



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 060102

DOM
2017-10-11
Stockholm

Mål nr
M 3248-17

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Vänersborgs tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2017-03-31 i mål M 2486-16, se bilaga A

PARTER

Klagande

Länsstyrelsen i Värmlands län
651 86 Karlstad

Motpart

Grums kommun
664 80 Grums

SAKEN

Strandskyddsdispens för uppförande av brygga på fastigheten X i Grums kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom fastställer Mark- och miljööverdomstolen Länsstyrelsens i Värmlands län beslut den 26 maj 2016, dnr 526-919-2016, att avslå ansökan om strandskyddsdispens.

Dok.Id 1352800

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

Länsstyrelsen i Värmlands län har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska fastställa länsstyrelsens beslut.

Grums kommun har motsatt sig ändring.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Parterna har stått fast vid vad de tidigare har framfört och utöver det gjort följande tillägg och förtydliganden:

Länsstyrelsen

Det finns ingen utredning som visar att bryggan långsiktigt skulle bidra till ökad ekonomisk aktivitet på orten. Lagstiftaren har inte avsett att 7 kap. 18 d § miljöbalken ska tillämpas på en brygga som ska betjäna ett antal bostadshus. En brygga är inte ett nödvändigt bostadskomplement och det finns andra brygganläggningar i närheten. I planhandlingarna anges att strandlinjen har stort värde för naturskyddets syften. Dessutom är bryggans påverkan på växt- och djurlivet inte utredd. Bryggan kommer att hindra och avhålla allmänheten från att beträda området.

Kommunen

Kommunens beslut bygger på den vägledning som länsstyrelsen gav under planarbetet. Länsstyrelsen har inte identifierat det aktuella strandområdet som ett område med höga värden för friluftsliv samt växt- och djurliv.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Frågan i målet är om det finns särskilda skäl för att ge strandskyddsdispens för upp-förande av ny brygga på fastigheten X i Grums kommun.

Strandskyddsdispens får bara ges om det finns särskilda skäl för det (7 kap. 18 b § miljöbalken). I miljöbalken finns en komplett uppräkningslista av de omständigheter som kan vara särskilda skäl för dispens (7 kap. 18 c och 18 d §§ MB). Att åtgärden är förenlig med detaljplan är inte ett sådant skäl. Dispens kan därför inte ges på den grunden.

Att åtgärden ska utföras i ett område för landsbygdsutveckling i strandnära läge, ett s.k. LIS-område, är i sig inte ett särskilt skäl för dispens. Inom ett sådant område kan strandskyddsdispens dock ges om åtgärden bidrar till utvecklingen av landsbygden (7 kap. 18 d § MB). För att det ska vara fråga om ett LIS-område krävs bl.a. att området är lämpligt för utveckling av landsbygden och att det är av ett sådant slag och har en så begränsad omfattning att strandskyddets syften fortfarande tillgodoses långsiktigt. Översiktsplanen ska ge vägledning, men är inte bindande vid bedömningen (7 kap. 18 e § MB). Det är dock angeläget att redovisningen av LIS-områden föregås av noggranna bedömningar av vilken typ av verksamhet som kan godtas inom området ifråga och under vilka förutsättningar det kan ske (prop. 2008/09:119 s. 70).

Kommunen har i översiktsplanen pekat ut det aktuella området som ett LIS-område. Mark- och miljööverdomstolen anser att underlaget och motiveringen för utpekandet är relativt begränsad. Länsstyrelsen har dock inte ifrågasatt utpekandet av området som ett LIS-område. Mark- och miljööverdomstolen gör i denna del ingen annan bedömning än den som mark- och miljödomstolen har gjort. Frågan är i stället om bryggan bidrar till utvecklingen av landsbygden.

Bedömningen av om bryggan bidrar till utvecklingen av landsbygden ska inte utgå från det strandnära lägets fördel för en enskild persons ekonomiska förhållanden. I stället krävs det att åtgärden bidrar till en mer långsiktig ekonomisk påverkan i ett lokalt eller regionalt perspektiv (prop. 2008/09:119 s. 107). Med åtgärder som främjar landsbygdsutvecklingen avses bl.a. åtgärder som långsiktigt kan antas ge positiva sysselsättningseffekter och som kan bidra till att upprätthålla serviceunderlaget, såsom tillkomst av bostäder för att upprätthålla ett ekonomiskt och personellt underlag för olika former av kommersiell och offentlig service (se prop. 2008/09:119 s. 64).

