

Kritik mot Länsstyrelsen i Västra Götalands län för att den i ett tillsynsärende överprövade ett av en domstol beslutat villkor för strandskyddsdispens

Beslutet i korthet: Mark- och miljödomstolen hade gett strandskyddsdispens för ett stängsel under villkor att en del av stängslet flyttades. Vid tillsyn konstaterade länsstyrelsen att stängslet inte hade flyttats. Trots det skrev länsstyrelsen av sitt tillsynsärende utan åtgärd. Som skäl för sitt beslut skrev länsstyrelsen bl.a. att det inte vore proportionerligt att ingripa genom ett föreläggande att följa villkoret. Länsstyrelsen får kritik för att den överprövade domstolens dom.

Anmälan

AA framförde klagomål mot Länsstyrelsen i Västra Götalands län med anledning av handläggningen av ett tillsynsärende enligt miljöbalken. Hennes anmälan kom in till JO den 2 september 2014. Hon uppgav bl.a. följande: Vänersborgs tingsrätt, mark- och miljödomstolen, hade beviljat strandskyddsdispens för ett stängsel på två fastigheter med vissa villkor. Länsstyrelsen konstaterade därefter inom ramen för ett tillsynsärende att ett villkor i domen om stängslets placering inte var uppfyllt men beslutade ändå att avsluta tillsynsärendet utan att vidta någon åtgärd.

Utredning

Beslut och registerutdrag i länsstyrelsens ärende dnr 515-18905-2014 och dom meddelad den 11 december 2013 av Vänersborgs tingsrätt, mark- och miljödomstolen, i mål nr M 1628-13 och 1634-13 begärdes in och granskades. Följande framgick: I domen beviljades strandskyddsdispens för stängsel på fastigheterna G 2:9 och 2:194. Domstolen beslutade också om vissa villkor för dispens, bl.a. om stängslets placering. I egenskap av tillsynsmyndighet inspekterade länsstyrelsen platsen den 20 maj 2014 och konstaterade att det krävdes att fem stängselstolpar flyttades några meter österut för att villkoret om stängslets placering skulle vara uppfyllt. Trots det konstaterandet skrev länsstyrelsen av tillsynsärendet utan vidare åtgärd i ett beslut den 10 juni 2014.

Länsstyrelsen uppmanades att lämna upplysningar om det som AA hade framfört i sin anmälan. Den 28 januari 2015 överlämnade länsstyrelsen följande yttrande som svar till JO:

Bakgrund

2011 fick länsstyrelsen in ett tips om att allmänhetens passage hindrades inom strandskyddsområde av stängsel och grindar på fastigheten G 2:9 i Uddevalla kommun. Länsstyrelsen öppnade ett tillsynsärende med anledning av tipset och tillskrev fastighetsägarna (dnr 515-31110-2011). Länsstyrelsen uppfattade situationen såsom att stängsel och grindar satts upp i syfte att hindra allmänheten att passera över fastigheterna. Inledningsvis i ärendet fanns inte heller betesdjur i de aktuella hagarna. Fastighetsägarna invände ändå att stängsel och grindar enbart var för att hålla betesdjur. Under ärendets gång skedde en utarrendering av betesmarken och betesdjur kom dit. Fastighetsägarna sökte dispens för stängsel på den aktuella platsen (dnr 521-9992-2012). Länsstyrelsen beslutade den 9 april 2013 att avslå dispensansökan samt förelägga om att stängslet skulle tas bort. Efter överklagande från fastighetsägarna hävde mark- och miljödomstolen länsstyrelsens beslut om dispensavslag och föreläggande om rättelse (M 1628-13 och M 1634-13). Mark- och miljödomstolen lämnade dispens med följande inskränkning och ändring; att stängslets sträckning över fastigheten G 2:9 på betesmarkens västra sida ska flyttas österut så mycket att en ca 2 meter bred passage skapas utanför hagen som ger passage fram till den stig som finns på fastigheten 2:194. Flyttningen skulle ske efter samråd med länsstyrelsen och vara genomförd senast en månad efter beslutets laga kraft eller vid senare tidpunkt som länsstyrelsen bestämmer.

Den 17 januari 2014 begärde fastighetsägarna anstånd med att flytta stängselstolparna p.g.a. det vintriga vädret. Länsstyrelsen lämnade anstånd till den 30 april 2014. Den 3 april 2014 fick länsstyrelsen kännedom om att LRF planerade ett s.k. stängselevent på den aktuella platsen. I inbjudan till eventet informerades om att stängselstolparna skulle tas bort som angetts i domen, därefter skulle en försäljning ske av stolparna till den arrenderande djurhållaren som bedömdes vara undantagen strandskyddsreglerna som jordbrukare, därefter skulle stängselstolparna återigen sättas upp. Eventet rapporterades av tidningen Bohusläningen den 19 april 2014. LRF:s syfte med eventet var att få uppmärksamhet på hur strandskyddsreglerna hindrar småskalig betesdrift i kustområden.

