



**SVEA HOVRÄTT**  
Mark- och miljööverdomstolen  
Rotel 0613

**DOM**  
2012-10-18  
Stockholm

Mål nr  
M 10239-11

### **ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE**

Vänersborgs tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2011-11-18 i mål nr M 1750-11, se bilaga A

### **KLAGANDE**

Länsstyrelsen i Värmlands län

### **MOTPARTER**

1. F G W
2. Grums kommun

### **SAKEN**

Strandskyddsdispens med tillämpning av 7 kap. 18 d-e §§ miljöbalken för nybyggnad av fritidshus på fastigheten X i Grums kommun

---

### **MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT**

Med upphävande av mark- och miljödomstolens dom fastställer Mark- och miljööverdomstolen länsstyrelsens i Värmlands län beslut den 21 april 2011 i ärende nr 526-5519-2010 att upphäva strandskyddsdispensen.

---

Dok.Id 1021775

<b>Postadress</b>	<b>Besöksadress</b>	<b>Telefon</b>	<b>Telefax</b>	<b>Expeditionstid</b>
Box 2290 103 17 Stockholm	Birger Jarls Torg 16	08-561 670 00 08-561 675 50	08-561 675 59	måndag – fredag 09:00-15:00
		<b>E-post:</b> svea.avd6@dom.se www.svea.se		

**YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN**

**Länsstyrelsen i Värmlands län** (länsstyrelsen) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska undanröja mark- och miljödomstolens dom och fastställa länsstyrelsens beslut.

**F G W** har bestritt ändring.

**Kommunstyrelsen i Grums kommun** (kommunen) har bestritt ändring.

**UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN**

**Länsstyrelsen** har hänvisat till vad länsstyrelsen anfört i sitt beslut och i mark- och miljödomstolen samt tillagt sammanfattningsvis följande. En förutsättning för att ett område för landsbygdsutveckling i strandnära läge (s.k. LIS- område) ska kunna godtas är att det är lämpligt för utvecklingen av landsbygden. Den presumtion om LIS-områden som mark- och miljödomstolen synes ha grundat sin dom på saknar stöd såväl i lagtext som rättsfall och förarbeten. Kommunen har inte presterat en tillfredställande redogörelse för på vilket sätt det i målet aktuella området är lämpligt för utveckling av landsbygden. Det kan inte ha varit lagstiftarens avsikt med bestämmelserna om LIS-områden att varje form av byggnation ska ses som utveckling av landsbygden, särskilt inte med hänsyn till den vikt som strandskyddet tillmäts. I målet är det dessutom fråga om ett fritidshus som bara nyttjas under en begränsad del av året. Det aktuella området kan inte godtas som ett LIS-område enligt 7 kap. 18 e § miljöbalken (MB), vilket länsstyrelsen framförde i granskningsyttrandet över kommunens översiktsplan. Särskilda skäl för strandskyddsdispens enligt 7 kap. 18 d § MB saknas därmed.

**F G W** har anfört sammanfattningsvis följande. Hon instämmer i kommunens och Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) yttranden. Boverket och Naturvårdsverket pekar på det faktum att kommunen inlett ärendet med framtagande av

översiktsplan innan den nya lagen trädde i kraft och att utpekandet av LIS-områden skulle sakna författningsstöd. Det är synpunkter som inte tidigare framförts. Eftersom länsstyrelsen i sitt granskningsyttrande valt att inte påpeka denna övergångsproblematisering, måste det antas att man varit av den uppfattningen att kommunens arbete med översiktsplanen i detta avseende hanterats på ett formellt riktigt sätt eller i vart fall måste betraktas som ett tyst medgivande att de nya bestämmelserna ska gälla. Det skulle vara mycket stötande om en översiktsplan med utpekade LIS-områden fastställd nästan ett år efter det att lagen trätt i kraft och som såväl den rättsökande allmänheten som mark- och miljödomstolen haft att förhålla sig till plötsligt skulle anses sakna rättsverkan. I sak hade det inte blivit någon materiell skillnad när det gäller utpekade LIS-områden om kommunen den 1 juli 2009 när den nya plan- och bygglagen trädde i kraft fattat ett underhandsbeslut om att inleda ett nytt ärende.

När det gäller 7 kap. 18 e § första punkten MB har SKL utvecklat den betydelse enstaka nyuppförande av bostadshus, för permanent- eller fritidsboende, har för att utveckla landsbygden i en utflyttningkommun. Landsbygden i Värmskogs socken kommer att påverkas positivt om hon och hennes familj får bygga fritidshuset i Södra Gärsnäs. I granskningsyttrandet har länsstyrelsen beträffande några av de utpekade LIS-områdena pekat på att de har ett värde för djur- och växtriket, nämligen Långsta och Mickelsön. I övrigt är anmärkningarna enbart att områdena är för stora, som i fallet Gärsnäs vid lilla Värmeln. När det gäller storleken bör noteras att Gärsnäs LIS-område omfattar cirka fyra kilometer vattenlinje av en sjö som har många mil strandlinje. När kommunen fastställt en översiktsplan där länsstyrelsen haft en invändning att utpekade LIS-områden är för stora, kan detta inte med automatik innebära att kraven i 7 kap. 18 e § MB inte anses uppfyllda. I stället innebär det att kommunens bedömningar förlorar sin vägledande roll vid senare prövningar. Prövningen ska göras utifrån strandskyddets syfte i just hennes ärende gällande bebyggelse på fastigheten X.

