



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 060304

DOM
2016-03-31
Stockholm

Mål nr
M 6458-15

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2015-06-18 i mål nr M 307-15, se bilaga A

KLAGANDE

Naturskyddsföreningen
Sörmland c/o K-A R

MOTPARTER

1. Oxelösunds kommun
613 81 Oxelösund
2. Länsstyrelsen i Södermanlands län
611 86 Nyköping

SAKEN

Strandskyddsdispens för anläggande av brygga samt förbud mot anmäld vattenverksamhet på Y (Källviken), fastigheten X i Oxelösunds kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom fastställer Mark- och miljööverdomstolen Länsstyrelsens i Södermanlands län beslut den 16 december 2014 (dnr 535-3407-2014 och 526-4186-2014) att avslå ansökan om strandskyddsdispens och förbjuda den anmälda vattenverksamheten.

Dok.Id 1252272

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

BAKGRUND

Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden i Oxelösunds kommun beviljade under sommaren 2014 strandskyddsdispens för uppförande av ett antal bryggor i Oxelösunds skärgård. Efter det att nämndens beslut i några fall upphävts av länsstyrelsen, som även förbjöd den med bryggorna sammanhängande vattenverksamheten, har mark- och miljödomstolen efter överklagande av Oxelösunds kommun i fem fall fastställt nämndens beslut vad gäller dispens från strandskyddet och återförvisat frågan om vattenverksamhet till länsstyrelsen för fortsatt handläggning. Mark- och miljööverdomstolen har denna dag avgjort fem mål (M 6454-15, M 6455-15, M 6457-15, M 6458-15 och M 6459-15) efter överklagande av mark- och miljödomstolens nämnda domar rörande strandskyddsdispens m.m.

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Naturskyddsföreningen Sörmland har yrkat att länsstyrelsens beslut att upphäva strandskyddsdispens för bryggan på Y samt förbjuda vattenverksamheten ska fastställas.

Oxelösunds kommun har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Parterna har utvecklat talan dels i en del som är gemensam för samtliga mål (I), dels en del som är specifik för i målet berörd ö (II), och i huvudsak framfört följande.

Naturskyddsföreningen SörmlandI. Allmänt*Lokaliseringsprövning*

Kommunen har inte gjort någon lokaliseringsprövning. Detta framgår tydligt av t.ex. det faktum att ingen brygga anlagts på Ålö som utpekats i kommunens Naturvårdsplan,

att bryggan på Korsholmen inte alls anlagts på den plats som framgår av kommunens ansökan, att bryggan på Södra Beten måste flyttas varje vinter samt att kommunen anlagt en båtbygga på en populär badstrand. Naturskyddsföreningen ställer sig frågande till om kommunen har gjort någon undersökning av huruvida det är lämpligt med en flytbrygga just på de aktuella platserna och med den växtligheten där de har anlagts. Det framgår tydligt att kommunen inte gjort någon undersökning av huruvida andra, befintliga bryggor, kan användas eller förlängas för att uppnå målen med att öka tillgängligheten. Det finns t.ex. minst en annan allmän bygga på Korsholmen, trots att kommunen påstår annat. Det borde ha funnits en långsiktig plan där man utredde frågan om det var möjligt att ha utedass och soptunna utan att behöva anlägga en bygga. På alla öar utom Ramnö finns det redan bryggor som tillfälligt borde kunna lånas av kommunen för renhållningen, om det nu behövs en bygga för renhållningen. Denna verkar ha fungerat tidigare.

Utredning om huruvida bryggorna uppfyller kraven för att vara ett angeläget allmänt intresse

Kommunen har inte valt de bästa platserna med hänsyn till miljön i de grunda havsvikarna och kustvattnen. Bryggorna har lagts ut på platser där kommunen själv angett att det finns mycket höga naturvärden och områdena inte bör exploateras. Det går inte av ärendets gång att utläsa att kommunen haft en samlad, genomtänkt och långsiktig plan för att kunna ge dispens enligt femte punkten i 7 kap. 18 c § miljöbalken. För att bryggorna ska kunna anses som ett angeläget allmänt intresse krävs det att de ska ge långsiktiga fördelar till samhället. Kommunen har inte presenterat hur bryggorna uppfyller dessa krav utöver det faktum att det blir enklare för människor att ta sig i land. Naturskyddsföreningen ifrågasätter vilka långsiktiga fördelar för samhället dessa bryggor kommer att bidra med, och om det ens behövs bryggor; öarna är idag populära och välbesökta vilket måste betyda att det är lätt att ta sig i land med småbåtar och kajaker. Att fler enskilda båtägare har lättare att ta sig i land kan inte anses som ett angeläget allmänt intresse.

Kommunen har i sitt överklagande till mark- och miljödomstolen uppgett att det behövs fler bryggor på Beten, Stora Äpskär och Högsten då det blir problem när