Av kommunens uppgifter framgår att bryggan syftar till att skapa båtplatser för de nybildade åtta villafastigheter som har planerats i närområdet. Kommunen har dock varken påstått att bryggan skulle bidra till utvecklingen av landsbygden eller utvecklat på vilket sätt den skulle ha en sådan påverkan. Det framgår inte heller av översiktsplanen eller detaljplanen om eller på vilket sätt bryggan skulle få en långsiktig ekonomisk påverkan i lokalt eller regionalt perspektiv och det är inte heller uppenbart att bryggan skulle ha en sådan påverkan. Enbart antagandet att bryggan i någon mån kan bidra till att öka de närliggande villafastigheterna attraktivitet är inte tillräckligt för att det ska vara visat att bryggan bidrar till landsbygdsutvecklingen på ett sådant sätt som krävs för att dispens ska kunna ges. Det finns därför inte förutsättningar för att ge dispens på denna grund.

Mark- och miljööverdomstolen instämmer i mark- och miljödomstolens bedömning att det inte heller finns förutsättningar för att ge dispens med stöd av 7 kap. 18 c § 3 miljöbalken. Med hänsyn till den vikt som lagstiftaren har lagt vid strandskyddet och de värden som strandskyddet avser att skydda är det inte oproportionerligt att avslå ansökan om strandskyddsdispens. Det var därför rätt att länsstyrelsen att avslå ansökan om dispens. Mark- och miljödomstolens dom ska därför ändras och länsstyrelsens beslut fastställas.

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

I avgörandet har deltagit hovrättslagmannen Claes-Göran Sundberg, hovrättsrådet Hans Nyman, tekniska rådet Karina Liljeroos (skiljaktig) och tf. hovrättsassessorn Elin Samuelsson, referent.

Skiljaktig mening, se nästa sida.

Föredragande har varit Caroline Appelberg.

Skiljaktig mening

Tekniska rådet Karina Liljeroos är skiljaktig och anför följande:

Borgvik är ett mindre samhälle i Grums kommun. Grums kommun har utarbetat ett tillägg till översiktsplanen där områden som har bedömts lämpliga för landsbygdsutveckling i strandnära lägen, s.k. LIS-områden, pekas ut. Strandområdena kring Borgviks tätort har pekats ut som ett sådant område. Inom det området har kommunen tagit fram en detaljplan för åtta nya enbostadshus med tillhörande allmän platsmark, för vilken kommunen är huvudman. Vid antagandet av detaljplanen upphävdes strandskyddet för kvartersmarken och delar av den allmänna platsmarken. Vidare medger detaljplanen att det byggs en brygga inom ett mindre område markerat med w1. Längs med stranden har i detaljplanen avsatts mark för allmän plats i form av natur och gångväg.

Jag anser att den aktuella bryggan, som förutsatts i detaljplanen som ett komplement till de sjönära bostäderna, är en del av de anläggningar som genom att tillåtas kan bidra till utvecklingen av landsbygden. Då det inte heller framkommit att det finns några särskilda naturvärden på platsen instämmer jag i mark- och miljödomstolens bedömning att kommunens beslut om strandskyddsdispens ska fastställas.



VÄNERSBORGS TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2017-03-31
meddelad i
Vänernsborg

Mål nr M 2486-16

KLAGANDE

Grums kommun
664 80 Grums

MOTPART

Länsstyrelsen i Värmlands län
651 86 Karlstad

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsens i Värmlands län beslut den 26 maj 2016, i ärende nr 526-919-2016,
se bilaga 1

SAKEN

Strandskyddsdispens för uppförande av brygga på fastigheten X i Grums kommun

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen bifaller överklagandet och fastställer Jävsnämndens i
Grums kommun beslut den 28 januari 2016.

Dok.Id 346786

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

Jävsnämnden i Grums kommun beslutade den 28 januari 2016 att medge dispens för uppförande av brygga på fastigheten X.

Efter beslut om omprövning beslutade länsstyrelsen den 26 maj 2016 att upphäva nämndens beslut om strandskyddsdispens.

YRKANDEN M.M.

