



SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY

Ekström, Olof
Tel: 010-698 13 57
Olof.ekstrom
@naturvardsverket.se

YTTRANDE
2017-10-19 Ärendenr:
NV-06870-17

Kammarkollegiet
E-post: registratur@kammarkollegiet.se

Naturvårdsverkets syn på olika sätt att bestämma laga kraft-tidpunkt för beslut om bildande av naturreservat

Med anledning av Kammarkollegiets begäran om att Naturvårdsverket ska yttra sig, i frågan om vid vilken tidpunkt ett beslut om bildande av naturreservat ska anses vinna laga kraft, framför Naturvårdsverket följande.

Naturvårdsverkets ställningstagande

Naturvårdsverket förespråkar en lagtolkning som innebär att beslut om bildande av naturreservat vinner laga kraft mot alla sakägare vid en och samma tidpunkt. Denna tidpunkt bör inträffa när ingen längre kan överklaga naturreservatsbeslutet och alla överklaganden är slutligt prövade.

Naturvårdsverket ser positivt på att frågorna om laga kraft och preskription blir prövade i det aktuella målet vid Mark- och miljödomstolen i Växjö, i syfte att berörda myndigheter ska få praxisavgöranden som går att använda som grund för framtida arbete.

Inledning

I detta yttrande framför Naturvårdsverket sin syn på frågan när beslut om bildande av naturreservat vinner laga kraft. Frågan har aktualiserats med anledning av en pågående prövning vid Mark- och miljödomstolen i Växjö, mål nr M 4055-16, men diskuteras här från ett mer allmänt perspektiv. Vi vill därför understryka att vi i detta yttrande inte tar ställning till vad yttrandet får för exakt betydelse i det specifika målet. Vi tar inte heller ställning till andra omständigheter som är relevanta för utgången i det målet. Detta överlämnar vi till Kammarkollegiet att göra för statens räkning.

Naturvårdsverkets tidigare inställning

Av Naturvårdsverkets vägledning om när ett beslut om bildande av naturreservat vinner laga kraft framgår bl.a. följande.

I samband med beslut om bildande av naturreservat kan fastighetsägare och andra sakägare ha rätt till ersättning. Oftast ingås i sådana fall frivilliga överenskommelser om ersättning.

Om en frivillig överenskommelse inte kan nås, ska enligt 31 kap. 13 § miljöbalken den som vill göra anspråk på ersättning eller kräva inlösen väcka talan hos mark- och miljödomstolen mot den som är skyldig att betala ersättning eller att lösa in fastigheten. Sådan talan ska väckas inom ett år från det att beslutet på vilket anspråket grundas har vunnit laga kraft vid påföljd att rätten till ersättning eller inlösen annars går förlorad. Vidare framgår att tidsfristen för att stämma staten på ersättning är ett år räknat från den dag (laga kraft-dagen) som infaller tre veckor efter det att sakägarna delgivits beslutet. För den sakägare som överklagar beslutet räknas tidsfristen från den senare tidpunkt då beslutet vinner laga kraft för berörd fastighet.

Naturvårdsverkets inställning har alltså varit att ett beslut om bildande av naturreservat kan vinna laga kraft vid olika tidpunkter mot olika sakägare. Avgörande för om beslutet vinner laga kraft mot en sakägare är om denne har överklagat beslutet eller inte. Om överklagandetiden har löpt ut men sakägaren inte har överklagat så har beslutet vunnit laga kraft mot denne. Beslutet vinner däremot inte laga kraft mot de sakägare som har överklagat, så länge de har möjlighet att överklaga eller prövningen av deras överklagande fortfarande pågår.

Vår inställning baserades på en mellandom från Umeå tingsrätt, fastighetsdomstolen, från den 26 januari 1994 (mål nr F 12/92, F 13/92). Det som var aktuellt vid den prövningen var att två bolag som var sakägare i ett naturreservat ville stämma staten för ersättning vid naturreservatsbildning. Beslutet om bildande hade överklagats av andra sakägare, men inte av dessa bolag. Fastighetsdomstolen anförde att bolagen inte längre själva hade möjlighet att angripa bildandebeslutet med hjälp av ordinära rättsmedel. Beslutet hade därför vunnit laga kraft mot bolagen, förutsatt att inte någon annans överklagande kunde gälla även för bolagen. Domstolen konstaterade att de som hade överklagat hade gjort så i egenskap av fastighetsägare. Deras rätt att överklaga gällde därför endast för deras egna fastigheter. Deras överklagande hade ingen koppling till bolagens fastigheter. Domstolen ansåg det uppenbart att naturreservatsbeslutet inte var av sådan karaktär att endast ett och samma beslut måste ges mot alla sakägare. Överprövningen i regeringen omfattade mot den bakgrunden endast de fastigheter vars ägare överklagat länsstyrelsens beslut.