”turbåtsbryggan” används av privatpersoner. Ska bryggorna på Y, Ramnö och Korsholmen bara få användas av privatpersoner eller bara av turbåten? För det fall kommunen tänkt att dessa ska samsas om samma brygga, varför kan man då inte samsas på de andra tre öarna? Kommunen har även angett att bryggorna tillgängliggör skärgården på ett helt annat sätt för barnfamiljer och funktionshindrade. Naturskyddsföreningen har svårt att se bryggorna är anpassade för vare sig funktionshindrade eller barnfamiljer. Beträffande Stora Äpskär anger kommunen att flytbryggan är mer anpassad för funktionshindrade för att den är längre än turbåtsbryggan. Att en brygga är lång gör det inte bättre för funktionshindrade. Det bör vara fasta bryggor med räcken som är mest lämpliga. Det krävs även att stigarna som leder ifrån bryggorna är väl anpassade för samma målgrupp som eventuellt bör inkludera de med barnvagnar, käppar, rullatorer och rullstolar. Kommunen har inte angett varför det är ett angeläget allmänt intresse att öka tillgängligheten på just dessa öar. Det ifrågasätts hur många bryggor som krävs för att det angelägna allmänna intresset av att göra Oxelösunds skärgård mer tillgänglig ska vara tillgodosett, samt hur många olika typer av bryggor som krävs för att tillgodose behovet. Det är oklart om det är så att bryggorna enbart kommer att gynna ett privat företag, som kör turbåten, eller om allmänheten kommer att få använda sig av bryggorna. Kommunen har varit tydlig med att på de platser där det idag finns det en turbåtsbrygga krävs det en till för att det blir problem när allmänheten utnyttjar bryggan. Det är därför det finns skyltar som förbjuder allmänheten att angöra vid turbåtsbryggorna. Att endast en begränsad mängd människor (de som åker med turbåten) kan nyttja bryggan är inte förenligt med strandskyddets syften. Bryggorna gynnar då ett enskilt företag och inte allmänheten i stort. Idag finns det allmänna toaletter på alla de aktuella öarna. Det är okänt om dessa byggnader har prövats enligt strandskyddsbestämmelserna. Att i efterhand kräva en brygga för att klara skötseln av toaletterna visar på brister i planering. Både kommunen och mark- och miljödomstolen har hänvisat till att bryggorna kommer att uppfattas som allemansrättsligt tillgängliga p.g.a. information och säkerhetsutrustning som ska finnas vid bryggan. Det finns inte några villkor i kommunens beslut om dispens från strandskyddet om att det ska tydligt framgå att bryggan får användas av alla genom uppsättning av informationsskyltar och säkerhetsutrustning.

Negativ påverkan på livsvillkoren för växt- och djurlivet

Även om det skulle anses att bryggorna är ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området och som ger långsiktiga fördelar till samhället får friluftslivet inte gynnas på bekostnad av den skyddsvärda naturen, något som poängteras i rättsfallet MÖD 2004:3. Det saknas förutsättningar att bevilja dispens då åtgärden strider mot strandskyddets syften. Områdena har utpekade höga naturvärden och det är vetenskapligt bevisat att flytbryggor har en mycket negativ påverkan på växt- och djurlivet i grunda vattenområden.

Anmälan om vattenverksamhet

Bryggorna är redan uppförda. En anmälan om vattenverksamhet kan inte prövas i efterhand. Bryggan omfattas inte av undantagsregeln i 11 kap. 12 § miljöbalken. Detta innebär sammantaget att bryggorna kräver tillstånd enligt 11 kap. 9 § miljöbalken. Eftersom det finns hinder mot att bevilja strandskyddsdispens för bryggorna finns det inget skäl att upphäva länsstyrelsens beslut om att förbjuda de anmälda vattenverksamheterna eller förelägga kommunen om att söka tillstånd för bryggorna.

II. Särskilt beträffande Y

Det är uppenbart att området där bryggan placerats har höga naturvärden, trots att ingen studie har gjorts av kommunen på den aktuella platsen. Dessa värden kommer att påverkas på ett icke acceptabelt sätt av en flytbrygga. Område omfattas av

- riksintresse för kust och skärgård enligt 4 kap miljöbalken
- mycket högt naturvärde enligt Länsstyrelsens naturvårdsprogram och utgör
- grunt vattenområde som är av stort värde för fiskyngelreproduktionen och den marina vegetationen.

En brygga för småbåtar och kajaker gynnar inte tillgängligheten för icke båtburna. Den aktuella flytbryggan kan inte anses öka tillgängligheten för icke båtburna. Trots att flytbryggan olovligen har funnits sedan hösten 2014 har turbåten inte gått till Lilla

Trässö (i alla fall inte enligt turbåtens eller kommunens hemsida). Det framgår inte i kommunens strandskyddsdispens att den gamla bryggan (som nu förlängts) inte var funktionell för att anlägga vid för småbåtar och kajaker eller att den måste förlängas för att turbåten ska kunna lägga till vid den. Kommunen har vidare angett att den nya flytbryggan även kommer att användas av turbåten. Detta kommer innebära att samma problem med privata båtar kommer att uppstå.

Naturskyddsföreningen kan inte i Naturvårdsplanen hitta stöd för kommunens påstående att ön är en av de öar med högst värde för det rörliga friluftslivet och utpekad som en av de öar som bör tillgängliggöras för allmänheten.

Till stöd för sin talan har Naturskyddsföreningen bifogat kartor samt hänvisat till kommunens Naturvårdsplan.

Oxelösunds kommun

I. Allmänt

Kommunen strävar efter att få en god folkhälsa och att utöka friluftslivet genom att främja tillgängligheten i skärgården, särskilt för personer med funktionsnedsättning och personer som inte är båtburna. Tydliga mål finns i den inom kommunen framtagna Naturvårdsplanen från 2012. Naturvårdsplanen visar bland annat vilka öar som är välbesökta. Skapas välkomnande miljöer så finns möjlighet att lyfta fram öarnas natur, kultur och miljövärde. Utredning utöver Naturvårdsplanen har genomförts under 2014 där bästa läge för bryggorna har undersökts. Tillsynsmyndigheten har besökt de föreslagna platserna. Bästa läge för bryggorna har också granskats utifrån att kommunen har kunskap om vilka platser/öar som redan är ianspråktagna och kan tillgodose ett angeläget allmänt intresse. Angående Ålö är denna en del i ett annat projekt där flytbrygga redan finns på plats och är beviljad av länsstyrelsen. Därför valde länsstyrelsen att inte pröva dispensen för strandskydd. På Ålö finns välkomnande miljöer och tydlig skyltning som visar att allmänheten är välkommen.

