

Kritik mot Samhällsbyggnadsnämnden i Alingsås kommun för ett villkor i ett beslut om dispens från reglerna för ett naturreservat

Beslutet i korthet: Samhällsbyggnadsnämnden gav dispens från föreskrifterna för ett naturreservat och uppställde ett antal villkor för dispensen. Ett av dessa villkor syftade till att säkra kommunens utbyggnadsplaner i ett område som ligger utanför naturreservatet. Villkoret ställdes alltså inte upp för att uppnå syftet med naturreservatet, och nämnden får kritik för att den genom att föra in detta villkor har brutit mot kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen. Nämnden får också kritik för att villkoret inte motiverades i beslutet.

Anmälan

AA klagade på Samhällsbyggnadsnämnden i Alingsås kommun med anledning av ett villkor i ett beslut om dispens från reglerna för ett naturreservat. Villkoret löd ”Framtida kabeldragning får inte äventyra utbyggnadsplaner i Noltorp”. AA framförde i huvudsak följande:

Villkoret gäller verksamhet som ligger utanför naturreservatet. En dispens från ett områdesskydd enligt miljöbalken, MB, kan inte reglera sådant. Villkoret gäller något som inte ingår i ansökan och motiveras inte heller i beslutet. Det uppställda villkoret är till för att skydda en verksamhet som skulle kunna skada eller motverka syftet med naturreservatet. Villkoret ligger alltså helt utanför ramarna för en dispens enligt MB och saknar därför lagstöd.

Utredning

JO tog del av och granskade handlingarna i nämndens ärende med dnr 2016.024 SBN.

Därefter begärde JO att nämnden skulle lämna upplysningar om och yttra sig över vad AA hade framfört i sin anmälan. Nämnden skulle även redovisa sin bedömning av det som hade kommit fram.

Nämnden beslutade den 12 december 2016 att godkänna förvaltningens yttrande och översända det till JO. Yttrandet hade följande innehåll:

Förvaltningens yttrande

— — —

I MB 7 kap 7 § framkommer att länsstyrelsen eller kommunen får meddela dispens från föreskrifter som den har meddelat för ett naturreservat, om det finns särskilda skäl, och i 7 kap 26 § MB att dispens enligt någon av bestämmelserna i 7, 9–11, 18 a–18e, 20 och 22 §§ från förbud eller andra föreskrifter som meddelats med stöd av detta kapitel får ges endast om det är förenligt med förbudets eller föreskriftens syfte.

I MB 16 kap 2 § framkommer att tillstånd, godkännande eller dispens enligt balken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, får ges för begränsad tid och får förenas med villkor.

Dispensen ifråga har förenats med sju villkor, där de första sex villkoren är föreslagna i tjänsteskrivelsen som förvaltningen lämnat till Samhällsbyggnadsnämnden för beslut, och det sjunde (lydande ”Framtida kabeldragningar får inte äventyra utbyggnadsplaner i Noltorp”) har lagts till i den politiska behandlingen. Såsom anmälaren poängterar motiveras detta villkor inte ytterligare i beslutet.

I Naturvårdsverkets processbeskrivning gällande bildande av Naturreservat – dispenser och tillstånd (juni 2015) behandlas villkor i dispenser och där framkommer att någon begränsning vad gäller villkorens utformning inte finns. Villkoren ska dock ställas för att begränsa eventuella skadeverkningar av åtgärden eller verksamheten, vilket i föreliggande fall torde kunna avse eventuella skadeverkningar som kabeldragningen kan medföra på naturreservatet. Såsom poängteras i anmälares synpunkt 1 och 4 innefattar detta troligtvis inte eventuella skadeverkningar på en verksamhet utanför naturreservatet (utbyggnadsplaner i Noltorp).

Naturvårdsverket skriver vidare att villkor i en dispens även kan röra uppföljning och utvärdering för att möjliggöra framtida bedömningar om förlängda dispenser eller återkommande sådana samt att det i beslutet bör motiveras varför villkoren eller tidsbegränsningen meddelas.

Samhällsbyggnadsnämnden var vid tiden för beslutet medveten om att villkoret i fråga rör en verksamhet utanför naturreservatet, men valde ändå att lägga till villkoret i fråga. Anledningen till detta är den beslutsruta som finns med i beslutet (...), och som visar att kabeldragningen sträcker sig upp till området Noltorp. För att undvika att såsom Samhällsbyggnadsnämnd, vilken i första hand beslutar om detaljplaner och bygglovsärenden, fatta ett beslut som tillåter en kabeldragning som eventuellt senare skulle kunna utgöra ett hinder i ett framtida detaljplaneärende valde man att i dispensärendet lägga in villkoret i fråga. Det bör dock medges att anmälaren har rätt i att detta villkor lämpligen inte bör ställas i dispensen från reservatsbestämmelserna, utan snarare i det avtal som rör grävningen eller dylikt.