Naturvårdsverkets nya bedömning

Mellandomen från 1994 är från tiden före miljöbalkens ikraftträdande. Detta i sig kan tala för att rättsläget har ändrats och att en ny tolkning av rättsläget kan behöva göras av mark- och miljödomstolen. Det faktum att Mark- och miljödomstolen i Växjö i sin mellandom från den 13 juni 2012 (mål nr M 283-11) har hänvisat till fastighetsdomstolens mellandom tycker vi inte ändrar den bedömningen. Såvitt Naturvårdsverket känner till finns inte tillämplig praxis från högre rätt där denna fråga har prövats.

Av 7 kap. 24 § miljöbalken framgår, att när en fråga har väckts om att ett område eller ett föremål ska skyddas som naturreservat, kulturresevat, naturminne eller vattenskyddsområde eller om att ett redan skyddat sådant område eller föremål ska få utökat skydd, får länsstyrelsen eller kommunen för viss tid dock högst tre år meddela förbud mot att sådana åtgärder vidtas utan tillstånd som berör området eller föremålet och som strider mot syftet med det tilltänkta skyddet. Interimistiska beslut kan förlängas och gälla som långt upp till totalt fem år. Det är åtminstone i teorin en tillräckligt lång tid för beslutsmyndigheten att hinna utreda förutsättningarna för ett permanent skydd och sedan genomföra detta, även med beaktande av den tid som kan åtgå om naturreservatet prövas av högre instans.

I förarbetena till miljöbalken behandlas frågan om när det kan vara motiverat att förlänga tiden för interimistiska förbud. Där anges som exempel på när det kan vara motiverat att använda den fulla tiden, att beslutet om naturreservat berör ett stort antal markägare, är komplicerat och har överklagats: ”Eftersom beslutet inte gäller förrän det har vunnit laga kraft kan i sådana situationer möjligheten med interimistiska beslut behöva användas. Det kan ske i den formen att ursprungligen beslutade interimistiska beslut kvarstår i avvaktan på att det definitiva beslutet om områdesskydd vinner laga kraft” (prop. 1997/98:45 del 2 sid 96). Tiden för interimistiskt förbud bör alltså få sådan längd att reservatsärendet hinner bli avgjort även om det skulle fullföljas i högre instans. Detta antyder att lagstiftaren har haft ett annat synsätt än det som mellandomen i Umeå tingsrätt gav uttryck för 1994 och som för närvarande åberopas i Naturvårdsverkets vägledning.

Fastighetsdomstolen har, enligt vår uppfattning, i sin tolkning utgått från ett synsätt på överprövningen av ett naturreservatsbeslut som en i huvudsak dispositiv tvistemålsprocess. Hänvisningen till 14 kap. 8 § rättegångsbalken styrker detta, även med beaktande av att domstolen också har redovisat att överprövningen grundas i vissa förvaltningsrättsliga principer. Särskilt när det gäller resonemanget om möjligheten att ge olika domar för olika parter i en process framgår det enligt vår uppfattning att det är i 14 kap. rättegångsbalken som domstolen har hämtat rättsligt stöd för sina slutsatser.