Turbåten är av stort allmänt intresse och många extraturer körs under högsäsong. Beten och Stora Äspskär trafikeras med daglig persontrafik. Därutöver förekommer chartrade turer för grupper och enskilda. Avtalet med turbåten omfattar även hämtning av latrin och sopor inklusive drift och tillsyn i skärgården. Öarna Stora Äspskär, Trässö, Ramnö och Beten omfattas av avtal om renhållning. Förbudet mot att tömma toalettavfall från fritidsbåtar i havet torde öka behovet av anläggningar för personliga behov på öarna. Det gynnar allmänheten med anläggningar som tas om hand och underhålls.

II. Särskilt beträffande Y

Y är enligt Naturvårdsplanen en av de öar med högst värde för det rörliga friluftslivet och utpekad som en av de öar som bör tillgängliggöras för allmänheten. Där finns toaletter och soptunnor. Den förlängning som sker av nuvarande brygga kan förbättra tillgängligheten avsevärt och förbättra möjligheterna för små båtar och kajaker att lägga till. Flytbryggan underlättar avsevärt underhåll av servicefunktionerna och dessa får anses välanvända eftersom Y besöks av många och används som rast- och övernattningsplats.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Strandskydd

Innebörden av strandskyddsbestämmelserna och förutsättningarna för dispens

Mark- och miljööverdomstolen ansluter sig till vad mark- och miljödomstolen i dess domskäl inledningsvis redovisat beträffande strandskyddet och den restriktiva bedömning som följer av bestämmelserna om dispens, särskilt i områden som är av särskild betydelse för friluftslivet och naturvården. Y utgör ett sådant område.

Utanför områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen får enbart de omständigheter som räknas upp i 7 kap. 18 c § miljöbalken beaktas som särskilda skäl för dispens. Som en ytterligare förutsättning följer av 7 kap. 26 § miljöbalken att dispensen ska vara förenlig med strandskyddets syfte. Därmed förstås båda syftena,

dvs. såväl att långsiktigt trygga allemansrättslig tillgång till strandområden som att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten (7 kap. 13 § miljöbalken).

Som mark- och miljödomstolen vidare har konstaterat krävs strandskyddsdispens för uppförande av brygga inom strandskyddat område. De dispensgrunder som aktualiseras i detta mål är 7 kap. 18 c § första stycket 1, 3 och 5 miljöbalken.

Som framgått ovan under avsnittet Bakgrund har nämnden fattat beslut som berör flera olika bryggor i Oxelösunds skärgård. Dispensfrågan ska prövas för var och en av dessa bryggor utifrån förutsättningarna på respektive plats. Det hindrar inte att domstolen kan beakta vad som anförts från kommunens sida till stöd för att lokaliseringen av bryggorna utgör en samlad åtgärd för tillgodoseende av ett allmänt intresse vid bedömningen av om dispensgrunden i 7 kap. 18 c § första stycket 5 miljöbalken är tillämplig.

Mark- och miljööverdomstolen övergår till att pröva om det finns skäl att meddela strandskyddsdispens.

Har området redan tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften (7 kap. 18 c § första stycket 1 miljöbalken)?

Denna dispensgrund tillämpas ofta om det är fråga om byggnation inom en etablerad tomtplats, dvs. inom hemfridszonen.

Stranden närmast bryggan är allemansrättsligt tillgänglig. Förekomsten av den äldre bryggan innebär inte heller att det omgivande vattenområdet har tagits i anspråk på det sätt som krävs för att utgöra dispensgrund. En annan bedömning skulle innebära att det i många fall inte skulle finnas något hinder från strandskyddssynpunkt att anlägga ytterligare bryggor om det redan finns en i ett område. Så ska bestämmelserna inte tillämpas.

Dispens kan således inte ges på denna grund.

Behövs området för en anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet (7 kap. 18 c § första stycket 3 miljöbalken)?

Bryggor utgör anläggningar som för sin funktion måste ligga vid vattnet. Som ett ytterligare krav enligt bestämmelsen gäller dock att behovet inte kan tillgodoses utanför området. En noggrann prövning måste göras i förhållande till strandskyddets båda syften. Stor restriktivitet bör i synnerhet gälla i områden som är tillgängliga för allmänheten och i områden som är särskilt värdefulla för djur- och växtlivet, t.ex. grunda mjukbottnar, landhöjningsområden och strandängar, och i tätbebyggda områden (se prop. 2008/09:119 s. 105).

En brygga kan ibland – särskilt när det gäller öar – vara en nödvändig förutsättning för att en enskild ska kunna nyttja sin fastighet. Vid bedömningen av om dispens kan ges prövas emellertid i sådana fall om det finns möjlighet att t.ex. samlokalisera bryggor och båtplatser. Behovet i detta mål är uttryckt som ett behov för friluftslivet – det båtburna – att enklare få tillträde till ön. Eftersom det redan finns en brygga på platsen kan detta intresse inte anses särskilt starkt, särskilt som tillträde till ön för mindre farkoster såvitt framgått inte ens kräver en brygga. Det är således inte visat att en komplettering av nuvarande brygga behövs på platsen.

Dispens kan därför inte ges på denna grund.

Behöver området tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området (7 kap. 18 c § första stycket 5 miljöbalken)?

Det allmänna intresset som gjorts gällande består i att kommunen strävar efter att få en god folkhälsa och att utöka friluftslivet genom att främja tillgängligheten i skärgården, särskilt för personer med funktionsnedsättning och personer som inte är båtburna.

