



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060208

DOM
2017-12-11
Stockholm

Mål nr
M 6621-17

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2017-06-22 i mål M 1727-17, se bilaga A

PARTER

Klagande

1. K F

2. J K

Motparter

1. Miljö- och stadsbyggnadsnämnden i Nacka kommun
131 81 Nacka

2. Natur- och trafiknämnden i Nacka kommun
adress som ovan

SAKEN

Avvisning

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandena.

Dok.Id 1377547

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.hovratt@dom.se www.svea.se		

BAKGRUND

Natur- och trafiknämnden i Nacka kommun (natur- och trafiknämnden) är förvaltare av naturreservatet Velamsund. När en sträcka av vandringsleden Booledden som går genom naturreservatet anpassades till motortrafik inledde närboende J K och K F ett tillsynsärende hos miljö- och stadsbyggnadsnämnden i Nacka kommun (miljö- och stadsbyggnadsnämnden) och yrkade att vägen skulle återställas till en bilfri vandringsled. Miljö- och stadsbyggnadsnämnden ansåg att det inte fanns anledning att vidta någon åtgärd i anledning av klagomålet och avslutade tillsynsärendet den 26 mars 2013. J K och K F överklagade beslutet till Länsstyrelsen i Stockholm (länsstyrelsen) som ansåg att de åtgärder som vidtagits var förbjudna enligt naturreservatets föreskrifter och återförvisade målet till miljö- och stadsbyggnadsnämnden för fortsatt handläggning. Beslutet överklagades till mark- och miljödomstolen som den 6 juli 2015 avslag överklagandet.

Den 25 januari 2017 meddelade miljö- och stadsbyggnadsnämnden dispens i efterhand från reservatsföreskrifterna för vad som benämndes som restaurering av Booledden. Beslutet överklagades av J K och K F till länsstyrelsen, som den 21 mars 2017 avvisade överklagandet på grund av bristande klagorätt. Länsstyrelsens beslut överklagades till mark- och miljödomstolen som instämde i bedömningen att J K och K F saknade talerätt och avslag överklagandet den 22 juni 2017.

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

J K och **K F** har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen, med ändring av mark- och miljödomstolens dom, ska tillerkänna dem klagorätt och återförvisa målet till länsstyrelsen för prövning i sak.

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom.

Natur- och trafiknämnden har avstått från att yttra sig.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

J K och **K F** har i huvudsak anfört följande:

När Velamsunds naturreservat bildades år 1992 fanns det bara en väg in i naturreservatets östra del och den gick från Velamsunds gård till Fredriksro. Det fanns inte någon väg till Knarrnäs. I kartan som åtföljde beslutet om att bilda naturreservatet fanns det inte ens någon stig markerad till Knarrnäs.

Kommunen började för cirka tio år sedan att använda ladan i Knarrnäs för social verksamhet, dagverksamhet för vuxna, vilket även innefattade djurhållning. Det var på grund av denna verksamhet som det uppstod ett behov av en väg för transporter till och från verksamheten, vilket ledde till att en bilväg anlades mellan K-vägen och Skräddarängen. Vägens första 40 meter från K-vägen placerades på helt orörd naturmark cirka en meter från deras fastighet X. Åtgärden beskrevs som att ”stigen återställts”, vilket är fullständigt vilseledande eftersom det som anlagts är en bilväg och det dessutom inte funnits någon stig på platsen att återställa.

När vägen anlagts inledde de ett tillsynsärende som resulterade i att länsstyrelsen gjorde bedömningen att åtgärden stred mot reservatsföreskrifterna och ärendet återförvisades till miljö- och stadsbyggnadsnämnden för fortsatt handläggning. När de överklagade detta beslut till mark- och miljödomstolen ifrågasatte domstolen inte deras klagorätt. Frågan är om klagorätten ska bedömas annorlunda denna gång när det handlar om en meddelad dispens, trots att det är samma åtgärder som överklagas.

Prövningen av frågan om brott mot naturreservatsföreskrifter begåtts skulle bli helt meningslös om kommunen efter konstaterad överträdelse kunde ge sig själv dispens utan att enskilda som direkt berörs skulle kunna få frågan prövad i högre instans.