Anmälares har även poängterat att villkoret inte motiveras i nämndens beslut, vilket får ses som en brist i förhållande till 20 § Förvaltningslagen (1986:223) samt Naturvårdsverkets processbeskrivning. Förvaltningslagens bestämmelse tar dock främst sikte på ärenden som avser myndighetsutövning mot enskild. Då förvaltningen har kännedom om att just motivering av beslut är något som kommer att förtydligas i den nya förvaltningslag som håller på att arbetas fram, och som troligtvis kommer att ställa högre krav på de kommunala besluten i framtiden, bör detta ses som ett relevant påpekande av anmälares.

Med anledning av att skälen för villkoret i fråga utelämnats i nämndens beslut, bedömer samhällsbyggnadsnämnden att den som är part vid begäran bör upplysas om dessa i efterhand.

Sammanfattningsvis kan sägas följande:

Enligt kontorets bedömning är det utifrån det ovan sagda inte förenligt med förbudets eller föreskriftens syfte, dvs. naturreservatsbestämmelserna, med en villkorspunkt i ett dispensbeslut som rör något utanför området i fråga.

Eftersom beslutet nu trots allt är taget med detta villkor och inte har överklagats gäller det såsom ett giltigt nämndbeslut i frågan. Samhällsbyggnadskontoret håller till stora delar med om anmälares synpunkter och tar till sig av dessa i framtida handläggning och beslut av liknande ärenden, samt bedömer att det som kan rättas till i efterhand är att den som är part vid begäran bör upplysas om skälen för villkoren i efterhand, i enlighet med 20 § Förvaltningslagen.

AA kommenterade yttrandet.

Rättslig reglering

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska myndigheter i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet (objektivitetsprincipen). I litteraturen (se Lerwall, L, JO och 1 kap. 9 § regeringsformen, s. 233. I JO – Lagarnas väktare, 2009, s 229–245) har principen sammanfattningsvis angetts innebära att avgörandena måste grundas enbart på hänsyn som enligt gällande författningar får beaktas. Beslutande organ får alltså inte låta sig vägledas av andra intressen än dem som de ska tillgodose och inte ta hänsyn till ovidkommande omständigheter. Godtycke är förbjudet och det resultat som ska nås måste kunna stödjas på överväganden som i varje fall är objektivt riktiga.

Ett mark- eller vattenområde får av länsstyrelsen eller kommunen förklaras som naturreservat i syfte att bevara biologisk mångfald, vårda och bevara värdefulla naturmiljöer eller tillgodose behov av områden för friluftslivet (7 kap. 4 § första stycket MB).

Länsstyrelsen eller kommunen får meddela dispens från föreskrifter som den har meddelat för ett naturreservat, om det finns särskilda skäl. Sådan dispens får ges endast om det är förenligt med förbudets eller föreskriftens syfte. Dispensen får förenas med villkor (7 kap. 7 § andra stycket och 26 § samt 16 kap. 2 § MB).

Vid prövning av frågor om skydd av områden enligt 7 kap. MB ska hänsyn tas även till enskilda intressen. En inskränkning i enskilds rätt att använda mark eller vatten som grundas på en skyddsbestämmelse i kapitlet får därför inte gå längre än vad som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses (7 kap. 25 § MB). Motsvarande begränsning gäller för möjligheten att förena en dispens med villkor som innebär en inskränkning i rätten att använda marken (se MÖD 2009:10).

Ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende ska enligt huvudregeln innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild (20 § förvaltningslagen [1986:223], FL).

Bedömning

Innebörden av villkoret

Av nämndens beslut om dispens framgår att syftet med naturreservatet Nollhaga berg är att bevara och utveckla de höga naturvärden och rekreativskvaliteter

som området har. Syftet med det aktuella villkoret anges inte i beslutet. Av villkorets formulering och av nämndens yttrande framgår dock att syftet var att säkra kommunens utbyggnadsplaner i ett område som ligger utanför naturreservatet. Villkoret har således inte ställts upp för att uppnå syftet med naturreservatet. Nämnden har därmed saknat anledning att förena dispensen med det aktuella villkoret. Genom att i beslutet föra in ett villkor som syftade till att säkra kommunens planer på utbyggnad av ett område utanför naturreservatet har nämnden brutit mot kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen. Jag delar nämndens bedömning att villkoret inte borde ha ställts.

Motiveringsskyldigheten

Det aktuella villkoret motiveras inte i nämndens beslut.

Motiveringsskyldigheten i 20 § FL gäller, som nämnden framfört, ärenden som avser myndighetsutövning mot enskild. Sökanden i ärendet är ett statligt bolag. Bolaget lämnade in ansökningen om dispens i egenskap av privaträttsligt subjekt och har därmed uppträtt som enskild i ärendet. (Jfr Hellners-Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 3:e upplagan, 2016, s. 81, och prop. 1985/86:80, s. 59).

Nämndens beslut är ett uttryck för nämndens befogenhet att, i enlighet med lag, begränsa användandet av vissa områden. Beslutet ger sökanden rätt att utföra vissa åtgärder inom naturreservatet under förutsättning att sökanden följer de uppställda villkoren. Nämndens beslut utgör myndighetsutövning mot enskild och nämnden skulle således ha motiverat det aktuella villkoret i beslutet.

Nämnden förtjänar sammanfattningsvis kritik både för att ha ställt det aktuella villkoret och för att inte ha motiverat det.

Ärendet avslutas.