Det förefaller idag som relativt sannolikt att en klagandes yrkande i en överprövning av naturreservatsbeslut kan påverka förhållanden som rör övriga sakägare. Ifall alla sakägare själva har överklagat eller inte spelar inte nödvändigtvis någon roll. Ett aktuellt exempel på ett sådant beslut är regeringens beslut från den 22 juni 2017 (ärende nr M 2016/01548/Me). Prövningen avsåg där bildande av ett kommunalt naturreservatsbeslut i Nacka kommun. I detta beslut hade en av klagandena yrkat att beslutet skulle upphävas och pekat på formaliafel som grund för yrkande. Klaganden hävdade att samtliga förslag till slutliga föreskrifter inte hade delgetts dem innan kommunens beslut om bildande. Regeringen höll med och upphävde därför hela reservatsbeslutet. En generell reflektion utifrån beslutet är att ett beslut av detta slag kommer att påverka samtliga sakägare i en process, oavsett om de har överklagat bildandebeslutet eller ej. Denna typ av utgång i ett överprövningsärende överensstämmer inte med fastighetsdomstolens bedömning av hur överprövning av naturreservatsbildande normalt går till.

Vår uppfattning är att det torde vara relativt vanligt, i de bildandebeslut som överklagas, att formaliafel anförs som skäl för överklagandet. I sådana fall är det sannolikt att den överprövande instansen, om den instämmer i invändningen, nästan alltid bör upphäva beslutet i sin helhet. Om regeringen finner att ogiltighetsgrundande formaliafel har skett, bör det vara svårt att motivera att ändå delar av det överklagade beslutet kan stå fast. Även yrkanden som har mer materiell karaktär bör kunna föranleda att bildandebeslutet upphävs i sin helhet. Så kan t.ex. bli fallet om den som har överklagat yrkar att området som helhet inte uppfyller kriterierna för att utses till naturreservat enligt 7 kap. 4 § miljöbalken.

Naturvårdsverket har enligt 40 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. rätt att överklaga beslut om bildande av naturreservat. Denna behörighet har getts Naturvårdsverket för att, som en del av flera i vårt arbete med skydd av områden, kunna invända mot beslut som vi bedömer vara felaktiga. En möjlig praktisk situation är att Naturvårdsverket överklagar ett bildandebeslut, men att ingen sakägare har överklagat. Om bildandebeslutet ändå ska anses vinna laga kraft mot alla sakägare vid överklagandetidens utgång, kan det ifrågasättas vilken faktisk möjlighet som Naturvårdsverket har att påverka beslutsfattandet genom vår överklaganderätt.

I en del fall kan det trots allt vara mer logiskt att tillämpa olika laga kraft-tidpunkter. Här avser vi fall där det kan konstateras att den som har överklagat tydligt har riktat in sig på endast materiella argument, och endast avseende sin egen fastighet. Typexempel på en sådan talan är att klaganden som enda grund för överklagandet anför att det är olämpligt att just dennes fastighet ingår i naturreservatet. Vid eventuellt bifall till överklagandet bör utgången bli att den aktuella fastigheten undantas från reservatet. När överklagandetiden då löper ut för övriga sakägare kan det med relativt stor säkerhet sägas att beslutet om bildande inte kommer att ändras på ett sätt som påverkar dem. Med hänsyn till att förvaltningsprocessen har friare ramar än t.ex. en tvistemålsprocess, kan det dock vara svårt att i alla lägen göra en sådan korrekt förhandsbedömning av utfallet.

Naturvårdsverket bedömer att en sådan nyss nämnd ordning troligen inte har varit avsedd i 31 kap. miljöbalken. Det finns egentligen inget som tyder på det i lagstiftarens motiv till lagstiftningen. Det finns också rättssäkerhetsproblem med att tillämpa en ordning där laga kraft utgår från en bedömning av inte bara *att* bildandebeslutet har överklagats, utan även av *hur* det har överklagats. Detta eftersom den slutliga utgången i ett förvaltningsrättsligt ärende ofta kan vara svårt att förutse, enbart baserat på vad klaganden yrkat.

Fler fördelar och nackdelar finns med olika laga kraft-tidpunkter

Principen om olika laga kraft-tidpunkter har en potentiell fördel för enskilda sakägare. Den sakägare som nöjer sig med naturreservatsbeslutet, och inte vill överklaga detta, slipper då invänta prövningen av övriga sakägares klagomål. En stämning mot staten kan inte prövas innan bildande beslutet har vunnit laga kraft. Innan den tidpunkten har något intrång inte skett. Det går då inte heller att fastställa en exakt värdetidpunkt och döma ut ersättning.