**Kommunen** har anfört sammanfattningsvis följande. Översiktsplanen antogs av kommunfullmäktige den 17 juni 2010 och har vunnit laga kraft. Den innehåller sju LIS-områden och inkluderar ett område som bl.a. inbegriper fastigheten Y. Kommunen har följt plan- och bygglagens regler i 4 kap. plan- och bygglagen (1987:10)

[ÄPBL]. Kommunen har haft samråd och utställning för att ha en god dialog så att den skulle förankras hos kommunmedborgarna och därmed ha stark legitimitet som ett vägledande dokument i mark- och vattenanvändningsfrågor inom kommunen. Bostadsbyggande vid vatten inklusive strandskyddsfrågor behandlades i Värmskog som ett särskilt tema vid ett av kommunens sex samrådsmöten. Vidare fanns det klargjort i samrådshandlingen att om beslut om ändring av miljöbalken och plan- och bygglagen meddelades, så att LIS-områden skulle kunna redovisas, så skulle utpekade och namngivna områden anses vara sådana områden. Länsstyrelsen har varit med i planprocessen med översiktsplanerarbetet, men i fråga om LIS-området anser kommunen att länsstyrelsen har varit alltför passivt och vag i sin vägledning till kommunen. Med den ofullständiga synpunkten att det aktuella LIS-området är för stort går det inte att uttyda om länsstyrelsen är för eller emot landsbygdsutveckling. Boverkets antydan att kommunen inte infört länsstyrelsens granskningsyttrande i översiktsplanen är fel då hela yttrandet finns tillgängligt bland handlingarna. Att någon extra redovisning inte finns är naturligt då kommunen anser att flertalet synpunkter är så vaga och ofullständiga att de inte går att redovisa så att innebörden och konsekvenserna av det tydligt framgår, inklusive detta LIS-område som enbart anses vara för stort.

Kommunen tillhör en av de mindre i landet med sina cirka 9 000 invånare och har dessutom en vikande befolkningsutveckling. Varje enskilt initiativ till byggnation är av godo för kommunens utveckling. Kommunen var snabb att ta till sig den nya formen av möjlighet att bo närmare något vatten och fann intressanta områden vid vatten i närheten av kommunens landsbygdsbyar där det fortfarande erbjuds service i form av skolor, affärer och dylikt. Då kommunen arbetade med översiktsplanen höll kommunen detta på ett övergripande plan och fann områden inom vilka kommunen sedan kunde bättre bedöma om strandskyddets intressen blev påtagligt påverkade. Omfattningen är cirka tio procent av kommunens sjöars stränder, därtill kommer alla vattendrag som inte är inräknade. För att skapa handlingsutrymme måste hela områden anges och inte enskilda platser som länsstyrelsen hävdar i detta ärende. Det synsättet går i riktning mot att LIS blir ett enskilt intresse, vilket strider mot lagstiftarens intention.

**REMISSINSTANSER**

**Naturvårdsverket** har anfört i huvudsak följande. Länsstyrelsen har påpekat att det aktuella LIS-området är för stort. Den omständigheten att länsstyrelsen haft invändningar mot det utpekade LIS-området innebär att det inte bör presumeras att kraven i 7 kap.

18 e § MB är uppfyllda. Det krävs i stället en mer ingående prövning av om förutsättningarna i bestämmelserna är tillämpliga. Av förarbetena framgår att bedömningen av vilka områden som kan pekas ut som LIS-områden ska göras utifrån strandskyddsområdenas utbredning och karaktär i varje kommun med beaktande av förhållandena i angränsande kommuner. Vid bedömningen ska hänsyn tas till bl.a. hur mycket stränder som finns i kommunen, vilka naturvårdvärden som finns i strandskyddsområdena, hur stor del som är bebyggda, vilka områden som bedöms ha störst effekt på landsbygdens utveckling, hur terrängförhållandena är samt hur stor negativ påverkan som bedömt ianspråktagandet av områdena på lång sikt kan ha på strandskyddets syften. Den aktuella översiktsplanen saknar flera av dessa uppgifter. Naturvårdsverket delar länsstyrelsens uppfattning att det finns brister i det underlag där det aktuella området pekats ut som LIS-område. Detta innebär att kraven i 7 kap. 18 e § MB inte kan anses uppfyllda och att 7 kap. 18 d § MB därför inte är tillämplig. Om Mark- och miljööverdomstolen ändå bedömer att kraven i 7 kap. 18 e § MB är uppfyllda kan särskilda skäl för dispens anses föreligga eftersom det är fråga om uppförande av enstaka enbostadshus i anslutning, cirka 50 meter från, ett befintligt bostadshus. Vidare ska det göras en prövning enligt 7 kap. 25-26 §§ MB.

**Boverket** har anfört i huvudsak följande. Eftersom planarbetet påbörjades innan de aktuella strandskyddsbestämmelserna trädde i kraft den 1 juli 2009 och kommunen inte beslutat om att inleda ett nytt ärende efter lagändringen har det inte funnits något författningsstöd att redovisa LIS-områden i översiktsplanen.

Den aktuella översiktsplanen innehåller ett ställningstagande som anger att ett antal olika områden ska anses vara LIS-områden, men det saknas analyser som visar hur kommunen kommit fram till dessa ställningstaganden. Länsstyrelsen har under samrådet, trots att bestämmelser ännu saknats, berört kommunens redovisning av LIS-områden. Också i

granskningsyttrandet har länsstyrelsen gjort anmärkningar och framhållit att områdena måste motiveras bättre. Länsstyrelsens invändningar har dock inte förts in i översiktsplanen. Det är alltså uppenbart att länsstyrelsen har haft invändningar mot kommunens redovisning av LIS-områden i översiktsplanen. Kommunens bedömningar i översiktplanen kan då inte ges särskild tyngd vid senare prövningar och den vägledning som behövs kan inte hämtas från planen. Prövningen av om ett område kan anses som ett LIS-område måste då göras med ledning av det material som finns tillgängligt i det enskilda ärendet. Bestämmelser om strandskydd gäller generellt för hela landet och är i grunden ett statligt intresse, medan möjligheterna att under vissa förutsättningar redovisa LIS-områden är ett lokalt intresse. Det är därför i första hand kommunen som måste visa att förutsättningarna för att ett område ska anses som LIS-område är uppfyllda. Av de handlingar som remitterats till Boverket kan inte utläsas att det aktuella området bör anses som ett LIS-område. Det saknas därmed förutsättningar för att bevilja dispens med stöd av 7 kap. 18 d § MB.