Det har aldrig funnits någon sammanhängande brukningsväg mellan K-vägen och Skräddarängen. De har gått igenom kartor från år 1823 och det har inte på någon

karta funnits en väg som binder samman K-vägen med Skräddarängen. Inte heller på kommunens egna kartor finns någon brukningsväg. Kommunen hänvisar till en karta från år 1952 men inte heller på denna finns någon sammanhängande väg markerad. Det behov som tidigare kan ha funnits av en bilväg tillgodosågs av en bilväg som hade en annan sträckning, via Fredriksro till Velamsund, men som kommunen lät förfalla.

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden har anfört i huvudsak följande:

För att meddela dispens från reservatsföreskrifterna krävs särskilda skäl samt att åtgärden är förenlig med naturreservatets syfte. Velamsunds naturreservats huvudsakliga syfte är att utgöra ett välfrekventerat friluftsf- och rekreationsområde. Den aktuella vägen är inte belägen på klagandes fastighet. Reservatsföreskrifterna har inte till syfte att skydda något enskilt intresse varför en dispens från föreskrifterna inte kan anses angå de klagande.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Frågan i målet är om nämndens beslut att ge dispens från reservatsföreskrifter angår J K och K F på ett sådant sätt att de är att se som sakägare och därmed har haft rätt att överklaga beslutet.

Rättsliga utgångspunkter

Bestämmelserna om enskildas klagorätt i miljömål finns i 16 kap. 12 § miljöbalken som ansluter till 22 § förvaltningslagen (1986:223). Där framgår att överklagbara domar och beslut får överklagas av den som domen eller beslutet angår, om avgörandet har gått honom eller henne emot. Enligt praxis är det den som kan utsättas för en skada eller olägenhet som inte är enbart teoretisk eller helt obetydlig som har rätt att överklaga. En sådan avgränsning av enskildas klagorätt är förenlig med Århuskonventionen (se NJA 2012 s. 921).

I mål om strandskyddsdispens, tillstånd enligt landskapsbildsförordnande, Natura 2000 och beslut efter en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken har

avgränsningen av vilka enskilda som har rätt att överklaga tolkats snävt. Avgörande betydelse har lagts vid vad som bedömts vara det skyddsvärda intresset med den rättsregel som varit aktuell vid prövningen. En sådan utgångspunkt kan ses som ett uttryck för den s.k. skyddsnormsläran.

Århuskonventionens krav medför dock att enskilda som är berörda av ett beslut avseende en viss verksamhet eller åtgärd måste kunna komma till tals i något sammanhang där de frågor som har betydelse för deras rättsställning prövas (se Mark- och miljööverdomstolens dom den 5 mars 2015 i mål nr M 7960-14). Om en sådan prövning kan komma till stånd på annat sätt, t.ex. inom ramen för sedvanlig tillsynsverksamhet, är detta normalt tillräckligt för att Århuskonventionens krav på prövning ska anses uppfyllt.

Bedömningen i detta fall

Mark- och miljööverdomstolen gör inte någon annan bedömning än den mark- och miljödomstolen har gjort i fråga om J Ks och K Fs rätt att överklaga beslutet om dispens från reservatsföreskrifterna. Om användandet av vägen skulle medföra olägenheter eller störningar på det sätt de har påstått så kan detta prövas inom ramen för kommunens tillsynsverksamhet. Det var därför rätt av länsstyrelsen att avvisa deras överklagande.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Henrik Löv, Gösta Ihrfelt och Malin Wik, samt tf. hovrättsassessorn Alexander Häggkvist, referent.

Föredragande har varit Ote Dunér.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2017-06-22
meddelad i
Nacka strand

Mål nr M 1727-17

PARTER

Klagande

1. K F

2. J K

Motpart

Miljö- och Stadsbyggnadsnämnden i Nacka kommun
13181 Nacka

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Stockholms läns beslut 2017-03-21 i ärende nr 5051-9172-2017, se bilaga 1

SAKEN

Avvisat överklagande

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 502980

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1104 131 26 Nacka strand	Augustendalsvägen 20	08-561 656 40 E-post: mmd.nacka.avdelning4@dom.se www.nackatingsratt.domstol.se	08-561 657 99	måndag – fredag 08:00–16:30

BAKGRUND

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden (nämnden) gav den 25 januari 2017 dispens från föreskrifterna i efterhand för restaurering av brukningsväg/Booleden. Beslutet överklagades av J K och K F till länsstyrelsen i Stockholms län (länsstyrelsen) som avvisade överklagandet då de ansågs sakna klagorätt. De har överklagat beslutet till mark- och miljödomstolen.