Vid införandet av bestämmelsen uttalades följande i förarbetena (prop. 2008/09:119 s. 54):

En annan omständighet avser situationer då det område som undantaget från strandskyddet avser behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området. I vissa situationer kan det vara rimligt att ge företräde åt ett sådant intresse även om strandskyddsintresset kan skadas mer än obetydligt. För att det ska vara fråga om ett angeläget allmänt intresse bör den planerade åtgärden långsiktigt ge fördelar för samhället. Det kan exempelvis vara fråga om att genomföra olika typer av infrastrukturprojekt, åtgärder som tillgodoser kommunens behov av tätortsutveckling, åtgärder för handikappanpassning eller åtgärder som betingas av naturvårdsintressen, andra miljöintressen eller kulturhistoriska intressen inom strandskyddsområdet. En förutsättning är att det kan visas att en annan lokalisering är omöjlig eller i vart fall orimlig för att tillgodose det angelägna allmänna intresset. Avvägningen mot områdets skyddsvärden kan i vissa fall innebära att det saknas förutsättningar för ett undantag trots att de angivna skälen finns (prop. 1997/98:45, Del 2, s. 91).

Denna dispensgrund förekommer sparsamt i överrättspraxis, men har tillämpats t.ex. för tillgodoseende av ett artskyddsintresse vid tillstånd till vilthägn (se Mark- och miljööverdomstolens dom den 9 oktober 2013 i mål nr M 11649-12).

Strandskyddsdispens har vidare meddelats för arbetsbodas och parkeringsplats under en begränsad tid vid en större byggnation av allmänt intresse (Mark- och miljööverdomstolens dom den 16 juni 2015 i mål nr M 1898-15). I ett mål som gällde en överklagad detaljplan har bostadsbebyggelse mot bakgrund av rådande bostadsbrist ansetts vara ett angeläget allmänt intresse; däremot ansågs inte visat att det saknades möjlighet att tillgodose detta intresse utanför strandskyddat område (Mark- och miljööverdomstolens dom den 22 februari 2016 i mål nr M 6876-15).

Förevarande åtgärd kan inte anses falla in under begreppen tätortsutveckling eller genomförande av infrastrukturprojekt i dess gängse betydelse, ens om man ser anläggandet av bryggan som en del av en samlad åtgärd till främjande av bl.a. turboatrafiken och därmed av friluftslivet i allmänhet.

Det kan vidare konstateras att den allemansrättsliga tillgången till strandområden främst tryggas på så sätt att områdena genom lagstiftningen skyddas från olika former av exploatering genom bebyggelse och uppförande av anläggningar. Detsamma gäller beträffande bevarandet av goda livsvillkor för djur och växter.

Att öka tillgängligheten till skärgården, särskilt för funktionshindrade, är ett allmänt intresse som i och för sig skulle kunna ges företräde framför strandskyddsintresset, förutsatt att det bedöms som angeläget i det enskilda fallet. Kommunen har emellertid inte i ett bredare perspektiv presenterat hur bl.a. behovet av handikappanpassning och tillgänglighet ser ut och hur det ska uppfyllas. I detta fall innebär inte ytterligare en brygga någon påvisad ökad tillgänglighet för funktionshindrade eller det icke båtburna friluftslivet, utöver den som redan finns genom den befintliga bryggan.

Det framgår av förarbetena att denna dispensgrund dessutom förutsätter en lokaliseringsprövning och överväganden om åtgärdernas långsiktiga innebörd för att komma i fråga. Om ett behov av det slag som kommunen åberopat kan konstateras, återstår således att avgöra vilken åtgärd som är lämplig och var den ska utföras för att minimera eventuell skada på de värden som skyddas genom strandskyddet. Kommunen har i nämnda hänseenden endast hänvisat till sin naturvårdsplan och platsbesök.

Oxelösunds kommuns naturvårdsplan innehåller, förutom en beskrivning av naturvärdena, bl.a. mål om skötsel av områden av stor betydelse för friluftslivets behov. Kommunen ska också verka för att minst fem öar blir tillgängliga under sommarhalvåret för icke båtburna personer. Planen innehåller sköselförslag som i vissa fall innebär att stränder ska lämnas orörda. I andra fall ska åtgärder vidtas, t.ex. röjning av marker som vuxit igen. Naturområden av klass A och B bör bevaras och skyddas från exploatering.

Domstolen har inga synpunkter på planens innehåll eller dess ambition att utgöra ett verktyg i naturvårdsfrågor och underlag för planering. Av innehållet i planen kan emellertid inte anses följa att det finns behov av att anlägga en brygga inom just det aktuella området. Någon annan utredning har inte presenterats som skulle kunna möjliggöra den samlade bedömning om lämplig lokalisering från ett strandskyddsperspektiv som ska göras. I en sådan skulle turbåtstrafiken och dess funktion – även för upprätthållandet av de servicefunktioner som kommunen beskrivit – behandlats i förhållande till det angivna syftet när det gäller bl.a. val av destinationer och placering av eventuella nya bryggor.

Bryggans effekt på naturmiljön är slutligen inte heller närmare belyst. Flytbryggor har generellt sett en negativ påverkan på växt- och djurliv i grunda områden. En anläggning inom strandskyddsområde, som skulle underlätta allmänhetens tillgång till strandområdet, riskerar självfallet att komma i konflikt med strandskyddets andra syfte. Även det långsiktiga skyddet av goda livsmiljöer kräver bedömningar av en åtgärds konsekvenser och avvägningar mellan olika intressen (jfr MÖD 2004:3 där en planerad gång- och cykelväg visserligen ansågs gynna friluftslivet men vara till nackdel för naturvården och därför inte godtogs.)

Den bristfälliga utredningen i förening med den restriktivitet vid dispensprövningen som följer av de värden som strandskyddsbestämmelserna ska skydda samt områdets särskilda värden innebär sammantaget att dispens inte kan ges på denna grund.