**Sveriges kommuner och landsting** har anfört i huvudsak följande. Reglerna om ett differentierat strandskydd infördes i syfte att med utgångspunkt från ett fortsatt generellt strandskydd i hela landet bättre anpassa skyddet till de lokala förhållandena och förutsättningarna. Begreppet landsbygdsutveckling kom inte att definieras i lag utan det överlämnades till kommunerna att bedöma vilka områden som har sådan karaktär att de kan vara lämpliga för en utveckling av landsbygden i strandnära läge. Tillkomst av fritidshus i vissa kommuner kan anses främja landsbygdsutvecklingen. Av förarbetena framgår att kriterierna för landsbygdsutveckling i strandnära ärenden bör vara förhållandevis öppna. Samtidigt kommer kommunerna vid redovisningen att vara begränsade av syftet med områdena. Grundläggande krav bör ställas på att redovisningen i översiktsplanen ska tydliggöra att strandskyddets syften kan tillgodoses med de lättnader i strandskyddet som föreslås. LIS-områdena bör inte omfatta mer än en begränsad del av de strandområden inom en kommun som omfattas av strandskydd. Större områden bör normalt inte heller behövas för att stimulera utveckling i landsbygden. Utrymmet av utpekande bör vara större i kommuner som har en låg grad av bebyggelse vid stränderna. Således finns ingen övre gräns för områdets storlek i sig. Inte bara strändernas kvantitet utan även kvalitet bör beaktas.

SKL delar mark- och miljödomstolens uppfattning att det får förutsättas att kommunen genom planarbetet och planbeslutet prövat att det aktuella området är lämpligt även med hänsyn till strandskyddets syften i ett långsiktigt perspektiv. Kommunen har i översiktsplanen klargjort att områden som utpekats är sådana där viss byggnation kan ske utan att strandskyddets syften åsidosätts. Det aktuella området synes inte ha något särskilt värde för växt- och djurlivet och inte heller i övrigt någon särskild betydelse för strandskyddets syften. I förarbetena uttrycks förståelse för att redovisningen av LIS-områden inte kommer att innebära en exakt avgränsning då de kartor som används vid översiktsplaneringen ofta har för liten skala.

Det av kommunen redovisade syftet med landsbygdsutvecklingen är att genom bl.a. ökat fritidsboende upprätthålla ett ekonomiskt och personellt underlag för olika former av kommersiell och offentlig service, vilket enligt förarbetena är ett godtagbart intresse. Vidare klargörs det att utpekade områden är sådana där viss byggnation kan ske utan att strandskyddets syften åsidosätts. Kommunen har ett lågt bebyggelsetryck, även på de strandnära områdena, särskilt i förhållande till de strandområden som kommunen har tillgång till. SKL anser att det tillräckligt klart framgår av redovisningen i översiktsplanen att området är lämpligt för utveckling av landsbygden och att viss byggnation kan ske utan att strandskyddets syften åsidosätts. Dispensskäl föreligger enligt 7 kap. 18 d § andra meningen MB.

#### **MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL**

F G W har, i ansökan daterad den 9 augusti 2010, ansökt om strandskyddsdispens för nybyggnation av ett fritidshus på fastigheten X, som ligger inom ett område som kommunen i en översiktsplan, antagen den 17 juni 2010, pekat ut som ett LIS-område. Fråga i målet är om det finns särskilda skäl att bevilja F G W dispens från strandskyddsreglerna med stöd av bestämmelserna i 7 kap. 18 d-e §§ MB om LIS-områden.

Som ett särskilt skäl vid prövningen av en fråga om dispens från strandskyddet inom ett LIS-område får beaktas om ett strandnära läge för exempelvis en byggnad bidrar till utvecklingen av landsbygden. Om prövningen gäller en dispens för att uppföra enstaka en- eller tvåbostadshus med tillhörande komplementbyggnader och andra åtgärder får i stället beaktas om huset eller husen avses att uppföras i anslutning till ett befintligt bostadshus (7 kap. 18 d § MB). Med LIS-område avses ett område som bl.a. är lämpligt för utvecklingen av landsbygden och är av ett sådant slag och har en så begränsad omfattning att strandskyddets syften fortfarande tillgodoses långsiktigt (7 kap. 18 e § första stycket 1-2 MB). Vid bedömningen av om en plats ligger inom ett LIS-område ska en översiktsplan ge vägledning. Översiktsplaner är dock inte bindande för myndigheter och enskilda (andra stycket nämnda lagrum).

