



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060106

DOM
2015-06-23
Stockholm

Mål nr
M 5277-14

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2014-05-08 i mål nr M 5729-10, se bilaga

KLAGANDE

Bro Hof Slott AB

Ombud: M W

MOTPART

Bygg- och miljönämnden i Upplands-Bro kommun

Ombud: A L

SAKEN

Föreläggande vid vite att återställa mark- och vattenområde på fastigheten X i Upplands-Bro kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom upphäver Mark- och miljööverdomstolen Bygg- och miljönämndens i Upplands-Bro kommun beslut den 3 november 2009 (Bmn § 60, dnr 07/185) att vid vite förelägga Bro Hof Slott AB att återställa mark- och vattenområde på fastigheten X i Upplands-Bro kommun.

Dok.Id 1216446

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 2290 103 17 Stockholm	Birger Jarls Torg 16	08-561 670 00 08-561 675 50	08-561 675 59	måndag – fredag 09:00-15:00
		E-post: svea.avd6@dom.se www.svea.se		

BAKGRUND

Bro Hof Slott AB (bolaget) är ägare till fastigheten X där en golfbana är anlagd.

Den 23 augusti 2004 beslutade kommunfullmäktige i Upplands-Bro kommun bl.a. att förklara ”del av fastigheterna Y och Z enligt förvaltningens skrivelse, bilaga 2 till beslutet, som naturreservat” (Kf § 77, Ks § 127, dnr 2004- 000195, hädanefter naturreservatsbeslutet). Naturreservatet fick namnet Broängarna och reservatets gränser skulle markeras senast inom ett år och utmarkeras i fält enligt beslutet. Den handling som är bilagerad som nr två till beslutet består av en skrift som är benämnd ”Föreskrifter för Naturreservat Broängarna”. I handlingen anges inte vilken del av nämnda fastigheter som ska tillhöra naturreservatet.

I naturreservatsbeslutet meddelade kommunfullmäktige även föreskrifter för reservatet enligt en skrivelse som bilagerades som nummer tre till beslutet. Denna handling har titeln ”Skötselplan för Naturreservatet Broängarna”. I bilaga ett till detta dokument finns ”Skötselplanekarta med reservatsgräns”. Det går emellertid inte att utläsa reservatsgränserna ur kartan. Dessutom beslutade kommunfullmäktige i nämnda beslut att fastställa en skötselplan för naturreservatet ”enligt förvaltningens skrivelse, bilaga 4”. Någon bilaga 4 finns dock inte med i beslutshandlingarna.

Till de handlingar som bifogats kommunfullmäktiges beslut om inrättandet av naturreservatet finns vidare en tjänsteskrivelse från den 3 augusti 2004 (dnr 2004-0195) och ett protokoll från den 16 juni 2004 (SBN § 27, dnr 04/2078, bilaga 1 till naturreservatsbeslutet). Dessa båda handlingar anger att del av aktuella fastigheter ska vara naturreservat och att gränsen för detta reservat framgår av en bifogad karta till respektive handling. Emellertid finns inte någon karta bilagd dessa handlingar.

Den 23 augusti 2004 beviljades bolaget strandskyddsdispens (Kf § 78, dnr 2004-000219). Gränserna för dispensen sammanfaller enligt uppgift från nämnden med naturreservatets gränser. Kommunen antog samma dag även en detaljplan (nr 0315) för området (§ KF 80). Detaljplanen vann laga kraft den 17 september 2004.

Den 3 november 2009 beslutade Bygg- och miljönämnden i Upplands-Bro kommun (Bmn § 60, dnr 07/185, fortsättningsvis nämnden) att förelägga bolaget bl.a. att återställa vissa marknivåförändringar vid vite om åtta miljoner kronor. Grunden för föreläggandet var att bolaget hade utfört förbjudna handlingar inom naturreservatets gränser i strid med de naturreservatsföreskrifter som kommunen beslutat om ("bilaga 3 till beslut Kf § 77"). Ett ytterligare skäl för föreläggandet var att bolaget därigenom hade vidtagit åtgärder i strid med lämnad strandskyddsdispens.

Sedan nämndens beslut den 3 november 2009 överklagats till Länsstyrelsen i Stockholms län (länsstyrelsen) avslog länsstyrelsen den 25 oktober 2010 överklagandet efter en viss justering avseende tidpunkten för fullgörandet av föreläggandet (dnr 505-09-83877). Bolaget överklagade länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen som den 8 maj 2014 avslog överklagandet med justering för tidpunkten för fullgörandet av viss åtgärd.

Bolaget har nu överklagat mark- och miljödomstolens dom till Mark- och miljööverdomstolen. Eftersom bilageringen till kommunfullmäktiges beslut inte synes stämma överens med hänvisningarna i beslutet har Mark- och miljööverdomstolen under målets handläggning begärt att få in beslutshandlingar tillhörande naturreservatsbeslutet på nytt från kommunen. Upplands-Bro kommun har då ingett samma handlingar som fanns i underinstansernas akter och som finns beskrivna ovan.

Det är ostridigt mellan parterna att naturreservatets gränser inte var utmärkta i området inom den i naturreservatsbeslutet föreskrivna ettårsfristen.

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Bolaget har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen, med ändring av mark- och miljödomstolens dom, ska upphäva nämndens beslut från den 3 november 2009 (Bmn § 60). Bolaget har även begärt att syn och sammanträde ska hållas.

Nämnden har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom samt anfört att det inte finns skäl att hålla syn och sammanträde i målet.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Parterna har i allt väsentligt hänfört sig till vad de anfört i underinstanserna samt tillagt huvudsakligen följande.