Grums kommun har yrkat att mark- och miljödomstolen ska upphäva länsstyrelsens beslut och fastställa nämndens strandskyddsdispens. Kommunen har anfört bl.a. följande. Kommunen anser att länsstyrelsen varit otillräcklig i sin handläggning och på så sätt har beslutet blivit felaktigt. Brygga för intilliggande fastigheter behandlades i detaljplanearbetet och i länsstyrelsens samrådsyttrande den 5 mars 2012 hade man följande synpunkt angående Planbestämmelse W 1. ”Länsstyrelsen menar att denna planbestämmelse bör preciseras med tilläggsbestämmelser. Planen bör begränsa antalet bryggor och tydligt redovisa placeringen av dessa. Vidare bör reglering av sjösättningsplatsen för båtar göras tydligare, tillsammans med en till sjösättningsplatsen tillhörande flytbryggan.” I senare utställningsyttranden den 5 juli 2012 och den 7 mars 2013 nämns detta inte längre, inte ens som en kvarstående punkt. Det som då skett är att efter en dialog mellan kommunen och planhandläggaren har en justering av planbestämmelsen skett till den som finns på den lagakraftvunna planen. Orsaken var att samla båtarna till en brygga och inte tillåta enstaka bryggor i enlighet med samrådsyttrandet ”Planen bör begränsa antalet bryggor och tydligt redovisa placeringen av dessa”. Länsstyrelsen gör även en hänvisning till riksintresseanspråket (4 kap. 1 och 2 §§ miljöbalken) Vänern med öar och strandområden som är det med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i området. Detta var också uppe till diskussion både vid detaljplaneläggningen och vid framtagandet av översiktsplanen. I länsstyrelsens granskningsyttrande över kommunens översiktsplan trycker man hårt på att det är i första hand kulturvärdena som gör att 4 kap. 1 och 2 §§ miljöbalken ska användas. Med vägledning av detta yttrande från länsstyrelsen gjorde kommunen, i samråd med länsstyrelsen, bedömningen att en gemensam brygga var av större värde för

anpassning till kulturmiljön än att enskilda bryggor, lovliga eller olovliga, anläggs lite här och var inom Borgsviks värdefulla kulturmiljö. Upphävandet av strandskyddet för områden inom detaljplanen bygger även på att Borgvik är utpekad som ett s.k. LIS-område, vilket även kan hänvisas till i fråga om bryggan. I upphävandebeslutet hänvisas till tidigare ärende om strandskydd och vattenverksamhet. Kommunen har haft kontakt med den första fastighetsköparen (Y) på Snickeribacken som ville utnyttja rätten att anlägga den gemensamma bryggan för fastigheterna på Snickeribacken. Kommunen hänvisade honom till länsstyrelsen då det behövs tillstånd (eventuellt anmälan) till vattenverksamhet. Kommunen fick från länsstyrelsens natur- och vattenhandläggare remiss angående vattenverksamhet och enbart detta och inget om strandskydd. Kommunen svarade att man inte hade något emot vattenverksamheten och då det är enligt gällande detaljplan har man för avsikt att ge bygglov för brygga. Sedan kommer ett beslut från länsstyrelsen med två diarienummer (521-4184-2015 och 535-4183-2015) där man förutom förbjuder vattenverksamheten och dessutom avslår en ansökan, som visar sig vara en strandskyddsdispens. Det sista är en total överraskning för kommunen att det sökts strandskyddsdispens överhuvudtaget. Kommunen har varken fått information eller än mindre fått yttra sig över detta ärende. Länsstyrelsens motiv till bedömning är bristfälligt redovisad och alltför kortfattad för att utgöra ett välgrundat beslut. Med tanke på domstolarnas krav och länsstyrelsens egna krav på kommunernas handläggning och bevis på krav på särskilda skäl är det förvånansvärt att man inte kan prestera ett bättre beslut. I länsstyrelsens beslut finns ett sakfel av avgörande betydelse då det är kommunen och inte fastighetsägarna som anlägger bryggan och som ska stå som garant för att allmänheten har tillträde till både bryggan och berört strandparti. Kommunen kommer att upplåta delar av bryggan för förtöjning av båtar, till en båtförening, som bland andra består av fastighetsägarna längs Snickeribacken. Det kan med detta upplägg även ifrågasättas om strandskydd krävs för bryggan utan enbart en vattenverksamhet för fästanordningarna i strandkanten. Det är oroväckande att länsstyrelsen förändrar förutsättningarna för kommunernas planer och byggnationer beroende på vilken avdelning som handlägger ärendet och att man frångår juridiskt bindande dokument. Grums kommun var tidigt ute att lägga in LIS-områden i

