



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060303

DOM
2016-12-22
Stockholm

Mål nr
M 4270-16

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Vänersborgs tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2016-04-25 i mål M 1481-16, se bilaga A

KLAGANDE

LG

Ombud: VF

MOTPARTER

1. Länsstyrelsen i Värmlands län
651 86 Karlstad

2. Miljö- och byggnadsnämnden i Säffle kommun
661 80 Säffle

SAKEN

Strandskyddsdispens för uppförande av uthyrningsstugor m.m. på fastigheten X i Säffle kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 1306502

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
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
		E-post: svea.avd6@dom.se www.svea.se		

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

LG har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen upphäver länsstyrelsens i Värmlands beslut och fastställer Miljö- och byggnadsnämnden i Säffle kommuns beslut den 17 november 2015 om att medge strandsskyddsdispens för uppförande av uthyrningsstugor m.m. på fastigheten X i Säffle kommun.

Länsstyrelsen (länsstyrelsen) i Värmlands län har motsatt sig överklagandet.

Miljö- och byggnadsnämnden i Säffle kommun (nämnden) har vidhållit sitt beslut.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

LG har till stöd för sin talan vidhållit vad som tidigare anförts och tillagt i huvudsak följande: Det mark- och miljödomstolen har missat är att kravet på klaganden när denne ska visa att det förekommer ett LIS-område inte ska ställas orimligt höga. I detta fall har LG redovisat ett gediget material. I LIS-utredningen som utförts finns en komplett analys av vad det planerade projektet kommer att leda till i form av utveckling och arbetstillfällen, påverkan på djurliv och naturen, nyttan för friluftslivet, motstående intressen osv. Utredningens slutsatser leder konkret till att vid bedömningen av om strandskyddsdispens ska meddelas så finns ytterligare ett skäl att beakta för dispens, nämligen att bebyggelsen kommer att leda till utveckling på landsbygden. Det aktuella projektet har mycket stor förankring hos alla närboende, kommunen och övriga berörda. Om projektet genomförs så kommer det att medföra helt förändrade villkor för bygden med nya arbetstillfällen, utveckling m.m. Området där projektet är tänkt att genomföras ligger långt ut på landsbygden med skogs- och jordbruk som enda egentliga källor till försörjning. Det måste anses klarlagt att det är frågan om en situation där dispens ska kunna meddelas.

Den 2 februari 2015 genomfördes ett möte med länsstyrelsen. Närvarande var två representanter från den konsultbyrå som tagit fram utkastet till LIS-utredning samt två handläggare på länsstyrelsen. Utkastet till LIS-utredning presenterades för tjänstemännen som även fick möjlighet att inkomma med synpunkter på upplägg och

utförande av utredningen. När det gäller allmänhetens möjlighet till att få yttra sig så har LG efterfrågat synpunkter och gått ut med utförlig information till samtliga personer som på något sätt kan anses bli berörda av de planerade åtgärderna i området. Synpunkter har även inkommit och beaktats i samband med att den färdiga LIS-utredningen togs fram. Att notera här är att det hittills inte framkommit en enda negativ synpunkt på det som föreslagits från LGs sida. Säffle kommun har även de haft stora möjligheter att komma med synpunkter, vilket också har skett, under arbetets gång.

Länsstyrelsen har till stöd för sin talan anfört i huvudsak följande: Det kan inte ha varit lagstiftarens avsikt att, om redovisning av LIS-områden har skett i översiktsplanen, bestämmelserna i 7 kap. 18 d och e § miljöbalken ska kunna tillämpas i ytterligare områden. Genom översiktsplaneprocessen hanteras frågan om LIS-områden utifrån heltäckande beslutsunderlag som blir föremål för en bred och offentlig prövning. Översiktsplanen utarbetas på ett sätt som garanterar insyn och en demokratisk förankring hos medborgarna, berörda intressenter och myndigheter. Länsstyrelsen har aldrig formellt getts möjlighet att yttra sig över den LIS-utredning som åberopas i målet. Inte heller har kommunmedborgare och övriga intressenter haft några möjligheter till insyn och påverkan. Det möte i februari 2015 som det hänvisas till var av informell karaktär. Den LIS-utredning som åberopas i målet är daterad i juli samma år och diskuterades aldrig vid detta möte, såvitt deltagande tjänstemän från länsstyrelsen kan komma ihåg.