Bolaget

Frågan om naturreservatets gränser och dragningen av dessa är avgörande vid prövningen av om det finns skäl att förelägga bolaget att vidta åtgärder på det sätt som nämnden har gjort. Denna fråga ska bedömas utifrån naturreservatsbeslutet och med beaktande av miljöbalkens regler. I sammanhanget ska särskild hänsyn tas till att kommunen och bolaget var överens om att de slutliga gränserna skulle fastställas efter det att golfbanan var anlagd. I gengäld åtog sig bolaget att vidta omfattande och kostsamma åtgärder både inom den egna fastigheten och på mark som bolaget arrenderar för att göra området mer tillgängligt för allmänheten. Enligt överenskommelsen skulle bolaget åta sig skötselansvaret för hela området och bekosta anläggandet av naturreservatet. Att golfbanan skulle få vattenkontakt i aktuella områden var således en nödvändig förutsättning för att bolaget skulle åta sig detta ansvar. Hade det varit klart för bolaget att golfbanan inte fick anläggas på de områden som föreläggandet avser skulle bolaget inte ha åtagit sig nämnda ansvar och kostnader.

Dessutom bör särskilt uppmärksammas att det är oklart var naturreservatets gränser går. Den till naturreservatsbeslutet bifogade kartan är inte detaljerad och det går inte att utläsa gränserna från den. Under kommunens handläggning förekom kartor med olika gränsdragningar, vilket den skiljaktiga ledamoten i mark- och miljödomstolen noterat och beaktat. Den otydliga gränsdragningen förklaras av parternas överenskommelse om att gränsen skulle sättas gemensamt när golfbanan var färdigbyggd. Stöd för bolagets påstående kan hittas i minnesanteckningar från referensgruppen och av bolaget åberopade utsagor från dåvarande anställda tjänstemän vid kommunen samt i exploateringsavtalet m.m. Nämnden är bunden av de avtal och överenskommelser som dessa tidigare tjänstemän vid kommunen träffat med bolaget.

Vidare skulle gränserna ha markerats senast inom ett år och markerats i fält enligt naturreservatsbeslutet. Detta kom dock inte att ske i tid inom de områden där golfbanan har vattenkontakt. Det är enligt Naturvårdsverkets vägledning för gränsarbeten i områdesskydd avgörande att gränserna sätts ut på rättssäkert sätt. Det får enligt angiven vägledning inte råda oklarheter över gränsdragningen med tanke på att det ska kunna utläsas vilka åtgärder som får vidtas i områden som faller innanför respektive utanför naturreservatet.

Frågan om naturreservatets gränser berörs överhuvudtaget inte av mark- och miljödomstolens dom annat än genom en allmän hänvisning till länsstyrelsens bedömning, trots att gränsdragningen har avgörande betydelse vid prövningen av om det finns grund för föreläggandet. Länsstyrelsen hänvisar i sitt beslut till synes till vad kommunen anfört i detta avseende. Kommunen verkar ha bedömt att detaljplane-gränsen även utgör gräns för naturreservatet. Det sagda är felaktigt dels eftersom en detaljplan inte utgör en del av naturreservatsbeslutet, dels för att den aktuella detaljplanen uttryckligen anger att den inte reglerar naturreservatet. Redan det sagda visar att naturreservatsbeslutet och gränsutsättningen för reservatet ska bedömas separat från vad som kan utläsas ur detaljplanen.

Vid en jämförelse mellan skötselplanekartan som finns bifogad till naturreservatsbeslutet och detaljplanen för området kan dessutom noteras att gränserna i dessa handlingar inte överensstämmer. Det synes dock som om länsstyrelsen och mark- och miljödomstolen har jämfört kartan som bifogats naturreservatsbeslutet med detaljplanen och därigenom sökt utläsa var gränserna för naturreservatet går. Därmed har detaljplanens gränser tillmätts rättsverkan, vilket är fel eftersom ett beslut om att anta en detaljplan inte har samma syfte som ett beslut att inrätta ett område för naturreservat. Dessa båda beslut grundar sig även på olika lagar och får inte sammankopplas på det sätt som skett. Utgångspunkten för naturreservatets gränser är att gränsdragning ska ske genom beslutet att inrätta naturreservatet och med tillämpning av de underlag som hör till nämnda beslut samt genom utstakning och markering av gränserna enligt miljöbalken. I detta fall är gränserna otydliga i beslutet. Dessutom har kommunen inte markerat gränserna i fält inom den stipulerade ettårsfristen. Därmed går det inte att utläsa gränserna ur detaljplanen. Dessutom bör noteras

att de i fält markerade reservatsgränserna inte heller i övrigt följer de gränser som anges i detaljplanen. Även det sagda visar att det är orimligt att tillmäta detaljplanen betydelse vid bedömning av gränsdragningen.

Det aktuella föreläggandet är betungande och innebär synnerligen långtgående negativa konsekvenser för bolaget. Föreläggandet grundar sig på bedömningen att bolaget skulle ha anlagt golfbanan inom naturreservatet och i strid med reservatsföreskrifterna samt utgår från att naturreservatets gränser ska bedömas utifrån detaljplanen. Av rättssäkerhetsskäl får det inte finnas några frågetecken om var gränsen för naturreservatet går. Med hänsyn till att dessa gränser är oklara ska föreläggandet upphävas i sin helhet.