YRKANDEN M.M.

J K och K F har yrkat att länsstyrelsens avvisningsbeslut upphävs och att mark- och miljödomstolen återförvisar målet till länsstyrelsen för prövning i sak. De har anfört.

De är ägare av X, som till viss del ingår i reservatet, och som gränsar till det nu aktuella gårdsområdet. Bilvägen går ca en meter utanför deras staket.

Störningarna från kommunens trafik på bilvägen utanför dem påverkar i allra högsta grad deras enskilda intressen. Den kommunala trafiken stänker ner deras staket.

Av handlingarna framgår att frågan om bilvägen i reservatet varit föremål för prövning tidigare utan att deras talerätt ifrågasatts. Länsstyrelsen fann den 5 maj 2015 i deras ärende 14097-2013, att bilvägen tillkommit i strid med föreskrifterna för reservatet och återförvisade för prövning av dispens. Talerätten ifrågasattes inte. De valde att överklaga återförvisningsbeslutet. Mark- och miljödomstolen som inte heller ifrågasatte deras talerätt. Se beslut den 6 juli 2015, M 3063-15. I ett annat ärende, M 4165-14, fann mark- och miljödomstolen den 12 februari 2015 att vi hade talerätt i ett ärende om instängsling för djurhållning i reservatet och i vår närhet.

Två avgöranden från mark- och miljööverdomstolen har fångat länsstyrelsens intresse av betydelse för avvisningsbeslutet, M 7960-14 från den 5 mars 2015 och

M 9724-15 från den 13 maj 2016. I det första fallet öppnar domstolen för en mer generös behandling av enskildas talerätt, men genom det andra förefaller rättsläget ha förändrats till nackdel för deras talerätt enligt länsstyrelsen. Det senare avgörandet avsåg dispens från reservatsföreskrifter för att uppföra jaktorn och jaktpallar. Frågan var om detta berörde grannfastighetens ägare på ett sådant sätt att de skulle ha talerätt. Såväl mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt som Mark- och miljööverdomstolen kom fram till att klagandena inte hade talerätt. En viktig anledning var säkerligen att klagandena främst motsatte sig jaktverksamheten som regleras i annan ordning.

Länsstyrelsen tycks ha bortsett från mark- och miljööverdomstolens dom den 1 oktober 2013, M 2847-13. Grannar till ett naturreservat klagade på stängsel och en väg inom reservatet. Grannarnas talan prövades i sak utan talerättens ifrågasättande. Det är anmärkningsvärt att länsstyrelsen helt bortser från ett avgörande i mark- och miljööverdomstolen där talerätten inte var något problem, men fäster avgörande betydelse vid M 9724-15 som skäl för avvisningsbeslutet. Det är vidare anmärkningsvärt att länsstyrelsen tycks mena att mark- och miljödomstolen hade kommit till en annan slutsats i vårt ärende M 4165-14 om domstolen bara hade haft tillgång till M 9724-15.

De kan inte se att de rättsfall länsstyrelsen åberopat kan ha någon avgörande betydelse i deras fall. Varje enskilt ärende är unikt, vilket rättsfallen tydligt visar. Deras tillerkända talerätt i M 4165-14 och i länsstyrelsens tidigare beslut om bilvägen, 14097-2013, kan inte upphävas enbart med en allmän hänvisning till M 9724-15. För detta finns inget stöd.

DOMSKÄL

Enskildas rätt att överklaga domar och beslut enligt miljöbalken regleras i 16 kap 12 § 1 punkten samma lag. Precis som framgår av länsstyrelsens beslut får överklagbara domar eller beslut överklagas av den som domen eller beslutet angår, om avgörande går honom eller henne emot.

Mark- och miljödomstolen har i detta mål att pröva om nämndens beslut att ge dispens i efterhand från föreskrifterna för Velamsunds naturreservat angår J K och K F på ett sådant sätt att de kan anses ha rätt att överklaga. Domstolen gör ingen prövning av den givna dispensen.

