



Enheten för överklaganden
Pia Eriksson
010-223 17 57

Jan Klippmark
Kerstin Foghagen
Knarrnäsvägen 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 djurhållning i Velamsunds naturreservat på fastigheten Knarrnäs 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, § 389 MSN, att avsluta ärende om klagomål med begäran om förbud mot djurhållning i Velamsunds naturreservat vid Knarrnäs gård, som Jan Klippmark och Kerstin Foghagen, Knarrnäsvägen 9, framfört den 27 maj 2013, utan ytterligare åtgärd. Nämnden anförde följande. I beslutet har 2 kap. 7 § miljöbalken och reservatsföreskrifterna för Velamsunds naturreservat beaktats samt miljö- och stadsbyggnadsnämndens delegationsordning punkt G11. Bedömningen är att djurhållningen inte strider mot reservatsföreskrifterna för Velamsunds naturreservat på ett sådant sätt att den ska förbjudas. Klagomålet med begäran om att djurhållningen ska förbjudas avslutas därmed utan ytterligare åtgärd.

Överklaganden

Jan Klippmark och Kerstin Foghagen, ägare till fastigheten Knarrnäs 1:20, överklagar beslutet och vidhåller sitt yrkande om att djurhållningen i naturreservatet ska förbjudas. De anför bland annat följande. De överklagar nu samtidigt fyra beslut som alla har en gemensam nämnare, kommunens djurhållning i Knarrnäs i Velamsunds naturreservats nordöstra hörn. Tre av ärendena gäller brott mot reservatsföreskrifterna orsakade av den djurhållning som påbörjades i mitten av 00-talet i Knarrnäs. Det gemensamma för dessa tre ärenden är

Datum
2020-05-18

Beteckning
505-33010-2018

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 33025-2018, 33035-2018 och 33039-2018. För mer än fem år sedan begärde de att tillsynsmyndigheten skulle ingripa därför att skog och mark i naturreservatet utsatts för omfattande skadegörelse av den djurhållning som bedrivs i Knarrnäs. De hänvisar till sin skrivelse av den 24 maj 2013 och till 60 tillhörande bilder som visar söndertrampad mark och söndergnagda och nedsågade träd. De kompletterar nu med ytterligare 17 bilder från de senaste åren. Tidigare söndergnagda ekar och andra lövträd dör eller är på väg att dö. Andra har dött av markarbetena runt gårdsområdet. Av bild 48-50 framgår tydligt hur ett stort område utanför den lilla ladan bökats sönder av grisar. Innan kommunens djurhållning påbörjades kunde man njuta av ett levande och naturligt växtsamhälle. Här fanns bottenskikt med mossor och lavar, fältskikt med örter, gräs, blåbär, lingon, svamp och en relativt tät skog. De marktäckande skikten är nu i allt väsentligt borta. SLU anser att skogsmark med djupt jordlager kan passa för markberedning med grisar. På hällmarker däremot där jordlagret är tunt kommer grisarna att böka bort jorden och bör därför undvikas. I detta fall har kommunen accepterat grisar på hällmark. Kanske menar de att markförstörelsen har gått så långt att det inte finns någon bevarandevärd flora kvar.

Bild 51-56 visar skador på mark fram till maj 2018. Tillsynsmyndigheten avfärdar deras klagomål med att djurhållningen inte strider mot reservatsföreskrifterna. Även om det inte sägs rakt ut måste man utgå från att tillsynsmyndigheten bedömer att skadorna på skog och mark är förenliga med föreskrifterna. Länsstyrelsen i Stockholm gjorde en annan bedömning i ett ärende som påminner om det ifrågavarande fallet. I augusti 2014 åtalade 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. Skadorna i Skeppnans naturreservat måste, av bilderna att döma, till omfattningen vara närmast försumbara jämfört med skadorna i Knarrnäs.

Deras talerätt har ifrågasatts när de framfört klagomål på djurhållningen i reservatet. Mark- och miljödomstolen 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

Datum
2020-05-18

Beteckning
505-33010-2018

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 för mer än fem år sedan påvisade skadorna. 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 kan det allmänna intresset inte separeras från 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 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 rätt att överklaga beslutet.

Nacka miljövårdsråd (föreningen) överklagar beslutet och yrkar att djurhållningen i skogen i Knarrnäs ska förbjudas. Föreningen anför i 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. Då bedrevs inget traditionellt jordbruk med boskapsskötsel. Familjen Bergström sålde området 1964 till ett fastighetsbolag som också lät det 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 inrättandet av Velamsunds naturreservat 1992. Föreningen

Datum
2020-05-18

Beteckning
505-33010-2018

har under en lång tid haft anledning att följa utvecklingen i reservatet i Knarrnäs. Vid besök i området har föreningen kunnat konstatera en omfattande skadegörelse på skog och mark från djurhållningen. 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. Ur föreningens synvinkel är det otänkbart att de skador som djurhållningen åsamkat skog och mark 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 skadorna på skog och mark utgör ett brott mot föreskrifterna för reservatet.

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 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

Datum
2020-05-18

Beteckning
505-33010-2018

klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövt. 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 djurhållning i naturreservatet föreligger därför inte. Vad klagandena har anfört föranleder ingen annan bedömning. Deras överklagande ska således avvisas.

Förbud mot djurhållning

I maj 2013 gjorde Jan Klippmark och Kerstin Foghagen en anmälan till miljö- och stadsbyggnadsnämnden där de begärde att djurhållningen i Velamsunds naturreservat ska förbjudas och att återplantering av lövträd och buskar i skogen ska påbörjas. Nämnden har i juni 2018 avslutat tillsynsärendet med hänvisning till att djurhållningen inte strider mot reservatsföreskrifterna på ett sådant sätt att den ska förbjudas. Nacka miljövårdsråd har överklagat beslutet och yrkat att djurhållningen i skogen i Knarrnäs ska förbjudas.

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. Nämnden utvecklar inte heller på något sätt varför man anser att djurhållningen inte strider mot reservatsföreskrifterna och kommenterar inte de skador på reservatet som klagandena anser att djurhållningen medför. 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 33010-2018.