Bolaget har åberopat samma skriftliga bevisning som i mark- och miljödomstolen. Vidare har bolaget åberopat viss muntlig bevisning. Som skäl för sin begäran om syn och sammanträde har bolaget angett huvudsakligen följande. Mark- och miljödomstolen synes inte ha beaktat de skriftliga vittnesutsagor som ingetts och åberopats av bolaget varför det finns skäl att höra dessa personer vid ett sammanträde. Målet går inte att avgöra utan syn på fastigheten.

Nämnden

Det var tänkt att naturreservatets gränser skulle sammanfalla med de gränser som angavs i detaljplanen för området. De i detaljplanen angivna gränserna utgör därför även gränserna för naturreservatet. Utöver detaljplanen har även andra handlingar betydelse för bedömningen av gränsdragningen. I detta avseende bör särskilt noteras att golfbanan inte har vattenkontakt i området som föreläggandet omfattar, vilket framgår av följande handlingar.

- Skötselplanekarta med reservatsgräns som bifogats reservatsbeslutet,
- kartbilaga 1 tillhörande exploateringsavtal rörande Brogård och
- karta 2: Strandskyddsfrågor i samband med detaljplan för Brogård — planerad markanvändning.

Av dessa handlingar går att utläsa att de områden som omfattas av föreläggandet ingår i naturreservatet och att dessa områden är ”viktiga våtmarksområden för rastande och häckande fåglar i västra delen av reservatet” samt att gynnsamma tillstånd uppnås när bl.a. följande bevarandemål är uppfyllda:

- att arealen slåtteräng är sju hektar (varav fyra hektar utgörs av f.d. åkermark),
- att igenväxningsvegetation inte förekommer och
- att vegetationshöjden ska vara liten för att gynna rastande simänder och vadarfåglar.

Av detaljplanebeskrivningen framgår dessutom att ett område om minst sex meter med gräs och örter ska lämnas mellan golfbanan och Mälaren. Mot denna bakgrund kan inte parternas avsikt ha varit att golfbanan skulle anläggas så att den hade vattenkontakt i aktuella områden. Efter en genomgång av de ovan angivna handlingarna står det således klart att golfbanan har anlagts på områden som tillhör naturreservatet och därmed i strid med reservatsföreskrifterna och den beviljade strandskyddsdispensen. Nämnden har därför haft fog för föreläggandet precis som mark- och miljödomstolen och länsstyrelsen konstaterat. Att naturreservatets gränser inte var markerade i fält vid tidpunkten för föreläggandet har inte betydelse vid denna bedömning. Det bör i sammanhanget noteras att Naturvårdsverkets allmänna råd är endast råd och att en utmärkning av gränser i fält inte är lagreglerad.

Påståendet om att gränserna för naturreservatet skulle ha fastställs efter det att golfbanan var anlagd bestrids. Dessutom bör noteras att enskilda tjänstemän inte har befogenhet att genom överenskommelser föregripa beslut som ska fattas av kommunen.

Nämnden har åberopat samma skriftliga bevisning som i mark- och miljödomstolen. Skulle Mark- och miljööverdomstolen finna skäl att hålla sammanträde har nämnden därutöver angett att den i så fall även åberopar samma muntliga bevisning som i mark- och miljödomstolen. Syn behövs inte eftersom mark- och miljödomstolen företagit syn.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Enligt 26 kap. 9 § miljöbalken får en tillsynsmyndighet besluta om de förelägganden eller beslut som behövs för att föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken ska följas. Det aktuella föreläggandet gäller krav på att återställa åtgärder som kommunen anser att bolaget har vidtagit på mark- och vattenområden som hör till naturreservatet i strid med naturreservatsbeslut och fastställda föreskrifter. Därmed är frågan om naturreservatets gränser avgörande vid bedömningen om nämnden har haft skäl för föreläggandet. I detta avseende gör domstolen följande överväganden. Av utredningen i målet framgår att den enda handling som hör till naturreservatsbeslutet och som kan påvisa någon gränsdragning är ”Skötselplanekarta med reservatsgräns”. Det har emellertid inte ens påståtts att denna handling visar naturreservatets gränser. Kartan är också allmänt hållen och saknar koordinater eller andra markeringar som visar en gränsdragning. Dessutom anges att kartan är ett utkast från den 2 juni 2003, vilket medför ytterligare osäkerhet beträffande de gränser som markeras på den. Mot denna bakgrund är Mark- och miljööverdomstolens slutsats att naturreservatets gränser inte kan utläsas ur naturreservatsbeslutet och därtill hörande bilagor.

De övriga handlingar som nämnden har åberopat till stöd för sin uppfattning att det finns grund för föreläggandet, bl.a. detaljplanen för området, utgör inte en del av naturreservatsbeslutet och kan inte i sig läggas till grund för bedömningen i fråga om naturreservatets gränser. Kommunen antog visserligen detaljplanen samma dag som naturreservatsbeslutet, och ett inrättande av ett naturreservat får inte strida mot en detaljplan enligt 7 kap. 8 § miljöbalken. Det framgår emellertid inte att kommunen har sammankopplat naturreservatsbeslutet med beslutet att anta en detaljplan för området. Tvärtom anges det uttryckligen i detaljplanen att det naturområde som samtidigt med detaljplanen ska områdesskyddas enligt miljöbalken inte regleras i detaljplanen. Det finns således inte förutsättningar att lägga detaljplanen till grund för bedömningen i fråga om naturreservatets gränser. Inte heller de av nämnden i övrigt åberopade handlingarna kan föranleda någon annan bedömning.