Avgörande för om enskilda har haft rätt att överklaga domar eller beslut enligt miljöbalken har varit den så kallade skyddsnormsläran. Enligt skyddsnormsläran läggs en avgörande betydelse vid vad som har ansetts vara det skyddsvärda intresset med den rättsregel som varit aktuell vid prövningen. Detta har inneburit att om regeln skyddar allmänna intressen så har inte enskilda haft rätt att klaga på ett beslut. I mark- och miljööverdomstolens dom den 5 mars 2015, M 7960-14, framgår det att frågan om avgränsning av klagorätten i varje enskilt fall måste analyseras närmare. Detta har inneburit ett avsteg från en strikt tillämpning av skyddsnormsläran.

I mark- och miljödomstolens dom den 12 februari 2015, M 4165-14, hade en instängsling för djurhållning påbörjats av ett visst område inom Velamsund naturreservat. J K och K F klagade på instängslingen vilket nämnden lämnade utan åtgärd. Länsstyrelsen avvisade överklagandet på grund av bristande talerätt. Det framkommer att J K och K Fs klagomål i målet främst tog sikte på att instängslingen inte borde tillåtas på grund av dess påverkan på naturreservatet och att åtgärden stred mot reservatföreskrifterna. Instängslingen hade inte skett på deras fastighet och det hade inte framkommit att de berördes på något annat sätt som fastighetsägare. Domstolen såg dock utöver på vad de hade klagat på och noterade stängslet byggdes för att möjliggöra djurhållning och att ladan som var centrum för djurhållning låg ca 15 meter från fastighetsgränsen. Med tanke på de miljöstörningar som en lada kunde innebära erkändes de rätt att klaga.

I mark- och miljödomstolens dom den 6 juni 2015, M 3063-15 hade J K och K F anmält till nämnden att åtgärder vidtagits beträffande Boo-

leden och begärt att leden skulle återställas. Nämnden beslutade att inte vidta några åtgärder till följd av klagandet. Beslutet överklagades till länsstyrelsen som upphävde nämndens beslut och återförvisade ärende till nämnden för fortsatt handläggning. J K och K Fs klagorätt togs aldrig upp.

Nämndens beslut avser dispens i efterhand från gällande föreskrifterna i Velamsund naturreservat enligt vilka det är förbjudet att bedriva verksamhet som förändrar områdets topografi eller ytförhållande genom att gräva, spränga, muddra, borra, schakta eller utfylla. Utan kommunens tillstånd är det förbjudet att dika, dämna eller på annat sätt förändra områdets dräneringsförhållanden samt riva byggnader och avverka eller utföra andra skogliga åtgärder utöver vad som framgår av skötselplanen.

Syftet med naturreservatet är att säkerställa ett välfrekventerat frilufts- och rekreationsområde. Inom området finns också kulturhistoriskt intressanta miljöer och lämningar, samt värdefull naturmiljö. Syftet med reglerna får anses vara att skydda allmänna intressen.

Nämnden har gett dispens i efterhand från föreskrifterna för restaurering av brukningsväg/Booleden. Enligt ansökan är syftet med dispensen att skötsel av området ska underlättas och tillgängligheten öka genom att konflikter mellan olika målgrupper, som ryttare, vandrare och cyklister, ska minimeras.

Till skillnad från M 4165-14 och M 3063-15 gäller detta mål ett beslut om att ge dispens i efterhand från föreskrifterna i Velamsund naturreservat. I mark-och miljööverdomstolens avgörande den 13 maj 2016, M 9724-15, bedömdes ägarna av grannfastigheten till ett naturreservat inte ha klagorätt när dispens hade getts från en föreskrift för naturreservat för att uppföra jaktorn och jaktpallar. Då dispensen inte berörde någon fastighet som klagande ägde eller hade särskild rätt till och beslutet inte heller påverkade deras rättsställning negativt ansågs beslutet inte beröra dem på ett sådant sätt att de kunde anses ha klagorätt.

J K och K F varken äger eller har någon särskild rätt till fastigheten som nämnden har gett dispens för. Beslutet kan inte anses påverka deras rättsställning negativt. Domstolen bedömer utifrån omständigheterna i målet samt praxis att J K och K F inte har klagorätt över nämndes beslut. Deras överklaganden avslås och länsstyrelsens beslut står fast.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV427)

Överklagande senast den 13 juli 2017.

Bjarne Karlsson

Ingrid Johansson

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Bjarne Karlsson, ordförande, och tekniska rådet Ingrid Johansson. Föredragande har varit tingsnotarien Sanna Guterstam Topor.