*Betydelsen av när kommunens planarbete skett*

Kommunens arbete med översiktsplanen hade påbörjats innan de nu tillämpliga bestämmelserna om LIS-områden och dess betydelse för strandskyddsdispens trädde i kraft den 1 juli 2009. I förarbetena till övergångsbestämmelserna anges att om en översiktsplanering, såsom i förevarande fall, pågick den 1 juli 2009 bör kommunen från och med detta datum kunna inleda ett nytt ärende om en ändring i översiktsplanen med avsikten att redovisa LIS-områden (prop. 2008/2009:119 s. 121). Enligt Mark- och miljööverdomstolens mening kan den omständigheten att kommunen inte inlett ett nytt ärende om ändring i planen inte anses utgöra hinder mot att i översiktsplanen utpeka det aktuella området i Gärnsnäs vid lilla Värmeln såsom ett LIS-område. Detta särskilt då kommunen innan den 1 juli 2009 påbörjat arbetet med utpekande av LIS-områden, haft samråd och utställning i denna fråga samt, såvitt framkommit, inga andra formella hinder förelegat. Vidare hade bestämmelserna i 7 kap. 18 d-e §§ miljöbalken trätt i kraft när översiktsplanen den 17 juni 2010 antogs av kommunen. Det finns alltså inte anledning att bortse från kommunens utpekande av LIS-områden i översiktsplanen på grund av att planarbetet startat innan lagändringen trädde i kraft.



*Kan kommunens utpekande av LIS-områden i översiktsplanen ge vägledning*

För att i ett enskilt fall kunna tillämpa de särskilda grunderna för att ge dispens från strandskyddet måste det först avgöras om den plats som dispensen avser ligger inom ett LIS-område (anförd prop. s. 107f.). En bedömning av om en fastighet kan anses belägen inom ett LIS-område och om det med beaktande av detta finns särskilda skäl att bevilja strandskyddsdispens måste göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Det är först vid prövningen i det enskilda fallet som det på ett rättsligt bindande sätt avgörs om den tänkta platsen för en åtgärd uppfyller de kriterier som uppställs på ett sådant område. Vid prövningen ska det göras en avvägning mellan strandskyddsintresset och den enskildes intresse av att ta marken i anspråk (anförd prop. s. 57f.).

En översiktsplan, innefattande länsstyrelsens granskningsyttrande, är inte bindande för den beslutande myndighetens bedömning av om den plats som dispensen avser ligger inom ett LIS-område, men ska ge vägledning vid denna bedömning. För det fall kommunen under planarbetet redovisar ett område som tydligt avviker från kriterierna t.ex. om redovisningen omfattar en alltför stor del av kommunens strandskyddsområden, bör länsstyrelsen påtala detta. Skulle kommunen ändå redovisa området i översiktsplanen bör länsstyrelsen ha en skyldighet att i sitt granskningsyttrande ange att planen i den delen inte är förenlig med kriterierna i miljöbalken. Om länsstyrelsen i granskningsyttrandet inte haft några invändningar mot redovisningen i den aktuella delen bör det normalt inte finnas anledning att frånga den bedömning som kommunen gjort genom redovisningen i översiktsplanen. Även i en sådan situation kan det dock inträffa att det i ett ärende framkommer omständigheter som talar för att kommunens redovisning av området bör ifrågasättas (anförd prop. s. 57f. och s. 111 samt Bengtsson m.fl., *Miljöbalken, En kommentar, Del I*, 7 kap. 18e §, s. 7:56 g f., Norstedts Juridik AB).

I det aktuella fallet har länsstyrelsen både i samrådet och i sitt granskningsyttrande haft erinringar mot kommunens utpekande av LIS-områden och anført att frågan om landsbygdsutveckling i strandnära lägen inte är tillräckligt väl genomarbetad. Vad gäller Gärnsås har länsstyrelsen anført att det utpekade LIS-området är för stort och att området bör begränsas redan i översiktsplanen eller i ett tematiskt tillägg till planen samt att områdets betydelse för strandskyddets syften ska beskrivas och motiveras på närmare

angivet sätt. Trots dessa synpunkter från länsstyrelsen har kommunen i planen tagit upp de tidigare föreslagna områdena oförminskade såsom LIS-områden och vad gäller Gärsnäs bl.a. uttalat att mindre exploateringsprojekt bör utredas inom hela området och att detaljplan ska upprättas för att få strandnära bebyggelse.

När som i detta fall kommunen och länsstyrelsen har olika uppfattning i fråga om platsen för den avsedda dispensen ligger inom ett LIS-område eller inte kan översiktsplanen, innefattande granskningsyttrandet, inte anses ge någon tydlig vägledning i frågan. Det föreligger inte heller någon presumtion för att kriterierna i 7 kap. 18 e § MB kan anses uppfyllda. Bedömningen får i stället göras utifrån tyngden av de sakliga skäl som parterna anför till stöd för att platsen ligger inom ett område där utveckling av landsbygden kan ske på ett långsiktigt sätt med beaktande av strandskyddets syften.

*Är det i övrigt visat att platsen ligger inom ett LIS-område*

Vid bedömningen av om dispens ska ges för ett en- eller tvåbostadshus får enligt förarbetena till bestämmelserna inte beaktas att ett strandnära läge för bostadshuset bidrar till utvecklingen av landsbygden (anförd prop. s. 108). Som angetts ovan får dock vid dispensgivning till bostad inom ett LIS-område beaktas att bostaden uppförs i anslutning till redan befintligt bostadshus och att det på sikt skapas förutsättningar för samlad bebyggelse. Förutsättningen är dock att bostadshuset uppförs inom ett LIS-område.