översiktsplanen. Det har prövats vid strandskyddsupphävande i aktuell detaljplan för Sågudden, varvid upphävande kunnat ske med planbestämmelser. Motiv finns i planhandlingarna och samsyn råder med länsstyrelsen. Det har även prövats i en strandskyddsdispens för ett bygglov. Detta har avgjorts i Mark- och miljööverdomstolen (2011-M 10239) där det upphävdes då man ansåg att tillräcklig vägledning i översiktsplanen inte fanns. Tekniska rådet lämnade särskilt yttrande som gav stöd åt kommunens uppfattning. Konstateras kan att en felaktighet finns att länsstyrelsen skulle påpekat i samrådet att det inte var tillräckligt utrett då detta enbart framkom i granskningsyttrandet. Domen har sedan varit vägledande ehuru mycket utredning som ska till vid utpekande av LIS-områden och kommunen har tagit till sig detta och vid aktualitetsförklaringen av översiktsplan 2014 konstaterats att utpekade LIS-området ska utredas närmare i den revidering av Översiktsplan som pågår. Detta arbete startade med att ett landsbygdsutvecklingsprogram togs fram som en inledning till nytt utpekande av LIS-områden. Kommunen anser dock att Borgvik kvarstår som ett LIS-område då det har de förutsättningar som framkommit i förarbetena och i planarbetet.

Länsstyrelsen har bestritt bifall till överklagandet och utöver motiveringen i det överklagade beslutet anfört följande. Länsstyrelsen instämmer i kommunens åsikt att samlingsbryggor är att föredra framför enskilda bryggor. Detta innebär dock inte att strandskyddsdispens ska ges till samlingsbryggor per automatik. Det finns ett flertal befintliga brygganläggningar i närheten och intresset av den i målet aktuella anläggningen väger därmed inte särskilt tungt. Anläggningens påverkan på naturmiljön är inte närmare belyst. Flytbryggor har generellt negativ påverkan på växt- och djurliv i grunda vattenområden (jfr. Mark- och miljööverdomstolens dom i mål nummer M 6454-15). Området är även av riksintresse enligt 4 kap. 1 och 2 §§ miljöbalken. Länsstyrelsen noterar att det i planhandlingarna anges att strandlinjen bedöms vara av stort värde för strandskyddets syften och att strandskyddet därför bevarades där.

Mark- och miljödomstolen har den 2 december 2016 haft sammanträde med syn i målet.

DOMSKÄL

Domstolen har beaktat vad kommunen anfört vad gäller dels länsstyrelsens handläggning av ärendet, dels länsstyrelsens synpunkter på ifrågavarande detaljplan samt anser att det inte finns skäl för att återförvisa ärendet till länsstyrelsen.

Inom strandskyddsområde får enligt 7 kap. 15 § miljöbalken inte anläggningar eller anordningar utföras, om det hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt.

Förbudslagstiftningen är inte absolut. Enligt 7 kap. 18 b § miljöbalken får dispens ges från förbudet om det finns särskilda skäl. Förutsättningarna för dispens har uttömmande uppräknats i 7 kap. 18 c-d §§ miljöbalken. Såvitt här är aktuellt är det bestämmelserna i 7 kap. 18 b § punkten 3 och 7 kap. 18 d § miljöbalken som är av intresse.

Mark- och miljödomstolen anser mot bakgrund av den stränga praxis som finns på området att det inte är möjligt att bevilja dispens från strandskyddslagstiftningen med stöd av 7 kap. 18 c § miljöbalken om dispens för anläggningar som för sin funktion måste ligga vid vattnet (jfr. Mark- och miljööverdomstolens dom den 9 maj 2014 i mål M 9186-13).

Vad gäller frågan om dispens kan medges med stöd av 7 kap. 18 d § miljöbalken gör mark- och miljödomstolen följande bedömning.

Som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet inom ett område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS-områden) får man enligt 7 kap. 18 d § miljöbalken beakta om ett strandnära läge för en byggnad, verksamhet, anläggning eller åtgärd bidrar till utvecklingen av landsbygden.

Kriterier vid bedömningen av ett område ligger inom LIS-område har uppställts i 7 kap. 18 e § miljöbalken. För att fråga ska anses vara om ett LIS-område krävs bl.a. att området är lämpligt för utvecklingen av landsbygden och är av ett sådant slag och har en så begränsad omfattning att strandskyddets syften fortfarande tillgodoses långsiktigt. Enligt bestämmelsens sista stycke ska en översiktsplan enligt 3 kap. 1 § plan- och bygglagen (2010:900) ge vägledning vid bedömningen av om en plats ligger inom ett område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen.

