



Enheten för överklaganden
Pia Eriksson
010-223 17 57

Jan Klippmark
Kerstin Foghagen
Knarnäsvägen 9
143 32 GUSTAVSBERG

Nacka miljövårdsråd
c/o Jan Åman
Plommongatan 9
138 31 ÄLTA

Överklagande av beslut om att lämna klagomål med begäran om förbud mot rasthage för hästar i Velamsunds naturreservat på fastigheten Knarnäs 1:1, Nacka kommun, utan åtgärd

Länsstyrelsens beslut

Länsstyrelsen avvisar Jan Klippmarks och Kerstin Foghagens överklagande.

Länsstyrelsen upphäver nämndens beslut och återförvisar ärendet till nämnden för vidare handläggning.

Bakgrund

Beslut

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden i Nacka kommun beslutade genom delegationsbeslut den 28 juni 2018, § 387 MSN, att avsluta ärende om klagomål med begäran om förbud mot rasthage för hästar i Velamsunds naturreservat vid Knarnäs gård, som Jan Klippmark och Kerstin Foghagen, Knarnäsvägen 9, framfört den 8 oktober 2013, utan ytterligare åtgärd. Nämnden anförde följande. I beslutet har 9 kap. 3 § och 2 kap. 7 § miljöbalken och reservatsföreskrifterna för Velamsunds naturreservat beaktats samt miljö- och stadsbyggnadsnämndens delegationsordning punkt G11. Enligt nämnda föreskrifter är det tillåtet att hålla betesdjur och att stängsla inom reservatet. Bedömningen är att det inte strider mot syftet med reservatet att hålla hästar som betesdjur inom reservatets gränser. Klagomålet avslutas därför utan ytterligare åtgärd.

Överklaganden

Jan Klippmark och Kerstin Foghagen, ägare till fastigheten Knarnäs 1:20, överklagar beslutet och vidhåller sitt yrkande om förbud mot att hage i och runt ekholmen nyttjas som rasthage. De anför bland annat följande. De överklagar nu samtidigt fyra beslut som alla har en gemensam nämnare, kommunens djurhållning i Knarnäs i Velamsunds naturreservats nordöstra hörn. Tre av ärendena gäller brott mot reservatsföreskrifterna orsakade av den djurhållning som

Datum
2020-05-18

Beteckning
505-33025-2018

påbörjades i mitten av 00-talet i Knarrnäs. Det gemensamma för dessa tre ärenden är tillsynsmyndighetens uppenbara ovilja att fatta beslut. Klagomålen framfördes mellan maj 2013 och februari 2014 men besluten dröjde till slutet av juni 2018. Det fjärde avser den olägenhet som djurhållningen medfört för dem som grannar, även detta med en tydlig ovilja att fatta beslut. Dessa fyra ärenden är sammanflätade med varandra. De hänvisar därför till sina skrivelser och bilder i länsstyrelsens ärenden med dnr 33010-2018, 33035-2018 och 33039-2018. För närmare fem år sedan begärde de att tillsynsmyndigheten skulle ingripa mot att djurhållningen i Knarrnäs förvandlat en hage i och runt en sakral ekholme till en leråker. Trots flera påstötningar under årens lopp har detta fortsatt. Som framgår av handlingarna har de under flera år förgäves vädjat till reservatsförvaltningen att stoppa skadegörelsen i och runt den sakrala ekholmen som gränsar till deras fastighet. Inte bara hagens förvandling till leråker utan även skador på en mycket gammal ek. De bifogar 18 bilder från november 2013 till augusti 2018 som alla visar hur djurhållningen fortsätter att förvandla hagen till en leråker och en bild på skadade rötter på den gamla eken. Bild 18 visar ett trettiotal balar ensilage som placerats i ytterkanten av hagen, vilket indikerar att hagen runt ekholmen kommer att utnyttjas som rasthage än mer än tidigare.