I sammanhanget bör särskilt beaktas att föreläggandet medför långtgående konsekvenser för bolaget genom att bolaget åläggs att vidta omfattande och troligen kostsamma åtgärder. Dessutom förenas åtgärderna med ett högt vitesbelopp. Vid sådana förhållanden måste det krävas att gränserna för naturreservatet klart ska kunna utläsas ur beslutshandlingarna. Det är vidare ostridigt mellan parterna att gränserna i fält inte var utmärkta inom den i naturreservatsbeslutet föreskrivna ettårsfristen. Därmed kan inte heller de markeringar som nu eventuellt finns i området beaktas vid bedömningen av gränserna. Om gränserna inte varit klarlagda är det inte möjligt att påstå att en part har vidtagit otillåtna åtgärder inom ett område som hör till ett naturreservat eller kräva att parten på grund därav ska återställa marken.

Mot denna bakgrund har nämnden inte kunnat visa att bolaget har vidtagit åtgärder i strid med naturreservatsföreskrifterna inom reservatet. Därmed har nämnden inte heller visat att den haft skäl att förelägga bolaget att återställa mark- och vattenområden på grundval av naturreservatsbeslutet. Inte heller påståendet att bolaget byggt golfbanan i strid mot beviljad strandskyddsdispens utgör skäl för föreläggandet eftersom det av utredningen i målet framgår att den beviljade strandskyddsdispensen sammanfaller med gränserna för naturreservatet. Mot denna bakgrund ska föreläggandet upphävas i sin helhet. Vid denna utgång finns inte skäl att pröva yrkandet om syn och sammanträde.

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

I avgörandet har deltagit hovrättslagmannen Lars Dirke, hovrättsrådet Roger Wikström, tekniska rådet Yvonne Eklund och tf. hovrättsassessorn Solmaz Fadai Vikström, referent.

Föredragande har varit Gunilla Barkevall.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2014-05-08
meddelad i
Nacka Strand

Mål nr M 5729-10

KLAGANDE
Bro Hof Slott AB

Ombud: M L

MOTPART
Bygg- och miljönämnden i Upplands-Bro kommun

Ombud: A L

SAKEN
Föreläggande vid vite att återställa mark- och vattenområde på
fastigheten Upplands-Bro X

ÖVERKLAGAT BESLUT
Länsstyrelsen i Stockholms läns beslut 2010-10-25 i ärende nr 505-09-83877,
se [bilaga 1](#)

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen upphäver Bygg- och miljönämnden i Uppland-Bro kommuns beslut den 3 november 2009, § 60, vad gäller moment III, ”Ledningar”, under punkten 1.

Mark- och miljödomstolen förordnar med ändring av det överklagade beslutet att övriga åtgärder enligt punkten 1 i Bygg- och miljönämnden i Uppland-Bro kommuns beslut ska ha vidtagits senast 18 månader efter det att denna dom vinner laga kraft.

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet i övrigt.

Dok.Id 360786

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1104 131 26 Nacka Strand	Augustendalsvägen 20	08-561 656 00 E-post: mmd.nacka@dom.se www.nackatingsratt.domstol.se	08-561 657 99	måndag – fredag 08:30-16:00 -

ÖVERKLAGANDET

Bro Hof Slott AB (Bro Hof) har överklagat Länsstyrelsen i Stockholms län (länsstyrelsen) beslut till mark- och miljödomstolen i vad det avser punkterna 1–4 i Bygg- och miljönämnden i Upplands-Bro kommuns (nämnden) beslut och till Förvaltningsrätten i Stockholm (förvaltningsrätten) såvitt avser länsstyrelsens prövning av punkterna 5–7 i nämndens beslut.

Förvaltningsrätten har i dom 2013-06-19 i mål nr 45641-10 avslagit överklagandet avseende punkten 5 men bifallit detsamma vad gäller punkterna 6–7 och upphävt dessa. Som skäl för upphävandena har i huvudsak hänvisats till proportionalitetsprincipen.

YRKANDEN M.M.Bro Hof

Bro Hof har i första hand yrkat att mark- och miljödomstolen ska upphäva nämndens föreläggande i de delar som har överklagats hit.

I andra hand har Bro Hof yrkat att mark- och miljödomstolen med upphävande av länsstyrelsens beslut ska återförvisa målet till länsstyrelsen för dels en formell juridisk prövning av nämndens underlåtenhet att kommunicera nya uppgifter med Bro Hof inför beslut i ärendet, dels en juridisk prövning av Bro Hofs invändning om att nämndens gränsdragning av naturreservatet rakt igenom golfbanan efter det att banan färdigställts inte skett på ett sådant sätt att gränsen kan tillmätas några rättsverkningar i förhållande till Bro Hof.

I tredje hand har Bro Hof yrkat att mark- och miljödomstolen med underkännande av den åberopade gränsdragningen och med upphävande av underinstansernas beslut ska återförvisa ärendet till nämnden för en korrekt och relevant utsättning av

gränsen för naturreservatet samt för en förnyad prövning av ärendet i övriga delar mot bakgrund av den riktiga reservatsgränsen. Bro Hof har i anslutning till detta yrkat att gränsdragningen ska ske i samråd med Bro Hof enligt gällande föreskrifter och anvisningar och följa golfbanans gränser i enlighet med vad som överenskommits mellan Bro Hof och Upplands-Bro kommun (kommunen) eller i vart fall med utgångspunkt i den preliminära karta som låg till grund för reservatsbeslutet.

För det fall yrkandena ovan inte bifalls har Bro Hof yrkat att mark- och miljödomstolen med ändring av länsstyrelsens beslut ska meddela dispens från naturreservatsföreskrifterna och strandskyddsbestämmelserna för de vidtagna åtgärderna och därmed upphäva föreläggandet vad avser återställandeåtgärderna.