Den 20 maj 2014 kontrollerade länsstyrelsen stängslet på den aktuella fastigheten och kunde då konstatera att fem stängselstolpar var placerade för långt västerut för att uppfylla det villkor som mark- och miljödomstolen ställt upp för dispensen för stängslet. Länsstyrelsen avskrev tillsynsärendet den 10 juni 2014 (dnr 515-18905-2014) med den motiveringen att det är oproportionerligt att fortsätta driva tillsyn över stängslet när det objektivt sett är möjligt för allmänheten att passera på båda sidor om stängslet och stängselstolparna.

Länsstyrelsens beslut att avskryva tillsynsärendet överklagades, men mark- och miljödomstolen avvisade överklagandena eftersom de klagande saknade rätt av överklaga (M 2602-14).

Tillämplig lagstiftning

Strandskydd gäller vid havet och vid insjöar och vattendrag. Syftet med strandskyddet är att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv och att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet (7 kap. 13 § MB).

Inom ett strandskyddsområde får inte nya byggnader uppföras, byggnader eller byggnaders användning ändras eller andra anläggningar eller anordningar utföras, om det hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där

den annars skulle ha fått färdas fritt, grävningsarbeten eller andra förberedelsearbeten utföras för byggnader, anläggningar eller anordningar eller åtgärder vidtas som väsentligt förändrar livsvillkoren för djur- och växtarter (7 kap. 15 § MB).

Förbuden gäller inte byggnader, anläggningar och anordningar eller åtgärder som inte avser att tillgodose bostadsändamål, om de behövs för jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln och de för sin funktion måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet (7 kap. 16 § MB).

Länsstyrelsen får i det enskilda fallet ge dispens från förbuden enligt 7 kap. 18 a § MB. Förutsättningen för att kunna medge dispens är att något av de särskilda skäl som finns angivna i 7 kap. 18 c § MB är tillämpligt och att åtgärden inte motverkar syftet med strandskyddsbestämmelserna. Länsstyrelsen är behörig dispensmyndighet eftersom platsen ligger inom naturreservat.

Länsstyrelsen har tillsyn över de strandskyddsområden som även omfattas av andra statliga skydd enligt 7 kap. MB. I 26 kap. MB regleras hur tillsynen får bedrivas. Bland annat anges att tillsynsmyndigheten ska kontrollera efterföljden av miljöbalken samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse (26 kap. 1 § MB). Tillsynsmyndigheten får för detta ändamål meddela de förelägganden och förbud som behövs för att miljöbalken, 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 (26 kap. 9 § MB).

Länsstyrelsens bedömning

Länsstyrelsen konstaterar att mark- och miljödomstolen i huvudsak underkänt länsstyrelsens ställningstagande gällande stängslets tillåtlighet genom att ändra länsstyrelsens beslut om dispensavslag och föreläggande. Länsstyrelsens bedömning är således fortsättningsvis att stängslet kan finnas på denna plats utan att strandskyddets syften motverkas. Länsstyrelsen anser att allmänheten har möjlighet att passera både innanför och utanför stängslet, även om passage innanför stängslet medför en del extra besvär såsom att man måste krypa under stängseltrådar, passera via särskilda övergångar eller klättra över grindar. Objektivt sett är således inte stängselstolparnas placering avgörande för allmänhetens tillgänglighet inom strandskyddsområdet. Mark- och miljödomstolen har emellertid inskränkt dispensen genom ett villkor. Inskränkningen innebär i praktiken att fem stängselstolpar ska flyttas några meter österut.

Dispenser meddelas vanligtvis med den förutsättningen att det dispensgivna objektet ännu inte är uppfört. Länsstyrelsen kan konstatera att det nu aktuella villkoret är formulerat med den förutsättningen att stängslet redan är uppfört. Villkoret är således till sin karaktär snarare ett föreläggande om rättelse än ett villkor för dispens.

Länsstyrelsen bedömer att det i den uppkomna situationen skulle vara oproportionerligt att ingripa genom ett föreläggande att följa villkoret, eftersom mark- och miljödomstolen i huvudsak godtagit stängslet på den aktuella platsen.