I miljödomstolens dom den 28 september 2008 i mål nr M 522-08 i den tidigare processen om olägenheter av kommunens djurhållning i Knarrnäs uppgav kommunen att användningen av hagen skulle vara begränsad och att hästar skulle gå i hagen 15-20 dygn under perioden maj-september. Verkligheten blev dock en helt annan, vilket framgår av bilderna. Hagen i och runt ekholmen har varit en rasthage, där djuren alltså inte har något bete utan utfordras, året runt de senaste fem åren. Den skadade eken blev ett särskilt ärende men varken reservatsförvaltningen eller tillsynsmyndigheten vidtog någon som helst åtgärd. Länsstyrelsen avvisade deras talan. Tillsynsmyndigheten skriver i sitt beslut att det inte strider mot syftet med reservatet att hålla hästar som betesdjur där. Detta ärende handlar dock inte om rätten att hålla betesdjur i reservatet utan om de skador på skog och mark som djurhållningen åsamkar. Det är alltså tillsynsmyndighetens uppfattning att det är förenligt med föreskrifterna för reservatet att förvandla hagen till en leråker och skada ekens rötter. Länsstyrelsen i Stockholm gjorde en annan bedömning i ett ärende som påminner om detta. I augusti 2014 åtalsanmälde länsstyrelsen i egenskap av tillsynsmyndighet för Skeppnans naturreservat i Haninge en fastighetsägare som ockuperat 700 kvm av reservatet för hästhållning, se dnr 515-29660-2013. Hästarna hade trampat sönder mark och skadat träd. Uppenbarligen bedömdes skadorna vara oförenliga med reservatsföreskrifterna. Föreskrifterna är i princip likalydande för de bägge reservaten. Markförstörelsen i Skeppnans naturreservat måste, av bilderna att döma, till omfattningen vara närmast försumbar jämfört med skadorna i Knarrnäs. Länsstyrelsen borde rimligen komma till samma slutsats i detta ärende, det vill säga att skadorna i hagen i och runt ekholmen och på den mycket gamla eken utgör ett brott mot föreskrifterna för reservatet.

Deras talerätt har ifrågasatts när de framfört klagomål på kommunens hantering av frågor relaterade till djurhållningen i reservatet i Knarrnäs. Mark- och miljö-

Datum
2020-05-18

Beteckning
505-33025-2018

domstolen kom i två domar den 11 december 2017 med nr M 6621-17 och M 6622-17 visserligen fram till att de saknade talerätt i två dispensärenden men domstolen öppnade samtidigt upp för talerätt i tillsynsärenden. Domstolen skrev bland annat att Århuskonventionens krav medför att enskilda som är berörda av en viss verksamhet måste kunna komma till tals i något sammanhang där de frågor som har betydelse för deras rättsställning prövas. Om en sådan prövning kan komma till stånd på annat sätt, till exempel inom ramen för sedvanlig tillsynsverksamhet, är detta enligt domstolen normalt tillräckligt för att Århuskonventionens krav på prövning ska anses uppfyllt. De tolkar domarna som att de har rätt till prövning av tillsynsmyndighetens tillsynsbeslut. Dessutom vill de framhålla att Århuskonventionens krav på prövning inte kan anses vara uppfyllt i detta fall. För att så ska vara fallet krävs enligt domstolen sedvanlig tillsynsverksamhet. Tillsyn ska bedrivas objektivt, neutralt och korrekt och på ett sådant sätt att tillsynsmyndighetens integritet inte kan ifrågasättas. På samma sätt som länsstyrelsen agerade i Skeppnansreservatet borde tillsynsmyndigheten ha agerat när de påvisade skadorna och ingreppen. Tillsynsmyndigheten agerade dock inte och det har därför inte förekommit någon sådan tillsyn som avses i 26 kap. miljöbalken. Tillsynen i detta ärende uppfyller därmed inte Århuskonventionens krav. Vid rättstillämpningen har avgörande betydelse lagts vid vad som bedömts vara det skyddsvärda intresset med den aktuella rättsregeln, i detta fall reservatsföreskrifterna. Syftet med dessa regler borde normalt sett vara att skydda allmänna intressen. Men när den som beslutat om föreskrifterna själv bryter mot dessa och därmed skadar det allmänna intresset är det orimligt att tillämpa den så kallade skyddsnormläran.

Om de inte har rätt att klaga betyder det att den som skadar reservatet och det allmänna intresset kan komma att helt undgå rättslig prövning. Mark- och miljööverdomstolen har i en dom från 2015 med nr M 7960-14 framhållit att avgränsningen av klagorätten i varje enskilt fall måste analyseras närmare. I detta fall är allmänna intressen sammanflätade med deras enskilda intressen. Skadorna på skog och mark kan tyckas bara beröra allmänna reservatsintressen men skadorna har åstadkommit av kor, hästar, får, getter och grisar och tillåtits av den som inrättat reservatet och skrivit föreskrifterna. Genom att tillåta djurhållningen har kommunen sett till att de inte kan freda sig från de olägenheter som djurhållningen innebär för dem som grannar. Djurhållningen berör deras enskilda intressen genom lukt, buller och mark kontaminerad av träck och urin. De störs av korna, bara under juni och juli har de väckts vid ett flertal tillfällen nattetid mellan kl. 03 och 06 av deras ihärdiga råmanden. Dagtid kan råmandet pågå timvis i sträck och dessutom av flera kor samtidigt. De störs även av fårens och getternas närmast kontinuerliga bråkanden så att de inte ens kan vistas utomhus på tomten. För får och getter, försedda med pinglor som låter oavbrutet, har man anlagt en närmare 200 kvm stor rasthage mellan dem och ladan, cirka fem meter från dem. Även lukten kan vara så besvärlig att de inte kan vistas utomhus. Sammanfattningsvis har de har rätt att överklaga beslutet.