Vid bedömningen av om platsen ligger inom ett LIS-område ska beaktas om det strandnära läget innebär en sådan fördel för en tänkt åtgärd att det främjar utvecklingen av landsbygden. Det strandnära lägets fördel ska ha en mer långsiktig ekonomisk påverkan i ett lokalt eller regionalt perspektiv och inte enbart vara till fördel för en enskilds persons ekonomiska förhållanden. Det bör inte ställas orimligt höga krav på utredning som visar att åtgärden långsiktigt bidrar till utveckling av landsbygden utan en övergripande bedömning får göras av hur den planerade åtgärden kan bidra till ökad ekonomisk aktivitet på orten eller i bygden på längre sikt. (anförd prop. s. 107 och 109)

Frågan om området är ett LIS-område ska alltså avgöras utifrån områdets betydelse för utvecklingen för landsbygden. Vilken betydelse ett specifikt område kan tänkas ha med avseende på denna aspekt torde i normalfallet behöva presenteras utifrån en i viss mån konkretiserad tanke kring hur utvecklingen av området är tänkt att ske innefattande bedömning av hur sysselsättningen främjas eller serviceunderlaget upprätthålls. Vid denna bedömning ska alltså inte beaktas enstaka en- eller tvåbostadshus. Härutöver krävs en redovisning av vilken inverkan på strandskyddets syften den tänkta utvecklingen har.

Förutom att hänvisa till översiktsplanen har kommunen till stöd för att aktuellt område ska anses vara ett LIS-område i huvudsak anfört att varje enskild byggnation är del av en landsbygdsutveckling och av betydelse för lanthandeln. F G W har därutöver anfört att sommargäster har stor betydelse för bonden som erbjuder tjänster med ny-, om- och tillbyggnad och skogsarbete samt även för lokala hantverkare och butiker inne i Grums.

Kommunen har både i översiktsplanen och i målet aviserat en fördjupad utredning avseende landsbygdsutvecklingen i området. Någon sådan utredning har dock inte presenterats i målet. Kommunen har inte heller närmare redovisat hur kommunen bedömer möjligheterna till utveckling av området kring Gärsnäs och hur en sådan utveckling främjar sysselsättningen eller upprätthåller serviceunderlaget i området.

Även om det inte ska ställas alltför höga krav på utredning som visar att området är ett LIS-område så bedömer Mark- och miljööverdomstolen att det inte är tillräckligt med de påståenden som F G W och kommunen har fört fram i målet till stöd för att den sökta platsen ligger inom ett sådant område. Detta särskilt som bidraget av fritidshuset inte ska beaktas vid denna bedömning.

Mark- och miljööverdomstolen finner det således inte utrett i målet att platsen där F G W ansöker om strandskyddsdispens kan anses utgöra ett LIS-område där lättnader i strandskyddet gäller enligt 7 kap 18 e § MB. Vad som i övrigt framkommit, bl.a. om omfattningen av de i kommunen utpekade LIS-områdena och om att kommunen har en vikande befolkningsutveckling, föranleder ingen annan bedömning. Underlag att bevilja F G W strandskyddsdispens med stöd av bestämmelserna i

7 kap. 18 d-e §§ MB om LIS-områden har således inte förelegat. Det finns inte heller i övrigt skäl att bevilja strandskyddsdispens.

Mark- och miljödomstolens dom ska därför upphävas och länsstyrelsen beslut ska fastställas.

---

Domen får enligt 5 kap. 5 § lagen (2010.921) om mark- och miljödomstolar inte överklagas.

I avgörandet har deltagit hovrättsrådet Liselotte Rågmark, tekniska rådet Jan Gustafsson, skiljaktig, och hovrättsrådet Eywor Helmenius samt tf. hovrättsassessorn Hanna Granberger, referent.

Föredragande har varit Erik Ludvigsson.

**Skiljaktig mening**, se nästa sida.

**SKILJAKTIG MENING**

Tekniska rådet Jan Gustafsson är skiljaktig och anför följande. Överens med majoriteten i de principiella delarna fram till prövningen av om aktuell dispensansökan ligger inom så kallat LIS-område har jag skiljaktig mening i denna fråga.

I prop. 2088/09:119 s. 58 anges att; ”Reglerna bör utformas så att det kan vara möjligt att, även om det inte finns någon redovisning i översiktsplanen, i det enskilda fallet avgöra om den sökta åtgärden avser en plats som ligger inom ett sådant område där vissa lättnader i strandskyddet gäller. I en sådan situation är det inte rimligt att man ska behöva göra en samlad bedömning av vilka dessa områden är i hela kommunen.”

Avsikten är således att man i det enskilda fallet även helt utan stöd av översiktplan ska kunna bedöma om den sökta åtgärden avser en plats som ligger inom ett sådant område där vissa lättnader i strandskyddet gäller.

I aktuellt fall har kommunen pekat ut ett antal områden i översiktplanen och angett att dessa områden är att betrakta som LIS-områden. Länsstyrelsen har anmärkt mot redovisningen i sitt granskningsyttrande och anført att vissa områden kan accepteras som LIS-områden, vissa har alltför värdefullt djur- och växtliv medan några ansetts vara för stora. Området Gärsnäs anges vara för stort i länsstyrelsens granskningsyttrande.

Frågeställningen blir då om **den aktuella platsen** ligger inom ett LIS-område med bakgrund i att kommunen utpekat Gärsnäs som ett LIS-område medan länsstyrelsen anser att Gärsnäs är ett för stort område.

På sidan 110 i propositionen anges några krav på utpekandet av LIS-områden;

De får inte vara geografiskt svepande formuleringar som ”västra delen av kommunen”.

De måste omfatta en begränsad del av kommunens samlade strandskyddsområden.

Det ska fortfarande finnas god tillgång till strandområden.

Kommunen ska på ett väl avvägt sätt redovisa LIS-områden. Hänsyn ska då tas till följande;

Hur mycket stränder det finns i kommunen.

Vilka naturvårdsvärden som finns inom strandskyddsområdena.