För det fall att mark- och miljödomstolen anser att det föreligger ett lagakraftvunnet giltigt beslut rörande gränsdragningen för naturreservatet och inte finner skäl att upphäva föreläggandet i enlighet med vad som angetts ovan har Bro Hof yrkat att överklagandet i den delen ska hänskjutas till regeringen för överprövning av Bro Hofs yrkande i målet om att gränsen för naturreservatet måtte ändras i enlighet med ovan angivet gränsdragningsyrkande samt att målet därvid i övrigt vilandeförklaras i avvaktan på regeringens ställningstagande.

Bro Hof har under alla förhållanden yrkat att moment III, ”Ledningar”, under punkten 1 i föreläggandet upphävs, eftersom Bro Hof har efterkommit föreläggandet i den delen.

Nämnden

Nämnden har medgett att moment III, ”Ledningar”, under punkten 1 i föreläggandet upphävs men har i övrigt bestritt bifall till Bro Hofs yrkanden.

GRUNDER OCH OMSTÄNDIGHETER

Parterna har anfört och åberopat i allt väsentligt detsamma som hos länsstyrelsen, med i huvudsak följande tillägg och förtydliganden.

Bro Hof*Yrkandet om upphävande av nämndens beslut*

Överenskommelsen mellan Bro Hof och kommunen var att golfbanan skulle byggas först och att reservatsgränsen skulle fastställas efteråt. Frågor har avsiktligt hållits öppna för att ha förhandlingsutrymme. Gränsen som markerats på skötselkartan i naturreservatsbeslutet är en rent administrativ gräns. Det står i beslutet att reservatets gräns skulle utmärkas senast inom ett år, något som aldrig gjordes. Under arbetets gång tog ingen från kommunens sida sig tid att komma ut och kontrollera och genomföra mätningar. Bro Hof agerade på ett riktigt sätt utifrån diskussionerna med kommunen. Detaljplanegränsen och naturreservatets gräns sammanfaller inte. Det finns dessutom oklarheter i de upprättade kartorna.

Tidigare bestod de i föreläggandet aktuella områdena av åkermark där det inte fanns några värden. Den verkligt skyddsvärda delen märktes ut ordentligt. Inga naturvärden har gått förlorade, tvärtom har dessa värden förstärkts i och med golfbanan och naturreservatets bildande. Det är uppenbart att det föreligger särskilda skäl att ge dispens från naturreservatsföreskrifterna och strandskyddsbestämmelserna. Åtgärderna har inte inverkat negativt på allmänhetens tillträde och inga värdefulla livsmiljöer har tagits i anspråk. Om föreläggandet genomförs skulle de negativa effekterna klart överstiga nyttan vilket gör att beslutet strider mot proportionalitetsprincipen. Nämndens beslut ska därför i första hand upphävas.

Yrkandet om återförvisning till länsstyrelsen

Nämnden fattade sitt beslut utifrån en tjänsteskrivelse med tillhörande upprättad rapport 2009-10-22 där samhällsbyggnadsförvaltningen kommenterar och bemöter vad som anförts av Bro Hof. Genom denna rapport framförs i ärendet en rad nya uppgifter och påståenden, bl.a. rörande hur gränsdragningen gått till, samt tillförs nytt material av betydelse för ärendets utgång. Bro Hof fick emellertid inte ta del av eller yttra sig över förvaltningens rapport och de nya uppgifter och material som därigenom tillfördes innan nämnden 2009-11-03 beslutade att meddela föreläggande enligt förslaget i tjänsteskrivelsen. Bro Hof åberopade detta handläggningsfel i överklagandet till länsstyrelsen. Länsstyrelsen har underlåtit att pröva om felet rätteligen borde ha föranlett ett undanröjande av nämndens beslut och återförvisning dit för förnyad handläggning.

Länsstyrelsen har angett att beslutet om naturreservatet har vunnit laga kraft och därför har rättsverkningar mot Bro Hof. Länsstyrelsen har emellertid aldrig prövat Bro Hofs yrkande om att en ny gränsbestämning av området skulle göras. Den tvistiga frågan om var gränsen egentligen ska dras har således inte prövats av länsstyrelsen.

Vidare har länsstyrelsen i sitt beslut inte prövat invändningarna från Bro Hof om att gränsdragningen inte skett på ett korrekt sätt och därmed inte är giltig och inte kan tillmätas några rättsverkningar mot Bro Hof. Det bör här noteras att den gränslinje för reservatet som finns på den karta som utgör underlag för reservatsbeslutet inte överensstämmer med detaljplanegränsen. Tvärtom ger reservatskartan stöd för att golfbanan anlagts utanför naturreservatet. Av dessa skäl bör målet återförvisas för förnyad prövning.

Yrkandet om återförvisning till nämnden

Länsstyrelsen har angett att oavsett om utstakning och utmärkning av gränser inte skulle ha skett inom den ettårstid som Naturvårdsverket föreskrivit i sina allmänna

råd så medför inte detta att verksamhetsutövaren får utföra de i föreläggandet vidtagna åtgärderna i naturreservatet och som strider mot föreskrifterna. Länsstyrelsen synes här bortse ifrån att frågan om åtgärder vidtagits inne i reservatet eller inte är helt avhängig av var på marken gränsen faktiskt går.