Sammanfattande bedömning i frågan om strandskyddsdispens kan ges

Mark- och miljööverdomstolen bedömer att det inte finns särskilda skäl att meddela strandskyddsdispens. Mark- och miljödomstolens dom ska därför ändras och länsstyrelsens beslut i stället fastställas.

Vattenverksamhet

Det är inte klarlagt huruvida den nya bryggan redan finns på plats. En anmälan om vattenverksamhet kan inte prövas i efterhand. Hinder mot att meddela tillstånd till vattenverksamhet föreligger normalt om detta strider mot strandskyddsbestämmelserna. Med hänsyn till utgången i fråga om strandskyddsdispens saknas under alla förhållanden skäl att återförvisa målet till länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut om förbud ska i stället gälla.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Anna Tiberg och Vibeke Sylten, referent, tekniska rådet Mikael Schultz samt tf. hovrättsassessorn Kristina Börjevik Kovaniemi. Föredragande har varit Vilma Herlin.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2015-06-18
meddelad i
Nacka Strand

Mål nr M 307-15

KLAGANDE

Oxelösunds kommun
613 81 Oxelösund

MOTPART

Länsstyrelsen Södermanlands län
611 86 Nyköping

SAKEN

Strandskyddsdispens för anläggande av brygga samt förbud mot anmäld vattenverksamhet på Y (Källviken), fastigheten X, Oxelösunds kommun

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Södermanlands läns beslut 2014-12-16 och 2014-12-16 i ärende nr 535-3407-2014 och 526-4186-2014, se [bilaga 1](#)

DOMSLUT

Med upphävande av Länsstyrelsen i Södermanlands läns beslut (dnr 526-4186-2014) fastställer mark- och miljödomstolen Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden i Oxelösunds kommuns beslut den 10 juni 2014 om strandskyddsdispens (dnr ECOS 2014-202).

Mark- och miljödomstolen upphäver Länsstyrelsen i Södermanlands läns beslut om förbud mot anmäld vattenverksamhet (dnr 535-3407-2014) och visar ärendet åter för fortsatt handläggning i enlighet med vad som anges i skälen för detta beslut.

Dok.Id 415380

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1104 131 26 Nacka Strand	Augustendalsvägen 20	08-561 656 00 E-post: mmd.nacka@dom.se www.nackatingsratt.domstol.se	08-561 657 99	måndag – fredag 08:30-16:00 -

BAKGRUND

Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden i Oxelösunds kommun (nämnden) beviljade den 10 juni 2014 dispens till Oxelösunds kommun för uppförande av flytbrygga med tillhörande infästningar på land på ön Y inom fastigheten X i Oxelösunds kommun.

Länsstyrelsen i Södermanlands län (länsstyrelsen) beslutade den 2 juli 2014 att, med stöd av 19 kap. 3 b § miljöbalken, pröva nämndens beslut med anledning av att det potentiellt inte finns förutsättningar för dispens. Den 16 december 2014 upphävde länsstyrelsen nämndens beslut om strandskyddsdispens samt förbjöd den anmälda vattenverksamheten avseende anläggande av flytbrygga på ön Y.

Oxelösunds kommun (kommunen) har överklagat länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen.

YRKANDEN

Kommunen har yrkat att mark- och miljödomstolen genom ändring av länsstyrelsens beslut slår fast nämndens beslut om strandskyddsdispens för uppförande av flytbrygga med tillhörande infästningar på land på ön Y inom fastigheten X i Oxelösunds kommun.

Kommunen har även yrkat att mark- och miljödomstolen upphäver länsstyrelsens beslut om att förbjuda den anmälda vattenverksamheten avseende anläggande av en flytbrygga på ön Y inom fastigheten X i Oxelösunds kommun.

Länsstyrelsen har yrkat att mark- och miljödomstolen avslår överklagandena.

GRUNDER OCH UTVECKLING AV TALAN

Kommunen har till stöd för sin talan åberopat i huvudsak följande omständigheter. Kommunen driver ett projekt för att utveckla och främja allmänhetens tillträde till Oxelö skärgård genom anpassning av miljön för bättre tillgänglighet, särskilt för funktionshindrade och de icke båtburna. Syftet med projektet är enligt kommunens "Naturvårdsplan för skärgården" (antagen den 12 december 2012) att långsiktigt utöka friluftslivet, skapa en positiv utveckling inom naturvården samt en bättre folkhälsa. Anläggandet av flytbryggorna är således ett angeläget allmänt intresse för att tillgodose kommunens behov av tätortsutveckling i form av främjande av tillgänglighet samt friluftsliv-, naturvårds-, miljövårds-, och kulturhistoriska intressen.

Enligt naturvårdsplanens konkreta målsättning ska tillgängligheten förverkligas genom att minst fem av skärgårdens öar ska gå att besöka med turboat. I dag är det emellertid enbart möjligt att besöka öarna Beten, Stora Äpskär och Högsten. Men även vid dessa öar uppstår problem för turboatstrafiken eftersom existerande bryggor används av privata båtar på ett sätt som gör det svårt för turboatarna att lägga till. Utifrån detta har kommunen dragit slutsatsen att det även finns ett tydligt behov av anläggningsplatser för fritidsbåtar och paddlare vid öarna i Oxelö skärgård.

För att lyckas med projektet behöver infrastrukturen inom skärgården stärkas och i vissa fall återuppbyggas utifrån hur den sett ut tidigare. Kommunen önskar lyfta fram öarnas natur-, kultur- och miljövärde och skapa mer välkomnande miljöer. Sökta strandskyddsdispenser är i avsikt att långsiktigt trygga den allemansrättsliga tillgången till aktuella strandområden samtidigt som de siktar till att bevarar goda livsvillkor för djur och växtlighet på land och i vatten.