Hur stor del av ständerna som redan är bebyggda.

Vilka områden som kan bedömas ha störst effekt för landsbygdsutvecklingen.

Hur terrängförhållandena är.

Vilken långsiktig negativ påverkan områdena får för strandskyddets syften.

Ovanstående kriterier ska i det aktuella enskilda fallet prövas mot **den aktuella platsen** och inte mot området Gärsnäs som helhet. Med hänsyn till detta, kommunens utpekande och länsstyrelsens granskningsyttrande där anmärkningen mot området Gärsnäs var att det var för stort är min uppfattning att **den aktuella platsen** som är en liten del av det i översiktsplanen utpekade området Gärsnäs uppfyller kraven för LIS-område och att sökt strandskyddsdispens därför bör medges.

Överröstad i denna del är jag i övrigt ense med majoriteten.



VÄNERSBORGS TINGSRÄTT  
Mark- och miljödomstolen

**DOM**  
2011-11-18  
meddelad i  
Vänernsbor

Mål nr M 1750-11

**KLAGANDE**

F G W

Ombud: C W

**MOTPART**

1. Kommunstyrelsen i Grums kommun

2. Länsstyrelsen i Värmlands län

**ÖVERKLAGAT BESLUT**

Länsstyrelsen i Värmlands läns beslut 2011-04-21 i ärende nr 526-5519-2010, se bilaga 1

---

**SAKEN**

Strandskyddsdispens med tillämpning av 7 kap 18 d – e §§ miljöbalken för nybyggnad av fritidshus på fastigheten X, Grums kommun

---

**DOMSLUT**

1. Med ändring av det överklagade beslutet medger mark- och miljödomstolen dispens från strandskyddsbestämmelserna för uppförande av ett fritidshus på fastigheten X, Grums kommun, inom tomtplatsavgränsning enligt bilaga 3.

2. Ytterligare mark på fastigheten X får inte tas i anspråk som tomtplats än vad som framgår av bilaga 3.

3. Dispensen från strandskyddet upphör att gälla om den åtgärd som dispensen avser inte har påbörjats inom två år eller inte avslutats inom fem år från det att domen vann laga kraft.

Dok.Id 181572

---

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1070 462 28 Vänernsbor	Hamngatan 6	0521-27 02 00 E-post: mmd.vanersbor@dom.se	0521-27 02 30	måndag – fredag 09:00-16:00

**BAKGRUND**

Kommunstyrelsen i Grums kommun ( nedan kommunen) beviljade genom beslut den 2 november 2010 strandskyddsdispens för nybyggnad av fritidshus på fastigheten X, Grums kommun (nedan X). Som skäl härför anförde kommunen i huvudsak att området ligger inom ett av kommunen, i översiktsplan antagen den 17 juni 2010, utpekat område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (nedan LIS-område), att det tillämnade fritidshuset där skulle uppföras i anslutning till ett befintligt bostadshus och att åtgärden inte skulle inverka på allmänhetens tillgång till strandskyddsområdet (angående det aktuella LIS-området; se bilaga 2). Kommunen anförde i beslutet vidare att området inte heller omfattas av några ”höga” naturvärden och den negativa påverkan en byggnation skulle få på de biologiska värdena bedömdes som ringa.

Länsstyrelsen i Värmland (nedan länsstyrelsen) beslutade den 8 december 2010, med stöd av 19 kap. 3 b § första stycket miljöbalken att överpröva kommunens beslut. Denna prövning ledde fram till att länsstyrelsen, genom det överklagade beslutet, bilaga 1, på där anförda skäl upphävde den beviljade strandskyddsdispensen.

**YRKANDEN M.M.**

F G W har överklagat länsstyrelsens beslut och yrkat att mark- och miljödomstolen upphäver länsstyrelsens beslut och beviljar strandskyddsdispens för nybyggnad av fritidshus på X. Till utveckling av sitt överklagande har hon anført i huvudsak följande. Genom att kommunen i sin nu gällande översiktsplan har pekat ut Gärnsås vid Lilla Värmeln som ett LIS-område, i vilket X ligger, får det anses utrett att den tilltänkta byggnation ska ske inom ett område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen enligt 7 kap 18 e § miljöbalken. Kommunen, som väl känner till området och terrängen anser att byggnationen bidrar till utvecklingen av landsbygden i denna del av Grums kommun. Denna uppfattning delas säkert av bl.a. lanthandlaren, grannbonden som erbjuder sina tjänster med ny-, om- och tillbyggnad av fastigheter samt övriga lokala hantverkare



och affärsidkare i Grums centralort; varje ny bostad utvecklar landsbygden i området. Vad gäller särskilda skäl för dispens stadgar 7 kap 18 d § miljöbalken att ”Om prövningen gäller en dispens för att uppföra enstaka en- eller tvåbostadshus med tillhörande komplementbyggnader och andra åtgärder får man i stället beakta om huset eller husen avses att uppföras i anslutning till ett befintligt bostadshus”. Avståndet från det närmaste fritidshuset i området till den tänkta byggnationen på X är ca 50 m. Hennes byggnation kommer alltså att uppföras i anslutning till ett befintligt bostadshus enligt nyssnämnda stadgande varför även särskilda skäl för strandskyddsdispens föreligger. Slutligen är vid tillämpning av 7 kap 25§ miljöbalken inget allmänt intresse hotat.