Finner mark- och miljödomstolen, trots vad som anförts ovan, att länsstyrelsen med detta uttalande kan anses ha prövat och avslagit Bro Hof's formella invändningar mot hur utsättningen av gränsen gjordes och yrkandet om en ny gränsbestämning, yrkar Bro Hof att domstolen med ändring av länsstyrelsens beslut ska underkänna utmärkningen och återförvisa ärendet för en korrekt gränsbestämning av reservatet och för förnyad prövning av ärendet i övriga delar mot bakgrund av en riktig och relevant reservatsgräns. Gränsdragningen ska ske i samråd med Bro Hof enligt gällande föreskrifter och anvisningar och följa golfbanans gränser i enlighet med vad som överenskommits mellan Bro Hof och kommunen eller i andra hand ske med utgångspunkt i den preliminära karta som låg till grund för reservatsbeslutet.

Yrkandet om dispens från reservatsföreskrifterna och strandskyddet

Golfbanan står på inget sätt i strid med reservatsföreskrifterna. Tvärtom är det golfbanan som har skapat förutsättningarna för naturreservatet och som säkerställt att skötsel och restaureringsåtgärder blivit vidtagna. Om reservatsgränsen anses giltigt utmärkt, och om den tillmäts retroaktiv rättsverkan mot Bro Hof för redan vidtagna åtgärder och pågående markanvändning, föreligger det uppenbarligen så starka och vägande skäl att dispens från reservatsföreskrifterna ska meddelas.

Enligt vad som angetts i nämndens beslut ska gränsen för kommunens generella strandskyddsdispens sammanfalla med gränsen för naturreservatet. Detta torde betyda att om gränsen sätts ut enligt Bro Hof's yrkande, efter golfbanans sträckning, så följer den generella strandskyddsdispensen med och någon särskild dispensprövning behövs inte. Detta måste också vara i överensstämmelse med de ursprungliga avsikterna för projektet. Skulle åtgärderna trots detta anses vidtagna i strandskyddat område kan följande noteras.

Det rör sig inte om dispenspliktiga åtgärder, dels eftersom anläggningen inte hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt, dels då anläggningen inte väsentligen har försämrat livsvillkoren för djur- eller växtarter. Det rör sig om relativt nyligen översvämmad åkermark. Även innan golfbanan anlades var allmänhetens tillgång till området begränsad eftersom marken då utgjordes av åkermark sedan invallningen på 1930-talet. Golfbanan har inte inkräktat på den allemansrättsliga tillgängligheten, då dessa markområden tidigare utnyttjades för jordbruksändamål och därmed redan då var otillgängliga. De naturstigar, fågeltorn och andra friluftsanläggningar som finns inom reservatet har väsentligt förbättrat den allemansrättsliga tillgängligheten till strandzonen, vassarna och vattnet. Tillgängligheten till Broängarna har avsevärt förbättrats jämfört med hur det var innan naturreservatet bildades. Om mark- och miljödomstolen ändå finner att det rör sig om en dispenspliktig verksamhet föreligger uppenbarligen särskilda skäl att meddela dispens från strandskyddet.

Särskilt om proportionalitetsprincipen

Åtgärderna enligt förelägandet skulle få närmast katastrofala följder för golfbanan och Bro Hofs verksamhet. Mästerskapsbanan skulle sannolikt få rivs till stora delar och byggas om till oerhörda kostnader med ett flerårigt avbrott i verksamheten som följd. Banan är unik med svenska mått mätt. Så sent som i juli 2011 arrangerades på banan den internationella golftävlingen Nordea Masters.

Mot dessa synnerligen ingripande negativa konsekvenser för Bro Hof ska ställas den möjliga nytta för det allmänna som förelägandet syftar till att åstadkomma. Det uppkommer inte någon fördel från miljösynpunkt eller för friluftslivet genom att de förelagda åtgärderna vidtas, istället är risken stor att det uppstår skador på naturmiljön. Det allmännas intresse av att åtgärderna vidtas kan inte i något hänseende anses stå i rimlig proportion till skadorna som uppkommer för Bro Hof. Det handlar inte om återställande av värdefulla strandängar utan om översvämmad åkermark. Några av de åtgärder Bro Hof förelagts att genomföra är dessutom inte

lämpliga p.g.a. de negativa miljöeffekter som kan uppkomma, t.ex. långvarig grumling i reservatet samt i intilliggande Natura 2000-område och vattenskyddsområde. Enligt Europadomstolens praxis åligger det det allmänna att visa att en ingripande åtgärd är proportionerlig i nu aktuellt hänseende.

Det enda egentliga ändamålet med föreläggandet förefaller vara att hävda en administrativt utritad gränslinje på en karta. Hade gränsen dragits enligt vad som överenskommits, och som Bro Hof inrättat sig efter, hade föreläggandet inte behövts. Eftersom kommunen varken i egenskap av avtalspart eller som tillsynsmyndighet reagerat under den tid byggnationen pågick aktualiseras frågan om Bro Hofs berättigade legitima förväntningar har åsidosatts samt om kommunens agerande är förenligt med kravet på "good governance", dvs. myndigheters skyldighet att agera skyndsamt och korrekt. Båda dessa frågor är av betydelse för bedömningen av om föreläggandet är förenligt med proportionalitetsprincipen.