En översiktsplan förutsätts vara långsiktig. Säffle kommun pekade så sent som 2013 ut 35 LIS-områden i sin översiktsplan och utrymmet för att nu kunna godta ytterligare LIS-områden är därför mycket begränsat. Om kommunen vill peka ut ytterligare LIS-områden bör det göras genom att översiktsplanen ändras i enlighet med bestämmelserna därom i 3 kap. plan- och bygglagen (2010:900).

Mot bakgrund av det anförda anser länsstyrelsen att det inom ramen för detta mål inte bör bedömas om det aktuella området i och för sig uppfyller kriterierna i 7 kap. 18 e § miljöbalken. Att göra en sådan bedömning skulle innebära att översiktsplaneinstitutet kringgås. Om Mark- och miljööverdomstolen anser att en sådan bedömning ändå låter

sig göras vill länsstyrelsen anföra följande i denna del. Aktuellt område är av riksintresse enligt 4 kap. 2 § miljöbalken. Området omfattas även av utvidgat strandskydd. Detta på grund av områdets höga värden för både friluftsliv samt växt- och djurliv. Av beslutet framgår att det utmed kuststräckan från Åkerhus till Stavvik finns ett 15-tal kobbar och skär som har betydelse för kolonihäckande sjöfåglar. Även flera arter av störningskänsliga fåglar förekommer längs sträckan. Bebyggelsen är sparsamt utbredd vilket tillsammans med de naturgeografiska karaktärsdragen ger området en stark känsla av orördhet. Den planerade exploateringen kommer att försämra allmänhetens tillgång till strandskyddsområdet och den kommer sammantaget även få negativa konsekvenser för växt- och djurliv, inte minst för störningskänsliga fågelarter. Länsstyrelsen har också i sitt granskningsyttrande beträffande LIS-områden på östra delen av Värmlandsnäs påtalat den bristfälliga infrastrukturen. Mot den nu angivna bakgrunden anser länsstyrelsen att området inte uppfyller kriterierna i 7 kap. 18 e § miljöbalken.

Nämnden har inte haft något ytterligare att tillföra ärendet.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

LG har ansökt om strandskyddsdispens för uppförande av servicebyggnad, fem uthyrningsstugor, uppställningsplatser med parkering, gästbrygga, badbrygga m.m. på fastigheten X. Fråga i målet är om det finns särskilda skäl att bevilja LG dispens från strandskyddsreglerna med stöd av bestämmelserna om områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen s.k. LIS-områden i 7 kap. 18 d och e § miljöbalken.

Med LIS-område avses ett område som bl.a. är lämpligt för utvecklingen av landsbygden och är av sådant slag och har en så begränsad omfattning att strandskyddets syften fortfarande tillgodoses långsiktigt (7 kap. 18 e § första stycket 1-2 miljöbalken). Vid bedömningen om en plats ligger inom ett LIS-område ska översiktsplanen ge vägledning. Översiktsplaner är dock inte bindande för myndigheter och enskilda (andra stycket nämnda lagrum). Det bör normalt inte finnas anledning att frångå den bedömning som kommunen har gjort genom redovisning i översiktsplanen,

särskilt om länsstyrelsen i sitt granskningsyttrande inte anmärkt mot redovisningen (prop. 2008/09 sid. 58). En översiktsplan har emellertid inte ansetts ge någon tydlig vägledning i fråga om platsen för den avsedda dispensen ligger inom ett LIS-område när länsstyrelsen i granskningsyttrande framfört invändningar mot det av kommunen utpekade LIS-området (MÖD 2012:39).

Säffle kommun pekade 2013 ut 35 stycken LIS-områden i sin översiktsplan. Av handlingarna i målet framgår att den plats på fastigheten X, för vilken dispens söks, inte finns utpekad som ett LIS-område i kommunens översiktsplan.