Anledningen till att kommunen valt att placera en flytbrygga på ön Y är i första hand att främja tillgängligheten till friluftsliv för allmänheten på ett säkert och långsiktigt sätt. Flytbryggan gör det lättare för folk att ta sig i land, särskild för personer med funktionshinder. Vid platsen för den tilltänkta placeringen finns det redan en mindre brygga och landgång, om flytbryggan ges tillstånd skulle även

turbåten få användning av bryggan. Flytbryggan kommer vidare att uppfattas som tillgänglig för allmänheten genom tydlig markering av informationsskyltar och säkerhetsutrustning.

Y är en av de öar inom skärgården som har flest besökare och ligger nära den norr-södergående farleden längs ostkusten. Ön ses därför av många som en rast- och övernattningsplats. Det höga trycket på de servicefunktioner som ön erbjuder kräver ett smidigt tillträde till platsen för både tillsynsmän och fritidsbåtar. Flytbryggan kan göra det enklare att säkert upprätthålla de servicefunktioner som finns på ön i form av offentliga toaletter, sopmajor och vindskydd. Möjligheten för fritidsbåtar att lägga till vid platser där det finns sopstation och toalett har blivit viktigare i och med Transportstyrelsens nya föreskrifter, TSFS 2015:10, som trädde i kraft den 1 januari 2015. De nya föreskrifterna innebär förbud mot att släppa ut toalettvatten från fritidsbåtar i hav, sjöar och inre vattendrag. Det finns således större anledning att lättare kunna gå i land och använda toaletten som finns tillgänglig på ön. Behovet av att tömma tanken lika frekvent minskar liksom frestelsen att bryta mot lagen om toaletter enkelt finns tillgängliga. Vidare anses flytbryggan inte ha någon reell påverkan på öns djur- och växtliv, tvärt om underlättar bryggan angörningen och på så vis värnar om natur och miljön.

Syftet med projektet ligger vidare i linje med 7 kap. 15 § miljöbalkens intentioner. Att strandskyddsdispens för flytbrygga vid Y ska medges grundas för det första på att en brygga till sin funktion måste ligga i vatten. Platsen i fråga är vidare redan tagen i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften. Området behöver vidare tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utan för området, nämligen möjliggörandet av det rörliga friluftslivet genom att långsiktigt trygga den allemansrättsliga tillgången till strandområdet.

Länsstyrelsen har i samband med överklagandet förklarat att den vidhåller sitt beslut och tillägger därutöver i huvudsak följande. Y ligger inom riksintresse för kust och skärgård enligt 4 kap. miljöbalken. Enligt länsstyrelsens

naturvårdsprogram har ön mycket högt naturvärde och ny bebyggelse bör inte tillåtas. Som särskilda skäl för att dispens angav kommunen att bryggan för sin funktion måste ligga vid vattnet. Efter att länsstyrelsen tagit in beslutet för prövning åberopade kommunen även att flytbryggan var att anse som en ersättningsbrygga. I överklagandet har kommunen ändrat syftet med bryggan och anger nu även att den ska användas för att möjliggöra besök med turbåten samt att bryggan är ett angeläget allmänt intresse.

Avseende det särskilda skälet att flytbryggan var att anse som en ersättningsbrygga anser länsstyrelsen följande. I kommunens yttrande framkom det att det finns en enklare brygga som består av två betongfundament och en enklare spång på platsen. Den nya flytbryggan är tänkt att ersätta den gamla och placeras utanför det yttre betongfundamentet med en ny landgång via betongfundamenten. Flytbryggan är att betrakta som en förbättring av en redan existerande brygga. För att strandskyddsdispens ska kunna föreligga med motiveringen att det rör sig om en ersättningsbrygga krävs det dels att den planerade bryggan i huvudsak har motsvarande storlek, utformning och syfte som den brygga den är avsedd att ersätta (MÖD M628-05). Ansökan om strandskyddsdispens måste även göras inom en inte allt för lång tid från det att behovet av en ersättningsbrygga uppstod. Den i förarbetena nämnda tidsfristen om ett år kan tjäna som utgångspunkt (prop. 1997/98:45 del 2-s. 89). Den gamla bryggan är uppskattningsvis ca 5 meter lång och ca 1 meter bred. Flytbryggan kommer att vara ca 13 meter lång (8 meter flytbrygga och 5 meter landgång) samt 2,4 meter bred. Då den nya bryggan är mycket större än den befintliga kan den inte anses vara en ersättningsbrygga.

Beträffande att en brygga för sin funktion behöver ligga vid vatten måste det finnas ett behov av en brygga och att behovet inte kan tillgodoses utanför området samt att åtgärden inte strider mot strandskyddens syften. Kommunen har inte visat på behov av att ersätta befintlig brygga med någon större. Y är en mycket välbesökt ö och uppenbarligen kan många ta sig i land redan idag. Aktuell brygga ökar således inte tillgängligheten för andra grupper (t.ex. funktionshindrade).

I fråga om det särskilda skälet att området behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse, har kommunen inte visat ett behov för en större brygga på Y. Inte heller har kommunen visat på vilket sätt en större brygga är ett angeläget allmänt intresse eller hur den skulle ge långsiktiga fördelar för samhället.

Länsstyrelsen ser vidare inte hur Transportstyrelsens toalettfröskrifter medför ger behov av en större båtbygga. Det redan finns en bygga som tillgodoser allmänhetens behov och på ett arbetsmiljömässigt säkert sätt möjliggör upprätthållandet av de servicefunktioner som finns på ön. Att Y ligger nära farleden och är en rast- och övernattningsplats för många sjöfarare ändrar inte länsstyrelsens bedömning.