Att inte låta enskilda vänta längre än nödvändigt på ersättning från staten som de har rätt till är alltså en fördel med att ha olika laga kraft-tidpunkter. Det är dock enligt vår uppfattning en fördel som inte ska skattas alltför högt. Oavsett om den enskilde kan stämma staten eller inte så är det naturligtvis fortfarande möjligt för den enskilde att ingå frivillig överenskommelse om ersättning med staten, även när reservatsbeslutet inte har vunnit laga kraft. Staten går regelmässigt i praktiken med på detta, trots att den enskilde inte är sakägare i materiell mening vid denna tidpunkt. Fördelen med olika laga kraft-tidpunkter torde alltså främst gälla för den fastighetsägare som nöjt sig med naturreservatsbeslutet, men inte med den ersättning som staten frivilligt har erbjudit.

Den som inte har överklagat bildandebeslutet kan däremot bli tvingad att stämma staten för att inte gå miste om sin rätt till ersättning, trots att prövningen av beslutet fortfarande pågår. Om en ändring av naturreservatet sker, som påverkar den aktuella sakägarens ställning och ersättningsrätt från staten, så kan denne sakägare hamna i en sämre ställning. Tidigare domar eller överenskommelser om ersättning kan då behöva rivas upp och tas om, med stöd av 31 kap. 15 § miljöbalken. En ny ersättningsprocess kan därefter behöva inledas. Detta är inte enbart negativt för de enskilda. Det är även negativt för staten eller kommunen, som måste lägga extra tid och resurser på flera ersättningsförfaranden.

Slutligen medför principen om olika tidpunkter för laga kraft att intrånget inträffar vid olika tidpunkter. Det blir därför fråga om olika värdetidpunkter i efterföljande ersättningsärenden. Olika sakägare kan ges rätt till olika hög ersättning för ett lika stort intrång baserat på samma myndighetsbeslut, beroende på om de har valt att överklaga naturreservatsbeslutet eller ej.

Slutsats

Det kan mot denna bakgrund konstateras att det finns vissa för- och nackdelar för enskilda oavsett vilken ordning som ska anses gälla. Naturvårdsverket gör den sammantagna bedömningen att en tillämpning av reglerna utifrån principen att det finns en enda laga kraft-tidpunkt kan vara en mer rättssäker hantering. Det är sannolikt också mer logiskt utifrån reglernas systematik och hur överprövning av naturreservatsbeslut faktiskt går till enligt modern förvaltningsrättslig praxis.

Ersättningsarbetet vid naturreservatsbildande - i praktiken

I miljöbalken finns en författningsreglerad process för bestämmande och reglering av ersättning i samband med naturreservatsbildande. Absoluta majoriteten av de ersättningsärenden som Naturvårdsverket och länsstyrelserna hanterar regleras dock genom frivilliga uppgörelser. Detta praktiska arbetssätt går tillbaka till naturvårdslagen (1964:822) och motivuttalanden i förarbeten till den lagen. Fallen som övergår till att hanteras av domstol är förhållandevis få. Det kan vara av intresse att närmare beskriva hur arbetet med frivilliga uppgörelser går till och hur dessa förhåller sig till laga krafttidpunkten för ett beslut.

Länsstyrelsernas strävan är att söka träffa uppgörelse med så många fastighetsägare som möjligt inom ett och samma reservatsobjekt innan det formella beslutet om bildande fattas. Dessa förhandlingar startar som regel i god tid innan beslutet fattas.

Staten erbjuder sig i många fall att köpa berört område av fastighetsägare innan reservatet bildas. Förfarandet bygger på frivillighet och regleras inte i miljöbalken. Köp innebär att den enskilde fastighetsägaren i slutändan inte får ställning som sakägare.

I de flesta fall väljer fastighetsägare att kvarstå som ägare till det blivande naturreservatet och för denna situation tecknas överenskommelse om intrångsersättning mellan staten och den enskilde. Överenskommelserna tecknas som regel under pågående reservatsbildningsprocess, d.v.s. före det att beslutet fattas. Intrångsersättningen betalas då ut i förtid.