Till stöd för att området är lämpligt såsom ett LIS-område har LG presenterat en LIS-utredning som utförts på uppdrag av honom. Slutsatsen i utredningen är att det aktuella området är ett lämpligt LIS-område. Ställningstagande redovisas med utgångspunkt i samma frågeställningar som kommunen använde sig av i utredningen över vilka områden som är lämpliga såsom LIS-områden i den gällande översiktsplanen.

Mark- och miljööverdomstolen gör följande bedömning.

Genom en översiktsplanprocess hanteras frågan om lämpliga LIS-områden utifrån ett heltäckande beslutsunderlag som blir föremål för en bred och offentlig prövning. Översiktsplanen utarbetas på ett sätt som garanterar insyn och en demokratisk förankring hos medborgare, berörda intressenter och myndigheter. En översiktsplan förutsätts även vara långsiktig. Den LIS-utredning som LG presenterat saknar dessa komponenter. Vidare har länsstyrelsen, som genom sin granskning i en översiktsplanprocess ska bevaka att strandskyddsreglerna följs, bedömt i förevarande mål att området är olämpligt såsom LIS-område, bl.a. grundat utifrån de naturvärden som finns i området.

Mot bakgrund av att strandskyddsdispens som utgångspunkt ska meddelas restriktivt, att kommunen inte bedömt området såsom ett lämpligt LIS-område i översiktsplanen, att länsstyrelsen avstyrkt att dispens från strandskyddet meddelas pga. områdets naturvärden och att den utredning som finns inte presenterar tillräckligt underlag från de motstående intressen som typiskt sett kommer till uttryck i en översiktsplan, finner

Mark- och miljööverdomstolen att förutsättningar för att bevilja LG strandskyddsdispens med stöd av bestämmelserna i 7 kap. 18 d och e § miljöbalken inte föreligger. Överklagandet ska därför avslås och mark- och miljödomstolens dom stå fast.

Domen får enligt 5 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar inte överklagas.

I avgörandet har deltagit hovrättslagmannen Claes-Göran Sundberg och hovrättsråden Roger Wikström, Eywor Helmenius, referent, samt Ulf Wickström.

Föredragande har varit Julia Nyberg.



VÄNERSBORGS TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2016-04-25
meddelad i
Vänernsborg

Mål nr M 1481-16

KLAGANDE
LG

MOTPART
Miljö- och byggnadsnämnden i Säffle kommun
Kanaltorget 1
661 80 Säffle

ÖVERKLAGAT BESLUT
Länsstyrelsen i Värmlands läns beslut 2016-03-11 i ärende nr 526-8232-2015, se bilaga 1

SAKEN
Strandskyddsdispens för uppförande av uthyrningsstugor m.m. på fastigheten X

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet, dvs. ändrar inte länsstyrelsens bedömning.

Dok.Id 327405

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1070 462 28 Vänernsborg	Hamngatan 6	0521-27 02 00 E-post: mmd.vanersborg@dom.se	0521-27 02 30	måndag – fredag 08:00-16:00 -

BAKGRUND

Miljö- och byggnadsnämnden i Säffle kommun beslutade den 17 november 2015 att medge strandskyddsdispens för uppförande av uthyrningsstugor m.m. på fastigheten Säffle X. Länsstyrelsen i Värmland tog upp beslutet till prövning och beslutade den 11 mars 2016 att upphäva nämndens beslut. Beslutet har nu överklagats till mark- och miljödomstolen av LG.

YRKANDEN M.M.

LG har yrkat att han ska beviljas sökt dispens. Till grund för sitt yrkande har han anfört bl.a. följande.

Miljö- och byggnadsnämnden i Säffle kommun (nedan Kommunen) har i samråd med honom som ägare till fastigheten Säffle X (nedan Fastigheten) med-gett strandskyddsdispens för planerade åtgärder på Fastigheten. Dispensen motive-ras med att kommunen anser att det är frågan om ett projekt som kan främja landsbygdsutvecklingen i strandnära lägen (s.k. LIS-områden), att kommunen har tagit fram en omfattande analys av frågan om dispens i en LIS-utredning och att de slutsatser som framkommit i utredningen visar att dispens kan ges.

