett mycket populärt och välbesökt friluftsområde med ett stort antal besökare varje år. Området har stora marina värden. Områdets grunda bottenar med tångbälten och utbredda ålgrässamhällen har stor betydelse för den biologiska mångfalden och fungerar som uppväxtområden för flera arter av fisk och kräftdjur. Området har höga naturvärden som till exempel kusthedarnas mosaik av naturtyper såsom stränder, småvatten, gräsmarker och hållmarker, vilket ger goda förutsättningar för den biologiska mångfalden. Området är också en viktig rast-, födosöks- och häckningsplats för många kustanknutna fågelarter och det finns sällsynta grod- och kräldjur, bland annat strandpadda. Området är utpekad för bildande av naturreservat i översiktsplanen.

Regeringen anser mot bakgrund av de skäl som länsstyrelsen angett att det finns allmänna skyddsvärda intressen som motiverar att samtliga mark- och vattenområden som omfattas av beslutet ska skyddas som reservat för de angivna syftena. Dessa allmänna skyddsvärda intressen ska ställas mot det enskilda intresset att nyttja fastigheter så som klagandena önskar.

En inskränkning i enskilds 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. Klagandena har gjort gällande att länsstyrelsen vid bestämmandet av reservatsgränsen inte i tillräcklig utsträckning tagit ställning till platsspecifika omständigheter så som betydelsen av befintlig bebyggelse och anläggningar. De menar att aktuella äganderättsinskränkningar inte kan motiveras med skyddets syfte.

Regeringen finner att gränsdragningen och de föreskrifter som klagandena framfört invändningar mot är lämpliga för att tillgodose syftet med naturreservatet och att de inte går längre än vad som krävs för att syftet med


naturreservatet ska uppnås. Regeringen har tagit hänsyn till att föreskrifterna innehåller förbud mot ny- och tillbyggnad av bryggor med undantag för reparation. Föreskrifterna begränsar inte fastighetsägarnas möjligheter att nyttja sina bryggor.

Sammantaget finner regeringen, vid en avvägning mellan de allmänna och enskilda intressena, att det inte framkommit sådana omständigheter som utgör skäl att ändra länsstyrelsens beslut. Överklagandena bör därför avslås.

På regeringens vägnar



Isabella Lövin



Emma Sjöberg

Kopia till

Havs- och vattenmyndigheten
Länsstyrelsen i Västra Götalands län
Naturvårdsverket
Göteborgs kommun
Naturskyddsföreningen i Göteborg
Sportfiskarna Väst

Bilaga 1 till regeringsbeslut 2020-10-08 i ärende M2018/02487

Adressater

David Hallbäck
Billdals Hagenväg 46B
427 37 Billdal

Amundövik Assets AB,
Ernst Rosén Alingsås Lerum AB,
Ingrid Rodesjö-Suurküla Brottkärr och Mart Suurküla,
Hans Wärneryd,
Karin Dahlgren,
Madeleine Dering och Johan Dering
genom Robert Jukic Karlsson och Erik Stark
Advokatfirman Lindahl KB
Box 404 39 Göteborg

Simon Kotton genom Peter Brandt
Wistrands Advokatbyrå
P.O. Box 11920
404 39 Göteborg