I Oxelösunds skärgård finns många öar med höga naturvärden. Grunda bottnar, som är aktuellt i förevarande fall, har ofta en hög biologisk produktion och fungerar bl.a. som yngelkammare för fisk (prop. 2008/09:119 s. 31). Flytbryggor har däremot generellt sett stor negativ påverkan på livsvillkoren för växt- och djurlivet i grunda havsvikar. Exempelvis medför flytbryggor ökad skugga med minskat fotosyntes, slitage på botten, ökad belastning av organiskt material på botten i bryggans närhet samt en pumpande effekt i vattnet vilket kan påverka känsliga bottnar och sessila (fastsittande) växter och djur som lever där flytbryggan anläggs. Det är därför av vikt att väga in påverkan från alla bryggorna i kommunens projekt. Orörda stränder är vidare av stor betydelse, både i dag och i framtiden (prop. 2008/09:119 s. 30). Den fortsatta exploateringen av kusterna innebär att en krympande andel oexploaterad kust ska tillgodose såväl behovet av kustnära friluftsliv för en växande befolkning som behovet av skydd för det djur- och växtliv som är beroende eller gynnas av övergången mellan land och hav (prop. 2008/09:119 s. 36). Alla överklagade bryggor tillsammans kommer väsentligen att försämra livsvillkoren inom området som har utpekats som höga naturvärden. Även om bryggan ska vara allemansrättsligt tillgängliga innebär det inte att bryggan uppfattas som tillgänglig av den breda allmänheten (se MÖD M29-06 och Hovrätten över Skåne och Blekinge, 2014-10-01, B778-14).

Strandskyddsområden av särskild betydelse för naturvården eller friluftslivet, såsom i förevarande fall, bör normalt aldrig ges dispens (prop. 1997/98:45 del 2 s. 726.). Vidare får friluftslivet inte gynnas på bekostnad av naturvärdena och den skyddsvärda naturen (MÖD 2004:3). Vid en avvägning mot områdets skyddsvärden gör länsstyrelsen bedömningen att det saknas förutsättning att bevilja dispens med hänsyn till strandskyddets syften samt att det saknas särskilda skäl i målet.

DOMSKÄL

Den ansökta bryggan ligger inom strandskyddsområde och omfattas därför av dispensplikt enligt 7 kap. miljöbalken. Huvudregeln är att en sådan anläggning som den sökta bryggan utgör inte är tillåten.

Strandskyddet är ett allmänt intresse som är så starkt att utgångspunkten är att strandskyddet i normalfallet har företräde framför andra allmänna eller enskilda intressen (prop. 2008/09:119 s. 53). Det finns dock en möjlighet att, i det enskilda fallet, besluta om undantag för det fall det finns särskilda skäl.

I 7 kap. 18 c § miljöbalken räknas de omständigheter upp som får beaktas som särskilda skäl. Som en ytterligare förutsättning för dispens följer av 7 kap. 26 § miljöbalken att dispens ska vara förenligt med strandskyddets syften. Enligt 25 § samma kapitel får en inskränkning i enskilds rätt inte gå längre än vad som krävs för att syftet med strandskyddet ska tillgodoses.

Om ett strandskyddsområde är av särskild betydelse för naturvården eller friluftslivet bör dispens normalt aldrig ges (prop. 1997/98:45 del 2 s. 726). Av vad som framkommit i målet är det aktuella vattenområdet tillgängligt för allmänheten. Platsen för ansökt brygga är dessutom belägen inom riksintresse för kust och skärgård enligt 4 kap. miljöbalken. Med anledning av det anförda ska det enligt mark- och miljödomstolen iaktas stor restriktivitet vid prövningen av strandskyddsdispens för detta område.

Kommunen har till stöd för sin talan anfört att det i detta fall föreligger sådana omständigheter som avses i 17 kap. 18 c § första stycket 1, 3 och 5.

Enligt länsstyrelsen har kommunen först i överklagandet anfört ytterligare särskilda skäl till grund för ansökt strandskyddsdispens (18 c § första stycket 1 och 5). Av nämndens motivering till beslutet om strandskyddsdispens framgår dock att flytbryggan är tänkt att förbättra tillgängligheten för det rörliga friluftslivet i skärgården genom att underlätta landstigning för besökare som kommer med t.ex. mindre båtar och kajaker. Vidare framgår det att det redan finns en gammal brygga på platsen varför inrättande av en flytbrygga bedöms inte ha någon negativ inverkan på de platsspecifika naturvärdena. Med anledning av vad som framgår av nämndens beslut anser mark- och miljödomstolen att anförda grunder i målet kan prövas.

Är området ianspråktaget?

Som särskilda skäl för strandskyddsdispens får man enligt 17 kap. 18 c § första stycket 1 miljöbalken beakta om området som dispensen avser redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften.

Den brygga som idag finns på platsen består av två betongfundament och en enklare spång som totalt sett är ca 5 meter långt varav ca 2 meter går ut i vattnet. Den nya flytbryggan är tänkt att komplettera den gamla och placeras utanför det yttre betongfundamentet med en ny landgång via betongfundamenten. Den nya bryggan är tänkt att vara 19,2 kvm stor enligt måtten 2,4 x 8 meter med ett djup på 0,45 meter. Den nya bryggan är således mycket större än den befintliga samt tar i anspråk ett område som tidigare redan var allemansrättsligt tillgängligt.

Med anledning av det ovan anförda kan det aktuella vattenområdet inte anses vara ianspråktaget på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften. Det föreligger därmed inte särskilda skäl för dispens på grunden att området för den sökta bryggan skulle vara ianspråktaget.

Måste anläggningen ligga vid vattnet och tillgodoser den ett angeläget allmänt intresse?