Grums kommun har i sin översiktsplan, antagen den 17 juni 2010, hanterat frågan om områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. I översiktsplanen, sidan 45, anges för Område Borgvik – Sågudden, inom vilket den nu aktuella platsen är belägen, att ”Området är att betrakta som Landsbygdsutveckling i strandnära läge”. De områden som utpekats som LIS-områden i översiktsplanen är närmare presenterade och motiverade i en särskild handling ”Planeringsunderlag Översiktsplan 2010”. Handlingen är inte beslutad som en del av översiktsplanen men översiktsplanen hänvisar till detta dokument under rubriken Landsbygdsutveckling i strandnära lägen.

Länsstyrelsen har den 18 maj 2010 i granskningsyttrande över översiktsplanen uttalat att frågan om ”landsbygdsutveckling i strandnära lägen” inte tillräckligt väl har genomarbetats utan rekommenderat kommunen att närmare motivera och förtydliga områdena. Länsstyrelsen har dock delat kommunens uppfattning om att det finns motiv för LIS-områden i delar av kommunen, däribland Borgvik, för att förstärka underlaget för kommunal och kommersiell service.

Mark- och miljödomstolen anser sammantaget att kommunen har utpekat det aktuella området, Sågudden i Borgvik, som ett område för landsbygdsutveckling i strandnära läge men att länsstyrelsen granskningsyttrande i någon mån minskar översiktsplanens värde som beslutsunderlag och vägledning för beslut om strandskyddsdispens.

Som framgår av lagtextens lydelse ifråga om s.k. LIS-område utgör översiktsplanens ställningstagande *vägledning* vid bedömningen av om en plats ligger inom ett område för landsbygdsutveckling i strandnära läge. Domstolen måste därför utöver kommunens anspråk på att så är fallet och länsstyrelsens synpunkter på detta anspråk, också bilda sig en egen uppfattning i frågan om den aktuella platsen ska anses ligga inom ett område för landsbygdsutveckling i strandnära läge. I denna fråga noterar domstolen följande. Borgvik är ett mindre samhälle med ca 350 invånare beläget ca 15 kilometer väster om centralorten Grums. Den allmänna service som finns i Borgvik är förskola, idrottsanläggning och friskola. I kommunens planeringsunderlag för LIS-områdena anges som motiv för att betrakta Sågudden som LIS-område att detta kan bidra till att upprätthålla serviceunderlaget på landsbygden. Kommunen har vidare i samma detaljplan som givit planstöd åt den nu aktuella bryggan även möjliggjort för åtta nya villafastigheter i nära anslutning till den dispensökta platsen och inom strandskyddat område. Som särskilt skäl för upphävande av strandskydd för tomtmarken anges i planen att det är fråga om landsbygdsutveckling i strandnära läge. Detaljplanen vann laga kraft den 23 maj 2013 och var inte föremål för statlig överprövning. Mark- och miljödomstolen bedömer, utifrån ovanstående, att platsen för den sökta dispensen är beläget inom område för landsbygdsutveckling i strandnära läge (s.k. LIS-område).

Därefter blir frågan om den aktuella bryggan verkligen bidrar till utvecklingen av landsbygden i enlighet med vad som utgör ett särskilt skäl för dispens i enlighet med 7 kap 18 d § första stycket miljöbalken. I denna fråga noterar domstolen att den föreslagna bryggan är tänkt att utgöra ett komplement till de sjönära bostäderna som gör det möjligt för varje tomtägare att även ha en båt i direkt anslutning till sitt boende. Enligt mark- och miljödomstolens kommer den sökta anläggningen, som syftar till att försörja de ovan nämnda villafastigheterna med båtplats, att göra de planlagda bostäderna mera attraktiva, vilket kan bidra till att upprätthålla serviceunderlaget och på så sätt kunna bidra till utvecklingen av landsbygden.

Strandskydd gäller fortsatt på en remsa mellan tomtmarken och strandlinjen som säkerställer att allmänheten fortsatt har tillgång till stranden mellan tomterna och

bryggan. Det har inte framkommit att det skulle finnas några särskilda naturvärden på den föreslagna platsen. Sammantaget finner domstolen att särskilda skäl för dispens föreligger enligt 7 kap 18 d § miljöbalken och att en sådan dispens är förenlig med strandskyddets syften. Kommunens överklagande ska därför bifallas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV 427)

Överklagande senast den 21 april 2017.

Susanne Mörkås

Martin Kvarnbäck

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Susanne Mörkås, ordförande, och tekniska rådet Martin Kvarnbäck. Föredragande har varit beredningsjuristen Maria Aldegren.