Förvaltningsrättens dom har vunnit laga kraft. Förvaltningsrätten har ansett att föreläggandet medför sådan skada för enskilda intressen jämfört med vad det allmänna intresset tillförs i värde vid ett återställande att det finns skäl att upphäva föreläggandet. Förvaltningsrätten har fäst särskild vikt vid det faktum att det inte funnits några gränsmarkeringar utsatta förrän 2007 då överträdelserna först kunnat konstateras. Förvaltningsrätten har lagt kommunens agerande till grund för upphävandet. Av allt att döma menar förvaltningsrätten att om kommunen varit mer engagerad i projektet och fortlöpande följt, registrerat och dokumenterat vad som fortgick i byggandet av golfbanan så hade arbetena kunnat stoppas innan arbetet med golfbanan hunnit gå så långt och därmed hade effekterna av ett eventuellt återställande minskat. Förvaltningsrätten har lyft fram det faktum att berört område tidigare utgjordes av åkermark och att framkomligheten för allmänheten varit begränsad varför golfbanan inte har någon större inverkan på eller betydelse för friluftslivet. Enligt förvaltningsrätten hade det inte heller framkommit att golfbanan haft några betydande inverknings på natur- och kulturmiljön.

I sammanhanget måste även vägas in de mycket omfattande åtgärder avseende restaurering och iordningställande av naturreservatet Broängarna som Bro Hof vidtagit till gagn för både naturmiljön och allmänhetens friluftsliv. Föreläggandet innebär en oerhörd kapitalförstöring och inskränkning i markägarens rätt att disponera sin mark, utan att någon fördel alls från allmän synpunkt uppkommer. Bro Hof har haft all anledning att förlita sig på ingångna avtal och handlingsdirigerande besked från kommunen. Dessa legitima förväntningar som Bro Hof agerat utifrån ska vägas in vid bedömningen av rimligheten och proportionaliteten i nämndens beslut.

Sammantaget medför föreläggandet orimliga och oproportionellt långtgående negativa konsekvenser för Bro Hof och strider därmed mot den överordnade proportionalitetsprincipen. Det innebär dessutom mer ingripande åtgärder än vad som behövs. Återställandet medför ingen förbättring från naturvårdssynpunkt utan åtgärderna i sig riskerar tvärtom att försämra naturmiljön.

Yrkandet om hänskjutande till regeringen

För det fall att domstolen anser att det föreligger en lagakraftvunnen gräns för naturreservatet i enlighet med den gräns som kommunen mätte ut under 2007 föreligger det tillräckliga skäl för ett beslut om ändring av gränsen. Kravet på synnerliga skäl i den aktuella bestämmelsen tar i huvudsak sikte på situationen att ett reservatsbeslut helt ska upphävas. Vid mindre ändringar anges i lagkommentaren att situationen bör vara i stort densamma som vid dispens, dvs. att särskilda skäl är tillräckliga.

Det förefaller emellertid som att beslutet i denna del ska överprövas av regeringen, se Miljööverdomstolens slutliga beslut 2011-01-31 i mål nr M 5793-10. I författningskommentaren till 19 kap. 1 § miljöbalken anges att i de fall en kommun prövar frågor som rör områdesskydd bör besluten i likhet med vad som gäller idag kunna överprövas av länsstyrelse oavsett om det fattats av kommunfullmäktige eller kommunal nämnd. Att regeringen efter överklagande prövar länsstyrelsens beslut i dessa fall framgår av 18 kap. 1 § miljöbalken.

Nämnden

Nämnden har inte brutit i sin kommuniceringsskyldighet. Det krävdes inte att den tjänsteskrivelse som upprättades 2009-10-22 kommunicerades med Bro Hof. Den innehåller endast samhällsbyggnadsförvaltningens bemötande av Bro Hofs yttrande över en tjänsteskrivelse från juni samma år, vilken hade kommunicerats med Bro Hof. I den nya tjänsteskrivelsen fanns inte några nya uppgifter utan där återgavs endast uppgifter som funnits i handlingar som tidigare tillförts ärendet. Därutöver fanns hänvisningar till olika möten där Bro Hof varit företrätt samt förvaltningens uppfattning om Bro Hofs synpunkter. Nämnden har inte någon skyldighet att kommunicera med en part så snart man har en avvikande uppfattning i en fråga. Nämnden ska inte heller fördröja ett ärende genom onödig kommunikering. För det fall domstolen skulle finna att nya uppgifter har tillförts ärendet genom tjänsteskrivelsen gör nämnden gällande att uppgifterna saknar betydelse, eller i vart fall har liten betydelse, för ärendets avgörande.

Kommunen har beslutat om naturreservatets gränser i enlighet med de diskussioner och överenskommelser som förevarit mellan olika företrädare för kommunen och Bro Hof. Gränsen för naturreservatet är således korrekt utsatt. När områdena för detaljplanen respektive naturreservatet bestämdes ingick dessa i ett område som därmed delades upp så att den mark som inte skulle få bebyggas med golfbana och omfattas av detaljplanen skulle avsättas till naturreservat. Gränsen var således gemensam. Det var aldrig meningen att det skulle finnas något ingenmansland mellan det detaljplanlagda området och naturreservatet. Av detaljplanekartan framgår att gränsen för naturreservatet går i de linjer som utmärker gränsen för detaljplaneområdet. Beslutet om naturreservat vann laga kraft år 2004, varför det inte är fråga om att reservatsföreskrifterna har getts retroaktiv verkan. Det finns inte tillräckliga skäl för att meddela dispens från reservatsföreskrifterna.