Enligt 17 kap. 18 c § första stycket 3 miljöbalken får som ett särskilt skäl för strandskyddsdispensen beaktas att det område som dispensen avser behövs för en anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet och behovet inte kan tillgodoses utanför området. Vidare enligt 17 kap. 18 c § första stycket 5 miljöbalken får som ett särskilt skäl för strandskyddsdispensen beaktas om området behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området.

Det kan inledningsvis konstateras att en brygga utgör en sådan anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnen. Därutöver ska en bedömning göras om åtgärden måste företas inom strandskyddsområdet. Om åtgärden kan lokaliseras utanför området, ska den lokaliseringen väljas. En noggrann prövning behöver därför göras i förhållande till strandskyddets syften. Eftersom det är Oxelösunds kommun som begärt dispens till förmån för allmänheten är det i målet inte frågan om att ställa de allmännas intresse mot den enskildes. Istället handlar prövningen om det allmännas intresse i ljuset av strandskyddets syften, nämligen att trygga allemansrätten på strandområdena samt att i ett långsiktigt perspektiv skydda miljön.

För att göra bedömningen avseende om behovet kan tillgodoses på något annat sätt måste mark- och miljödomstolen samtidigt se till anförda särskilda skäl för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse. Strandskyddsdispens för en anläggning som är ett angeläget allmänt intresse kan komma ifråga t.ex. när åtgärder tillgodoser kommunens behov av tätortsutveckling, olika typer av infrastrukturanläggningar, anpassning av miljön för bättre tillgänglighet för funktionshindrade eller åtgärder som betingas av friluftsvård-, naturvårds-, miljö- eller kulturhistoriska intressen inom strandskyddsområdet. För att det ska vara fråga om ett angeläget allmänt intresse bör den planerade åtgärden långsiktigt ge fördelar för samhället (se prop. 2008/09:119 s. 106).

Mark- och miljödomstolen noterar att Oxelösunds kommun, i syfte att bl.a. utöka frilufslivet och skapa en bättre folkhälsa, i sin naturvårdsplan har satt upp mål för att främja tillgängligheten inom skärgården. Y är en av de mest besökta öarna och sökt strandskyddsdispens är i avsikt att långsiktigt trygga den allemansrättsliga tillgången till strandområdet. Kommunen har vidare bl.a. anfört att de vill angöra en flytbrygga på ön i syfte att främja tillgänglighet av skärgården, särskilt för funktionshindrade och de icke båtburna. Detta för att långsiktigt gynna frilufslivet, skapa en positiv utveckling inom naturvården och en bättre folkhälsa. Kommunen önskar att lyfta fram öarnas natur-, kultur- och miljövärde och skapa mer välkomnande miljöer.

Mark- och miljödomstolen anser att bryggan som finns på platsen idag är för liten och opraktisk för att användas som både turbåtsbrygga och av mindre båtar eller kanoter som vill lägga till vid ön. Y är strategiskt placerad nära den norr-södergående farleden längs ostkusten och ses av många som en rast- och övernattningsplats. I och med ett högt tryck på de servicefunktioner som ön erbjuder finns ett angeläget allmänt intresse av att smidigt få tillträde till platsen för både tillsynsmän och fritidsbåtar. I målet är frågan om att ansluta en flytbrygga på 19,2 kvm (2,4 x 8 meter med ett djup på 0,45 meter) till ett område där det redan existerar en liten brygga på Y. Lokaliseringen av flytbryggan kommer således inte att ta i anspråk ett nytt område av ön utan istället använda sig av de anordningar som redan finns, om än längre ut i vattnet. Med hänsyn till flytbryggans placering samt att informations och säkerhetsutrustning ska finnas vid bryggan, anser mark- och miljödomstolen vidare att området av allmänheten kommer att uppfattas som fritt och allemansrättsligt tillgängligt. Inget i målet talar för att det finns andra allmänna bryggor på ön som kan tillgodose anförda allmänna intressen.

Enligt förarbetena till miljöbalken (prop. 1997/98:45 del 2 s. 89 f.) kan särskilda skäl för dispens föreligga då en anläggning är avsedd för det rörliga frilufslivets behov, t.ex. bryggor vid allmänna badplatser, raststugor, vindskydd och liknande

anläggningar. Dispens ska dock inte meddelas om de biologiska värdena påverkas på ett icke acceptabel sätt. Prövningen ska alltid omfatta påverkan på både friluftslivet och djur- och växtlivet.

Med hänsyn till utredningen i målet samt att det aktuella området redan används för båtplatsändamål drar mark- och miljödomstolen slutsatsen att flytbrygga knappast kan innebära mer än en begränsad påverkan på djur- och växtlivet och att meddelande av dispens är förenligt med strandskyddets syften i denna del. Med anledning av det ovan anförda anses det föreligga ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området. Länsstyrelsens beslut ska därför upphävas och nämndens beslut den 10 juni 2014 om strandskyddsdispens fastställas.

Länsstyrelsen förbjöd anmäld vattenverksamhet mot bakgrund av att det fanns hinder i strandskyddsbestämmelserna. I och med att domstolen upphäver länsstyrelsens beslut avseende strandskyddsdispens ska länsstyrelsens beslut om förbud av anmäld vattenverksamhet visas åter för fortsatt handläggning med utgångspunkten att strandskyddsdispens har givits enligt nämndens beslut för en flytbrygga om 19,2 kvm enligt måtten 2,4 x 8 meter med ett djup på 0,45 meter.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se [bilaga 2](#) (DV 427)

Överklagande senast den 9 juli 2015.

Bjarne Karlsson

Ola Lindstrand

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Bjarne Karlsson, ordförande, och tekniska rådet Ola Lindstrand. Föredragande har varit tingsnotarien Robin Håkansson.