Bakgrunden till LIS-områdena står att finna i propositionen 2008/09:119. Tanken med införandet av reglerna var att kommuner på landsbygden, där det generellt finns stort utbud strandnära lägen men befolkningstrycket är lägre, skulle kunna få peka ut områden där ytterligare skäl till dispens finns. Det anges uttryckligen i propositionen (sid. 33) att ansvaret för att göra de avvägningar som ska göras för utpekande ska ligga på kommunerna. Det är dessa som är bäst lämpade för att göra utredningar och de känner även bäst till förhållandena. Lagstiftaren måste alltså anses ha lämnat ett stort mått av bestämmande till kommunerna i frågor som gäller LIS-områden.

Den centrala frågan i det nu aktuella ärendet blir således om Länsstyrelsen har rätt i sin argumentation, att utpekande har skett i Kommunens översiktsplan hindrar Kommunen från att ta nya beslut om LIS-områden utan att gå vägen via ny över-

siktsplan. En översiktsplan är primärt ett planeringsinstrument som en kommun använder för att klargöra hur man avser att utveckla en kommun. En översiktsplan får endast indikativa konsekvenser, dvs. den visar vad en kommun avsett. Typexemplet är vindkraft där ett utpekande av en kommun i en översiktsplan kan påverka lämpligheten av att placera vindkraftverk i ett visst område. I det avsnitt i ovan angiven proposition som behandlar frågan om LIS-områden så framgår att anledningen till att koppling görs till översiktsplanen mera handlar om överskådlighet och medborgarnas möjlighet att skapa sig en bild av vilka områden som det är lämpligt att begära dispens från. Kopplingen mellan miljöbalkens regler om strandskydd och plan- och bygglagens regler om översiktsplan är inte helt okomplicerad varför lagstiftaren ansåg det nödvändigt att klargöra vad som gäller. På sid. 58 i aktuell proposition anges därför följande:

”Reglerna om ett differentierat strandskydd behöver utformas på ett sådant sätt att innehållet i översiktsplanen inte får karaktär av normgivning. I miljöbalken bör anges kriterierna för vad som är områden där särskilda bestämmelser gäller ifråga om upphävande av och dispens från strandskyddet. Det ska vara möjligt att i det enskilda fallet, t.ex. ett dispensärende, pröva om den sökta åtgärden ligger inom ett sådant område där lättnader i strandskyddet gäller. Avsikten är att utforma ett system som fungerar på väsentligen samma sätt som riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken, som enligt gällande regler ska anges i översiktsplanen. Redovisningen av riksintressen i översiktsplanen är vägledande vid kommande prövningar i enskilda ärenden, t.ex. tillståndsprövningar enligt miljöbalken. I det enskilda fallet ska det dock självständigt prövas om den aktuella platsen ingår i ett område som är av riksintresse enligt 3 och 4 kap. miljöbalken.”

Enligt Kommunen så måste detta stycke förstås så att ett utpekande i en översiktsplan av ett LIS-område är vägledande och inget annat. Det ska alltid göras en individuell prövning, även om ett område är beläget utanför ett utpekad LIS-område.

I det nu aktuella fallet finns ett gediget underlag till hands som visar på att mycket omfattande utredningar av konsekvenserna av bebyggelsen har gjorts. Det är påverkan som är det centrala, inte ett utpekande i en översiktsplan. Han som fastighetsägare och Kommunen anser att Länsstyrelsen verkar ha feltolkat det ovan angivna avsnittet varför Länsstyrelsens beslut är felaktigt. Det är nämligen viktigt att klar-

göra att han som fastighetsägare, Kommunen och Länsstyrelsen inför det nu överklagade beslutet har haft en omfattande kontakt med varandra. Denna har syftat till att Kommunen har velat få klart för sig att man har gjort rätt i sina ställningstaganden och analyser när det gäller det aktuella LIS-området. Länsstyrelsen har i samband med dessa kontakter kommit med synpunkter och klargöranden kring vad de anser behöver belysas i ärendet. Inte under några av dessa kontakter har myndigheten klargjort för Kommunen att de anser att redovisning måste ske i en översiktsplan och att det i annat fall inte är möjligt att utpeka ett LIS-område. Tvärtom har dialogen mera handlat om vissa aspekter som behöver belysas ytterligare och andra överväganden som är viktiga. Mot bakgrund av detta anser Kommunen att om Länsstyrelsen verkligen ansåg att kopplingen mellan översiktsplanen och möjligheten till att utpeka LIS-områden är så central så borde detta ha framförts i hans, Kommunen och Länsstyrelsens kontakter.