Det finns inte heller tillräckliga skäl för att meddela dispens från gällande strand-skydd. Den dispensregeln ska tillämpas restriktivt och utgångspunkten är att

skyddet har företräde framför andra allmänna eller enskilda intressen. Brukandet av området hade upphört och området var därför allemansrättsligt tillgängligt innan golfbanan anlades. En golfbana har i sig en avhållande effekt på allmänheten. Livsvillkoren för djur- och växtarter har väsentligen försämrats, bl.a. genom den stenskonung som har utförts på flera håll längs stranden. Förutsättningarna för etablering av exempelvis blåtåtel och starr som hade etablerat sig om den gamla åkermarken hade skötts enligt skötselplanen är nu obefintliga. En översvämmad strandäng är lekplats för t.ex. gädda men även andra fiskarter. Det grunda vatten som den tidigare åkermarken gav upphov till värms snabbt upp för lek och yngelproduktion vilket ger förutsättningar för förekomsten av djurliv. Ofta är sådana områden också lekplats för groddjur som samtliga är fridlysta och minskar i antal.

Proportionalitetsprincipen innebär inte att ingripande mot otillåtna handlingar inte kan ske på den grunden att det skulle bli särskilt kostsamt för den som utfört det otillåtna att vidta rättelse. De allmänna intressen som kommit till uttryck vid inrättandet av naturreservatet Broängarna väger över privata uppkomna intressen. Proportionalitetsprincipen är till för att skydda skyddsvärda enskilda intressen. En enskilds önskemål om att slippa rätta sina överträdelser av lag och beslut bör inte anses vara ett sådant skyddsvärt intresse. I den rådande situationen föreligger därför inte något missförhållande mellan det allmänna intresset av ingripandet och den belastning detta medför för den enskilde. Alternativet skulle i förlängningen annars kunna bli att beslut som har fattas i enlighet med gällande lagstiftning och i demokratisk ordning helt kan förlora sin betydelse. Så som Bro Hof har uttryckt det skulle det dessutom vara lättare för den som har gjort en betydande investering när lagliga beslut överträds att få fortsätta sin olagliga verksamhet än den vars investering inte har varit så stor.

Föreläggandet är väl avvägt. De åtgärder som Bro Hof har förelagts att vidta skulle på sikt kunna resultera i att området återhämtar sig. Nämnden har särskilt beaktat innehållet i 26 kap. 9 § miljöbalken och med stöd av detta begränsat kraven på återställande.

Det som Bro Hof anfört om att frågan om ändrad reservatsgräns ska prövas av regeringen framstår som riktigt, för det fall att den frågan kan anses överklagbar. Eftersom det krävs synnerliga skäl för en sådan ändring, och det dessutom krävs kompensationsåtgärder, finns det inte tillräckliga skäl att vilandeförklara målet i avvaktan på en eventuell prövning av regeringen. Det kan inte anses röra sig om en mindre ändring.

DOMSKÄL

Mark- och miljödomstolen har hållit syn och sammanträde.

Parterna är eniga om att moment III, ”Ledningar”, under punkten 1 i föreläggandet ska upphävas. Mark- och miljödomstolen ser inte anledning göra någon annan bedömning än parterna i det avseendet.

Nämnden har i det överklagade beslutet, såvitt nu är i fråga, uttryckligen avslagit Bro Hofs ansökan om strandskyddsdispens i efterhand och förelagt bolaget att återställa mark- och vattenområden inom Broängarnas naturreservat där golfbana anlagts samt att vidta skyddsåtgärder i samband med återställandet liksom upprätta ett kontrollprogram.

Såsom länsstyrelsen angett får förvaltningens tjänsteskrivelse ses som en integrerad del av nämndens beslut. Mot den bakgrunden och med beaktande av de överväganden som gjorts i tjänsteskrivelsen får nämnden i sitt beslut även anses ha prövat huruvida det finns utrymme att ändra naturreservatsgränsen eller reservatsföreskrifterna, liksom huruvida dispens från naturreservatsföreskrifterna kan meddelas.

Länsstyrelsen har redogjort för innehållet i relevanta bestämmelser. Därutöver kan tilläggas att dispens från naturreservatsbestämmelser får meddelas om det finns särskilda skäl, se 7 kap. 7 § andra stycket miljöbalken. Länsstyrelsen får, oaktat att detta inte har nämnts uttryckligen, anses ha prövat även den frågan. Bro Hof har också utformat sin talan hos mark- och miljödomstolen i enlighet med detta.

Av 18 kap. 1 § och 19 kap. 1 § miljöbalken följer att länsstyrelsens beslut i frågor om ändring av gränsen för ett naturreservat eller av föreskrifter för reservatet prövas av regeringen; se även MÖD 2011:2. Det saknas lagligt stöd för mark- och miljödomstolen att inom ramen för ett överklagande till domstolen hänskjuta frågor av nu berört slag till regeringen för prövning. Bro Hofs yrkande härom ska därför avslås. Vad gäller den fortsatta hanteringen av dessa frågor får domstolen hänvisa till det nyss angivna avgörandet.

Beträffande bolagets övriga yrkanden gör mark- och miljödomstolen följande bedömning.

I målet har inte framkommit sådana omständigheter som bör medföra att målet återförvisas. Varken det som Bro Hof anfört eller vad som i övrigt framkommit i målet utgör vidare, enligt mark- och miljödomstolens mening, skäl att meddela dispens från reservatsföreskrifterna. Mark- och miljödomstolen finner inte heller anledning att bifalla något av bolagets övriga återstående yrkanden. I de sistnämnda delarna ansluter mark- och miljödomstolen sig till länsstyrelsens motivering.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 3 (DV 427)

Överklagande, med hänsyn till mellankommande helgdag, senast den 30 maj 2014.

Denny Heinefors

Jan-Olof Arvidsson

I avgörandet har deltagit rådmannen Denny Heinefors, ordförande, och tekniska rådet Jan-Olof Arvidsson (skiljaktig mening, se bilaga 2). Föredragande har varit beredningsjuristen Ingrid Lidgard.