Kommunen har biträtt F G W överklagande och anfört bl a följande. Kommunen har gjort ett gediget arbete med att under tre års tid tagit fram andra generationens översiktsplan. Utgångspunkterna för kommunens planering finns klart redovisade i ÖP 2010 första del. Där kan man läsa om kommunens ambitioner att på olika sätt bli en attraktiv kommun i Värmlandsregionen. Vid möte med planenheten på länsstyrelsen den 7 juli 2009 diskuterades frågan om LIS-områden. Då framkom inte något från länsstyrelsens sida att man skulle komma att agera som man sedermera gjorde i granskningsyttrandet. Först i detta granskningsyttrande påpekade länsstyrelsen, utan motivering, att det utpekade LIS-området var för stort. Länsstyrelsen har, till skillnad från andra länsstyrelser, inte tagit fram någon handledning som redovisar hur man från statligt håll kommer att bedöma vad man anser vara område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. En dialog med länsstyrelsen härom var omöjlig vid tidpunkten för kommunens arbete med översiktsplanen och isamband med lagens ikraftträdande. Härtill kommer att kommunen, i ett fall som detta, inte har rätt att överklaga länsstyrelsens beslut vilket ger ett osäkert läge då det enbart är kommunen som har rätt att i översiktsplan peka ut landsbygdsutvecklingsområden i strandnära lägen. – Kommunen har bäst möjligheter att göra avvägningar beträffande strandskyddet och utifrån detta lägga in LIS-områden på lämpliga platser i översiktsplan. I det nu förevarande planarbetet, vilket började år 2007, granskade kommunen områden i närheten av de små tätorterna Värmskog och Degerby vid Lilla Värmeln och fann området kring Gärsnäs intressant för landsbygdsutveckling eftersom man ville prioritera områden

där det redan finns en förtätning av byggnader, vilket är fallet på den plats inom det aktuella LIS-området där F G W vill bygga fritidshus. För servicen i detta område, inte minst för lanthandeln i Degerby, är varje enskild byggnation en landsbygdsutveckling. Det aktuella LIS-området är ca 4 km långt enligt den karta (bilaga 2; mark- och miljödomstolens anmärkning) som preciserar området enligt översiktsplanen. Vad gäller relationen mellan kommunens totala strandsträcka och den strandsträcka som är tagen i anspråk som LIS-områden i översiktsplanen är relationen ca 10 procent (dvs av ca 35-45 mil strand totalt är ca 3-4 mil utpekade som LIS-områden). Vid utpekandet i översiktsplanen av det LIS-område vid Gärsnäs som målet gäller har kommunen alltså uppfyllt kraven i 7 kap 18 e § 1 st p 1-2 miljöbalken och särskilda skäl för det dispensbeslut kommunen meddelat (och länsstyrelsen upphävt) förelåg enligt båda meningarna i 7 kap 18 d § samma balk.

Länsstyrelsen har bestritt ändring av det överklagade beslutet och till stöd härför tillagt bland annat följande. Länsstyrelsen har, både i samrådsyttrandet och i granskningsyttrandet, framfört synpunkter om de utpekade områdena och uppgett att områdena inte bör vara LIS-områden i sin nuvarande version utan bör begränsas redan i översiktsplanen eller i ett tematiskt tillägg till översiktsplanen. Det är viktigt att staten genom länsstyrelsen har insyn i processen angående utpekande av LIS-områden, för att på så sätt kunna tillvara ta det allmänna intresset av att bevara strandområdena orörda och tillvarata syftena med strandskyddet. För det fall kommunerna själva skulle kunna utpeka LIS-områden utan att länsstyrelsen hade något att säga till om, skulle stora delar av det som idag är strandskyddade områden komma att bebyggas och reglerna om strandskydd skulle därigenom urholkas. – I detta fall kan de LIS-områden som utpekade i översiktsplanen inte anses utgöra LIS-områden enligt 7 kap 18 e § miljöbalken eftersom områdena är för stora och då det saknas en långsiktig analys av hur naturvärdena påverkas. Även det aktuella LIS-området i Gärsnäs torde vara för stort; helst bör utpekandet vara så detaljerat att det går ner på fastighetsnivå för att lämpligheten som LIS-område skall kunna bedömas. Vad gäller särskilda skäl för strandskyddsdispens kan sådana inte anses föreligga enligt 7 kap 18 d § första meningen eftersom byggandet av ett fritidshus på X knappast kan bidra till utvecklingen av landsbygden. Istället är det så att

varje ny byggnad i området begränsar allemansrätten. - För det fall att mark- och miljödomstolen skulle finna att LIS-området i översiktsplanen för Gärsnäs uppfyller kraven i 7 kap 18 e § miljöbalken finns dock särskilda skäl för strandskyddsdispens enligt 7 kap 18 d § andra meningen eftersom det tillämnade huset på X ligger tillräckligt nära annat befintligt hus.

### DOMSKÄL

Strandskyddsområdet på platsen omfattar 200 meter.

Mark- och miljödomstolen har hållit syn på platsen.

Genom bestämmelserna i 7 kap 18 c § 2 st, 18 d § och 18 e § miljöbalken jämte 3 kap 5 § 5 p plan- och bygglagen (2010:900) har lagstiftaren gett kommunerna en utökad möjlighet att få till stånd dispens från strandskyddet, t ex för uppförande av byggnad inom strandskyddat område, i syfte att göra landsbygden i kommunerna mera attraktiv för bosättning. Om en kommun pekar ut ett sådant område som ett *område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen* (sk LIS) skall området framgå av översiktsplan. En sådan översiktsplan är visserligen inte bindande men planen skall enligt 7 kap 18 e § 2 st miljöbalken ge vägledning vid bedömningen om en utpekad plats ligger inom ett sådant område som avses i 7 kap 18 e § 1 st samma balk. Avsikten är att det i översiktsplan skall anvisas begränsade områden där lättnader i strandskyddet kan godtas och i dessa områden skall man samtidigt kunna vänta sig liten inverkan på allemansrätt och naturmiljö.