Vid en genomlysning av ärendet i efterhand kan länsstyrelsen konstatera att det borde ha framgått av motiveringen till avskrivningsbeslutet att domstolens villkor troligen spelat ut sin roll då stängselstolparna övergått i någon annans ägo som inte omfattas av dispensplikt. Det hade inte ändrat utgången av ärendet men möjligen gjort beslutet något tydligare.

Länsstyrelsen har som mål att arbeta mer med planerad och förebyggande tillsyn och rikta resurser och insatser till platser och mot objekt där tillsynen gör mest nytta för strandskyddets syften. Det finns således en övergripande strategisk tanke med länsstyrelsens tillsyn, där arbetet långsiktigt ska bidra till en högre legitimitet för förbudsåtgärder. Varje ärende måste bedömas utifrån den övergripande strategiska tanken. Förutom att det i det aktuella

ärendet inte längre syntes resurseffektivt att fortsätta tillsynen, bedömde länsstyrelsen också att det inte heller strategiskt sett var rimligt att fortsätta så som det kom att utveckla sig med i huvudsak av domstolen godkända stängsel, objektivt sett till ingen nytta för strandskyddets syften och med risk att länsstyrelsen uppfattas inte ta hänsyn till betesdrift i kustområden.

Länsstyrelsen företräder inte en sådan tolkning av strandskyddslagstiftningen att småskalig betesdrift i kustområden ska hindras. Länsstyrelsen anser att det fanns fog för att avskriva tillsynsärendet med hänvisning till 26 kap. 9 § andra stycket MB och de omständigheter som har rått i detta fall.

AA yttrade sig över remissvaret.

Bedömning

I 26 kap. miljöbalken, MB, finns bestämmelser om tillsyn. Tillsynen ska enligt 26 kap. 1 § säkerställa syftet med balken och föreskrifter som har meddelats med stöd av denna. Tillsynsmyndigheten ska för detta ändamål på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. Detta innebär att tillsynsmyndigheten ska vidta åtgärder mot t.ex. överträdelse av domar och beslut som har meddelats med stöd av balken.

Tillsynsmyndigheten får 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, 26 kap. 9 § MB. Den regeln ska ses tillsammans med 26 kap. 1 § MB, vilket innebär att tillsynsmyndigheten måste tillgripa förelägganden eller förbud om ett sådant beslut är nödvändigt för att nå resultat (se prop. 1997/98:45, del 1, s. 494 och Michanek Gabriel & Zetterberg Charlotta, 2008, Den svenska miljöretten, 2:a uppl., Iustus förlag AB, s. 400). I andra stycket erinras om att mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet inte får tillgripas. Detta är ett uttryck för den s.k. proportionalitetsprincipen, vilken i det här fallet innebär att ett ingripande bör begränsas till det som behövs (se Bengtsson m.fl., Miljöbalken, 1 april 2015, Zeteo, kommentaren till 26 kap. 9 § andra stycket). Proportionalitetsprincipen kan däremot i regel inte åberopas som stöd för att tillsynsmyndigheten avstår från att ingripa när den t.ex. har konstaterat att en dom eller ett beslut som har meddelats med stöd av miljöbalken inte har följts. Utgångspunkten är att tillsynsmyndigheten inte ska överpröva eller på annat sätt ifrågasätta de domar eller beslut som den har till uppgift att bevaka efterlevnaden av.

Trots att länsstyrelsen konstaterade att det villkor som domstolen hade ställt för strandskyddsdispensen inte var uppfyllt beslutade länsstyrelsen att skriva av ärendet utan vidare åtgärd. I remissvaret till JO har länsstyrelsen uppgett att ägandet av stängselstolparna hade övergått till en person som inte omfattades av dispensplikt och att domstolens villkor för strandskyddsdispensen därför troligen hade spelat ut sin roll. Naturligtvis kan det inte uteslutas att det finns situationer då ändrade förhållanden medför att det saknas anledning för tillsynsmyndigheten att vidta åtgärder för att åstadkomma rättelse. I det här

fallet anförde länsstyrelsen inte något sådant skäl för sitt beslut. Länsstyrelsen motiverade i stället beslutet med att stängslets sträckning inte var avgörande för allmänhetens tillgänglighet inom strandskyddsområdet och att det inte vore proportionerligt att ingripa genom ett föreläggande att följa villkoret, eftersom domstolen ”i huvudsak godtagit stängslet på den aktuella platsen”. Det ankom emellertid inte på länsstyrelsen att överpröva domstolens dom i dessa delar. Länsstyrelsen förtjänar kritik för att den gjorde så.

Vad AA i övrigt har framfört föranleder inte någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.