Nacka miljövårdsråd (föreningen) överklagar beslutet och yrkar att hagen i anslutning till ekholmen inte ska få användas som rasthage. Föreningen anför i

Datum
2020-05-18

Beteckning
505-33025-2018

huvudsak följande. Det aktuella området runt Knarrnäs var helt orört fram till mitten av 00-talet. Området ägdes från 1930-talet av Paul U Bergström, grundare av varuhuset PUB, och var familjens sommarställe. Under familjens tid bedrevs inget traditionellt jordbruk med boskapsskötsel här. Familjen Bergström sålde området 1964 till ett fastighetsbolag som också lät området vara orört. Fastighetsbolaget överlät i sin tur området till kommunen 1979 och även i kommunens ägo förblev området orört fram till mitten av 00-talet då kommunen påbörjade sin djurhållning i Knarrnäs. På bilder från 1977 kan man se ett helt bevarat gårdsområde. Naturen var orörd och så såg området ut även vid tidpunkten för inrättandet av Velamsunds naturreservat 1992. Föreningen har under en lång tid haft anledning att följa utvecklingen i reservatet. Vid besök i området har föreningen kunnat konstatera en omfattande skadegörelse på skog och mark från den djurhållning som bedrivs i Knarrnäs. Omfattningen av skadegörelsen finns noggrant dokumenterad och beskriven i de bilder och skrivelser som grannarna till djurhållningen ingett både till miljöenheten och i sina överklaganden till länsstyrelsen. Föreningen åberopar dessa. Enligt miljöenheten är det tillåtet enligt reservatsföreskrifterna att hålla betesdjur inom reservatet. Föreningen ifrågasätter i och för sig inte detta allmänna påstående men det måste i ett skyddat område finnas en gräns för de skador som djurhållning kan åsamka. Denna hage, i och runt en ekholme, har under en längre tid varit en ren rasthage som djurhållningen förvandlat till en leråker och dessutom skadat en äldre ek. Detta framgår av bilderna från de senaste fem åren. Ur föreningens synvinkel är det otänkbart att dessa skador skulle kunna vara förenliga med reservatets föreskrifter och vill därför att frågan prövas rättsligt. Föreningen vill hänvisa till länsstyrelsens ställningstagande som tillsynsmyndighet för Skeppnans naturreservat, dnr 515-29660-2013. Föreningen kan inte se att länsstyrelsen i detta ärende kan göra någon annan bedömning än att det är ett brott mot reservatsföreskrifterna att omvandla hagen till en leråker.

Motivering

Tillämpliga bestämmelser

Enligt 2 kap. 3 § första stycket miljöbalken ska alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Av andra stycket framgår att dessa försiktighetsmått ska vidtas så snart det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

I 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken föreskrivs bland annat att kraven i 2–6 §§ gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder.

En tillsynsmyndighet får enligt 26 kap. 9 § miljöbalken meddela de förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall för att balken samt föreskrifter, domar och

Datum
2020-05-18

Beteckning
505-33025-2018

andra beslut som har meddelats med stöd av balken ska följas. Mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får inte tillgripas.

Enligt 7 kap. 4 § första stycket miljöbalken får länsstyrelsen eller kommunen förklara ett mark- eller vattenområde som naturreservat i syfte att bevara biologisk mångfald, vårda och bevara värdefulla naturmiljöer eller tillgodose behov av områden för friluftslivet.

Grund för att meddela föreskrifter vid bildandet av ett naturreservat finns i 7 kap. 5, 6 och 30 §§ miljöbalken.

Enligt 16 kap. 12 § 1 miljöbalken får överklagbara domar eller beslut överklagas av den som domen eller beslutet angår, om avgörandet har gått honom eller henne emot.

I 32 § första stycket förvaltningslagen (2017:900) anges att ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.

Länsstyrelsens bedömning

Talerätt

Frågan länsstyrelsen har att ta ställning till är om det överklagade tillsynsbeslutet angår Jan Klippmark och Kerstin Foghagen på ett sådant sätt att de ska anses ha klagorätt enligt 16 kap. 12 § miljöbalken. Avgörande för rätten att överklaga ett beslut eller en dom enligt miljöbalken är som huvudregel enligt praxis vad som bedöms vara skyddsändamålet för den rättsregel som är aktuell vid prövningen. Syftet med inrättande av naturreservat och tillhörande föreskrifter är generellt sett att bevara biologisk mångfald och skyddsvärda naturmiljöer samt tillgodose behovet av friluftsområden. Ändamålet med reglerna om naturreservat är således att skydda allmänna intressen. Enligt rättspraxis har enskilda personer oftast inte klagorätt i ärenden som gäller regler som syftar till att tillvarata allmänna intressen (se MÖD 2001:29). Klagorätt har dock i undantagsfall medgetts enskilda som äger eller innehar särskild rätt till fastighet som beslutet rör ifall beslutet negativt påverkar hans eller hennes rättsställning, exempelvis genom att det inskränker möjligheterna att nyttja den egna fastigheten eller rättigheten (jmf. MÖD 2006:3). Det har inte framkommit något i ärendet som visar att Jan Klippmark och Kerstin Foghagen skulle ha en sådan särskild rätt. Någon rätt att överklaga beslutet om begärt förbud mot rasthage i anslutning till ekholmen föreligger därför inte. Vad klagandena har anfört föranleder ingen annan bedömning. Deras överklagande ska således avvisas.