I förarbetena anges att för att det ska vara fråga om ett LIS-område så ska samtliga angivelser i paragrafens första stycke vara uppfyllda. Denna del av paragrafen anger de mera allmänna kraven på ett område, något som Kommunen i detta fall med råge måste anses ha uppnått med den omfattande utredning som föregått ärendet. Det ovan angivna sista stycket i paragrafen anges i författningskommentarerna vara ett avsnitt som klargör att vägledning om en plats ligger inom ett LIS-område ska sökas i översiktsplanen. Denna del av lagstiftningen är alltså inte tvingande utan är mera av ett klargörande om var information om LIS-planerna bör finnas. Sammantaget så kan det inte anses att lagstiftaren har uttryckt ett krav på att LIS-områdena ska finnas i översiktsplanen. Om så vore fallet skulle det ha framgått uttryckligen.

DOMSKÄL

Målet handläggs enligt lagen (1996:242) om domstolsärenden. Handläggningen är i huvudsak skriftlig. Mark- och miljödomstolens uppgift är att gå igenom materialet för att se om länsstyrelsens avgörande är riktigt.

Som framgår av länsstyrelsens redogörelse för tillämplig lagstiftning kan dispens enligt 7 kap. 18 c § miljöbalken (1998:808) medges i de enskilda fall det föreligger

särskilda skäl. Vid prövningen av en fråga om dispens från strandskyddet inom områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen, s.k. LIS-områden, får man i enlighet med 7 kap. 18 d-e §§ också beakta vissa andra särskilda skäl. Vägledande för bedömningen av om en plats utgör ett LIS-område är huruvida platsen har utpekats som sådant i kommunens översiktsplan. Enligt förarbetet ska ett LIS-område utpekats i översiktsplanen utifrån ett långsiktigt perspektiv och på ett sätt som garanterar insyn för medborgarna (prop. 2008/09:119 s. 56). Av handlingarna framgår att den plats på fastigheten X, för vilken den sökta dispensen gäller, inte finns utpekad som ett LIS-område i kommunens översiktsplan. LG har gjort gällande att särskilda skäl för dispens ändå ska anses föreligga.

Enligt lagförarbeten och fast rättspraxis ska stor restriktivitet iakttas vid dispensgivning. Dispens ska meddelas endast i undantagsfall, vid mycket starka dispensskäl (Jfr MÖD M 330/03 och MÖD 2008:32). Den samlade bedömning som ska föregå ett beslut om medgivande av dispens grundas till stor del på vilka tidigare avvägningar kommunen gjort avseende framtida exploatering och bevarandet av naturvärden m.m. (Jfr MÖD 2012:39 och MÖD M 6396/08). Om ett område inte är utpekad som LIS-område i kommunens översiktsplan krävs därför starka skäl för att medge dispens på denna grund. Då den aktuella platsen på fastigheten X inte har utpekats som LIS-område bör utgångspunkten vara att kommunen redan gjort en lämplighetsprövning utifrån gällande bestämmelser i miljöbalken och kommit fram till att området inte bör omfattas av reglerna om LIS-områden.

För att reglerna om LIS-områden ska tillämpas i förevarande fall ligger det på LG att visa att så bör vara fallet. Vad han anfört och åberopat visar emellertid inte detta.

Sammanfattningsvis kan konstateras att sådana särskilda skäl som kan motivera strandsskyddsdispens inte har redovisats. Av handlingarna och utredningen i övrigt har heller inte framkommit något som talar för att länsstyrelsens beslut är felaktigt. Mark- och miljödomstolen instämmer således med den bedömning som gjorts av länsstyrelsen i det överklagade beslutet. Överklagandet ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV 427)

Överklagande senast den 16 maj 2016

Göran Stenman

Rådman