Det här arbetssättet bygger dels på att fastighetsägaren, genom underskrift av överenskommelsen, förklarar sig medge det planerade naturreservatsbeslutet. Dels bygger det på att tiden från det att överenskommelsen tecknas och fram till att beslutet fattas och vinner laga kraft inte blir alltför utdragen. Risken är annars att ändringar av rättsläget under denna tid, avseende lagfaren ägare, in-teckningsförhållanden, belastande rättigheter, m.m., rubbar överenskommelsen eller på annat sätt urholkar den. Överenskommelser som på detta vis tecknas med fastighetsägare under pågående bildandeprocess säkras slutligt i och med att bildandebeslutet vinner laga kraft. Detta eftersom det från denna tidpunkt enligt vår bedömning föreligger en överenskommelse mellan den ersättningskyldige och en fastighetsägare som också formellt är sakägare (jfr 31 kap. 12 § andra stycket miljöbalken).

Mot bakgrund av det här redovisade arbetssättet innebär principen om laga kraft vid olika tidpunkter en viss fördel. Detta eftersom de överenskommelser som staten ingått med fastighetsägare vid olika tidpunkter innan beslutet görs slutliga på ett tydligare sätt vid en potentiellt tidigare tidpunkt. Anta som exempel att staten före beslut har tecknat överenskommelse om intrångsersättning med 4 av 5 berörda fastighetsägare inom det planerade naturreservatet, och att den femte fastighetsägaren överklagar beslutet. De fyra överenskommelser som då föreligger är trots detta att anse som slutliga eftersom bildandebeslutet har vunnit laga kraft mot fastighetsägarna. Detta oavsett hur lång tid överprövningen av överklagandet tar.

Om laga kraft-tidpunkterna skulle komma att skjutas på framtiden i större utsträckning kan det leda till att fastighetsägaren under längre tid tyngs av avtalsförpliktelser med inriktning på att säkerställa att överenskommelsen inte urholkas. Det kan gälla aspekter som ägarbyte och rättigheter för borgenärer med säkerhet i fastigheten.

Behov av interimistiska förbud enligt 7 kap. 24 § miljöbalken

Ett genomsnittligt reservatsärende omfattar, enligt beräkningar Naturvårdsverket har gjort, 5-7 fastighetsägare. Den tid som åtgår för att värdera, förhandla och teckna överenskommelser med dessa fastighetsägare brukar uppgå till ca 3 år. Detta utesluter inte att stora variationer förekommer. Beslutet om naturreservat fattas som regel i slutet av perioden. Det innebär att överenskommelserna vid tidpunkten kan variera från att ha tecknats helt nyligen till att vara upp mot 3 år gamla.

De fastighetsägare som tecknat överenskommelse om ersättning före beslut överklagar ytterst sällan beslutet när det senare fattas. Det ligger i sakens natur. Det är också innebörden av medgivandet i överenskommelser. Dessa fastighetsägare respekterar som regel överenskommelsen och avstår från t.ex. fortsatt skogsbruk som kan skada reservatsområdet.

Behov av interimistiska beslut är i första hand kopplat till fastigheter vars ägare motsätter sig naturreservatet och överklagar detta. Där saknas följaktligen överenskommelse om ersättning. Men här bör en ändrad rättstillämpning för tidpunkten för laga kraft i sig självt sakna betydelse för behovet av att använda interimistiska förbud. Det beror på att bildandebeslutet inte heller idag vinner laga kraft mot dessa fastighetsägare förrän överklagandeprocessen är avslutad. Det är helt andra omständigheter i det enskilda fallet som avgör om det finns behov av ett interimistiskt förordnande.

Tiden för prövning av ett överklagande av regeringen kan uppskattas ta ca ett år. Mot denna bakgrund bedömer Naturvårdsverket att tillämpning av principen om laga kraft vid en enda tidpunkt i praktiken inte rubbar förutsättningarna för länsstyrelserna att bedriva markåtkomstverksamheten annat än marginellt. Behovet av att använda interimistiska beslut för fastigheter där ägarna ingått frivillig överenskommelse är normalt begränsat. Denna bedömning borde inte ändras nämnvärt till följd av en eventuellt ändrad rättstillämpning till laga kraft vid en enda tidpunkt.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit avdelningschefen Claes Svedlindh, föredragande, enhetscheferna EvaLinda Sederholm och Maria Tiricke, miljöjuristen Olof Ekström och handläggaren Erik Norgren.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Björn Risinger

Claes Svedlindh