Det är ostridigt i målet att Grums kommun i översiktsplan för kommunen, antagen den 17 juni 2011 och lagakraftvunnen, utpekat vissa LIS-områden inom kommunen och att den strandskyddsdispens som F G W sökt avser byggnation inom ett sådant LIS-område, nämligen det för Gärsnäs markerade området enligt bilaga 2. Den första frågan att pröva i målet är då om det i översiktsplanen utpekade området för Gärsnäs uppfyller kraven i 7 kap 18 e § 1-2 p miljöbalken för att vara ett LIS-område.

När nu lagstiftaren gett kommunerna detta instrument att utvidga möjligheterna för strandskyddsdispens om syftet är landsbygdsutveckling och kommunen i den aktuella översiktsplan pekat ut området i Gärsnäs som ett LIS-område, måste det vid prövningen om området även är ett LIS-område enligt nyssnämnda lagrum förutsättas att kommunen, i planarbetet och genom den antagna planen, också prövat att området är lämpligt för utveckling av landsbygden och att området är av sådant slag och har en sådan begränsad omfattning att strandskyddets syften fortfarande tillgodoses långsiktigt. För att denna presumtion skall brytas måste det genom processmaterialet i målet, innefattande iakttagelserna vid syn på stället, framgå att något av kraven, i detta fall de i nämnda 7 kap 18 e § 1- 2 p miljöbalken, inte är uppfyllt, t e x att kommunen pekat ut större delen av sitt totala strandområde som LIS-område eller att det utpekade området inkräktar alltför mycket på strandskyddets syften i 7 kap 13 § samma balk.

I förevarande fall är det utpekade LIS-området i Gärsnäs begränsat till sin omfattning (se bilaga 2) och de lokala förhållanden som kommunen anfört är sådana att viss landskapsutveckling måste anses bli följd av byggnationen samtidigt som strandskyddets syften fortfarande måste anses långsiktigt tillgodosedda. I sistnämnda avseende beaktas att den planerade byggnationen av fritidshus på X ligger i granskog 40 - 50 meter från strandlinjen och i sig inte hindrar allemansrättslig tillgång till själva strandområdet på fastigheten men att byggnationen på fastigheten strax nordväst därom är sådan att allemansrättslig tillgänglighet för passage längs strandlinjen norr om X redan är förhindrad. Påverkan från allemansrättslig synpunkt av den önskade byggnationen på X är alltså försumbar. Det finns inte heller någon omständighet som skulle kunna tyda på annat än ringa påverkan avseende livsvillkor för djur- och växtlivet.

De omständigheter som framkommit i målet, inbegripet iakttagelserna vid syn på platsen, medför alltså att kommunens utpekande av Gärsnäs som LIS-område i översiktsplanen skall godtas som LIS-område även enligt 7 kap 18 e § 1-2 p miljöbalken.

Vad härefter gäller frågan om särskilda skäl för strandskyddsdispens föreligger har mark- och miljödomstolen ingen annan uppfattning än parterna, nämligen att dispensskäl finns enligt 7 kap 18 d § andra meningen miljöbalken p g a närheten till annat bostadshus, varvid bostadshuset på Z ligger närmast (ca 50 meter från det tillämnade bostadshuset på X).

Länsstyrelsens beslut skall alltså upphävas och strandskyddsdispens medges enligt domslutet.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga 4 (DV427)

Överklagande senast den 9 december ges in till mark- och miljödomstolen men ställs till Mark- och miljööverdomstolen.

Ulf Klerfalk  
rådman

Roger Ödmark  
tekniskt råd

---

Målet har handlagts av beredningsjuristen Henrik Pernmyr



## Hur man överklagar - dom i mål som har överklagats till mark- och miljödomstolen

**Den som vill överklaga mark- och miljödomstolens dom ska göra detta skriftligen. Skrivelsen ska skickas eller lämnas till mark- och miljödomstolen. Överklagandet prövas av Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt.**

Överklagandet ska ha kommit in till mark- och miljödomstolen inom tre veckor från domens datum. Sista dagen för överklagande finns angiven på sista sidan i domen.

För att ett överklagande ska kunna tas upp i Mark- och miljööverdomstolen fordras att prövningstillstånd meddelas. Mark- och miljööverdomstolen lämnar prövningstillstånd om

1. det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som mark- och miljödomstolen har kommit till,
2. det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som mark- och miljödomstolen har kommit till,
3. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, eller
4. det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Om prövningstillstånd inte meddelas står mark- och miljödomstolens avgörande fast.

Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till Mark- och miljööverdomstolen varför klaganden anser att prövningstillstånd bör meddelas.

Skrivelsen med överklagande ska innehålla uppgifter om

1. den dom som överklagas med angivande av mark- och miljödomstolens namn, datum för domen samt målnummer,
2. den ändring av mark- och miljödomstolens dom som klaganden vill få till stånd,
3. grunderna (skälen) för överklagandet,
4. de omständigheter som åberopas till stöd för att prövningstillstånd ska meddelas, samt
5. de bevis som åberopas och vad som ska styrkas med varje bevis.

Skriftliga bevis som inte lagts fram tidigare ska ges in samtidigt med överklagandet.

Till överklagandet ska bifogas lika många kopior av skrivelsen som det finns motparter i målet. Har inte klaganden bifogat tillräckligt antal kopior, framställs de kopior som behövs på klagandens bekostnad.

Ytterligare upplysningar lämnas av mark- och miljödomstolen. Adress och telefonnummer finns på första sidan av domen.