Förbud mot rasthage

I oktober 2013 gjorde Jan Klippmark och Kerstin Foghagen en anmälan till miljö- och stadsbyggnadsnämnden med begäran om att rasthagen i anslutning till ekholmen i Velamsunds naturreservat ska förbjudas. Nämnden har i juni 2018

Datum
2020-05-18

Beteckning
505-33025-2018

avslutat tillsynsärendet med hänvisning till att det är tillåtet att stängsla och hålla betesdjur inom reservatet. Det strider enligt nämnden inte mot syftet med reservatet att hålla hästar som betesdjur inom dess gränser.

Ett förvaltningsbeslut ska i enlighet med 32 § förvaltningslagen innehålla en redogörelse för de bestämmelser som beslutet grundas på och de omständigheter som varit avgörande för utgången. Av handlingarna i ärendet framgår att nämnden har utfört tillsynsåtgärder i ärendet. Vad dessa åtgärder har bestått i och hur de har påverkat nämndens bedömning framgår dock inte av beslutet. Som länsstyrelsen förstår det gäller klagomålet en specifik rasthage för hästar i anknytning till en speciell ekholme i reservatet som enligt klagandena utsätts för skador. Nämnden har i beslutet uttalat sig om att det i allmänhet är tillåtet att hålla betesdjur och stängsla i reservatet men har däremot inte gjort någon uttrycklig bedömning av förhållandena beträffande den aktuella hagen. Mot bakgrund av detta bedömer länsstyrelsen att beslutet är så bristfälligt motiverat att det inte är möjligt att överpröva. Beslutet ska därför upphävas och ärendet visas åter till nämnden för författande av nytt beslut.

Hur man överklagar

Detta beslut kan överklagas hos Mark- och miljödomstolen, Nacka tingsrätt, enligt bilaga.

Beslutet har fattats av juristen Pia Eriksson.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Kopia: Miljö- och stadsbyggnadsnämnden, Nacka kommun, 131 81 NACKA

Så här hanterar länsstyrelsen personuppgifter

Information om hur vi hanterar dessa hittar du på www.lansstyrelsen.se/dataskydd.

Bilaga Överklagandehänvisning mark- och miljödomstolen

Du kan överklaga beslutet

Om du inte är nöjd med länsstyrelsens beslut, kan du skriftligen överklaga beslutet hos mark- och miljödomstolen.

Hur överklagar jag beslutet?

Länsstyrelsen måste pröva att överklagandet har kommit in i rätt tid, innan det skickas vidare tillsammans med handlingarna i ärendet. Därför ska du lämna eller skicka din skriftliga överklagan till Länsstyrelsen Stockholm antingen via e-post stockholm@lansstyrelsen.se, eller med post: Länsstyrelsen Stockholm, Box 22067, 104 22 Stockholm.

Tiden för överklagande

Ditt överklagande måste ha kommit in till länsstyrelsen **inom tre veckor från den dag du fick del av beslutet**. Om det kommer in senare kan överklagandet inte prövas. I ditt överklagande kan du be att få ytterligare tid till att utveckla dina synpunkter och skälen till att du överklagar. Sedan är det mark- och miljödomstolen som beslutar om tiden kan förlängas.

Parter som företräder det allmänna ska ha kommit in med sitt överklagande inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades.

Ditt överklagande ska innehålla

- vilket beslut som överklagas, beslutets datum och diarienummer,
- hur du vill att beslutet ska ändras, samt
- varför du anser att länsstyrelsens beslut är felaktigt.

Om du har handlingar som du anser stödjer din överklagan så bör du bifoga kopior på dessa. Kontakta länsstyrelsen i förväg om du behöver bifoga filer som är större än 15 MB via e-post.

Ombud

Om du anlitar ett ombud som sköter överklagandet åt dig ska ombudet underteckna skrivelsen, bifoga en fullmakt i original från dig samt uppge sitt eget namn, adress och telefonnummer.

Behöver du veta mer?

Har du ytterligare frågor kan du kontakta länsstyrelsen via e-post, stockholm@lansstyrelsen.se, eller via växeltelefonnummer 010-223 10 00. Ange diarienummer 33025-2018.