



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060208

DOM
2017-12-11
Stockholm

Mål nr
M 6622-17

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2017-06-22 i mål M 1726-17, 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 1378694

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. Miljö- och stadsbyggnadsnämnden i Nacka kommun (miljö- och stadsbyggnadsnämnden) beslutade den 25 januari 2017 att ge natur- och trafiknämnden dispens och tillstånd enligt föreskrifterna i Velamsund naturreservat för iordningsställande av Knarrnäs gårdsområde, vilket omfattade dränering och utfyllnad av gårdsplan, parkering, avverkning av träd, fosforfällor och vinterhage. J K och K F överklagade beslutet till Länsstyrelsen i Stockholm (länsstyrelsen) som den 21 mars 2017 avvisade överklagandet på grund av bristande klagorätt. Beslutet överklagades till mark- och miljödomstolen som instämde i bedömningen att J K och K F saknade klagorätt 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:

Sedan cirka tio år bedriver kommunen djurhållning i Knarrnäs, vilket har medfört skador på skog och mark i naturreservatet. För mer än fyra år sedan begärde de förbud mot djurhållningen i skogen men kommunen har ännu inte fattat något beslut i ärendet. Inte heller har det fattats något beslut i det ärende som de initierade för cirka ett och ett

halvt år sedan beträffande förbud mot djurhållningen på Knarnäs gård. I strid mot reservatsföreskrifterna har kommunen dessutom kraftigt förändrat gårdsområdets topografi och ytförhållanden, vilket har förvanskat platsens kulturhistoriska värde. För cirka tre och ett halvt år sedan begärde de att gårdsområdet skulle återställas men liksom i övriga fall väntar de fortfarande på att kommunen ska fatta ett beslut. De har även initierat fler ärenden gällande Knarnäs gård som kommunen ännu inte fattat beslut i.

I det ärende som nu är uppe till prövning har kommunen gett sig själv dispens för ”iordningsställande” av gårdsområdet, vilket inte sägs avse redan vidtagna åtgärder. Trots detta ligger vissa av de åtgärder som anges i dispensbeslutet ändå inom ramen för de andra ärendena som de initierat och där de fortfarande väntar på att kommunen ska fatta ett beslut. Bland annat möjliggör dispensbeslutet djurhållning i den så kallade vinterhagen, vilket är den skog där de för över fyra år sedan begärt att kommunen ska upphöra med sin djurhållning.

Mark- och miljödomstolen har tidigare ansett att de har talerätt vad gäller djurhållningen på Knarnäs gård, vilket delvis är samma fråga som är uppe till prövning nu. Frågan är om talerätt vid prövning av brott mot reservatsföreskrifter ska bedömas annorlunda än talerätt vid prövning av dispens från samma föreskrifter. Prövningen av frågan om brott mot reservatsföreskrifterna skulle bli helt meningslös om kommunen efter konstaterad överträdelse kunde ge sig själv dispens utan att enskilda som direkt berörs skulle ha rätt att överklaga beslutet.

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden har i huvudsak anfört 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 friluftslivs- och rekreationsområde. Dispensen avser en gård som inte är belägen på J Ks och K Fs 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 om tillstånd och dispens enligt 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 (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 tillstånd och dispens enligt reservatsföreskrifterna. Om åtgärderna som omfattas av beslutet skulle medföra olägenheter eller störningar för dem 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 1726-17

KLAGANDE

1. K F

2. J K

MOTPART

Miljö- och Stadsbyggnadsnämnden i Nacka kommun
131 81 Nacka

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Stockholms läns beslut 2017-03-21 i ärende nr 5051-9166-2017, se bilaga 1

SAKEN

Avvisat överklagande

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet.

BAKGRUND

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden i Nacka kommun (nämnden) beslutade den 25 januari 2017 att ge dispens och tillstånd från föreskrifterna i Velamsund naturreservat för iordningsställande an Knarnäs gårdsområde omfattande: dränering och utfyllnad av gårdsplan, parkering, avverkning av träd, fosforfällor och vinterhage. J K och K F överklagade beslutet till Länsstyrelsen Stockholm (Länsstyrelsen).

Länsstyrelsen beslutade att avvisa överklagandet då J K och K F ansågs sakna klagorätt. J K och K F har överklagat länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen.

YRKANDEN M.M.

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

Till stöd för sin talan har de i huvudsak anfört följande.

J K och K F är ägare av fastigheten X, som till viss del ingår i reservatet och som gränsar till gårdsområdet. De noterar att länsstyrelsen i beslutet har valt att bortse från att mark- och miljödomstolens i dom den 12 februari 2015, M 4165-14, har tillerkänt dem talerätt i ett ärende om instängsling för djurhållning i Velamsund naturreservat.

Nämndens beslut i detta mål berör och påverkar dem väsentligen mycket mer än ärendet om instängsling. Gårdsområdet är deras närmaste granne och ligger ca 15 meter från deras fastighet. Störningarna från djurhållningen på gårdsområdet påverkar i allra högsta grad deras enskilda intressen.

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 bedömning 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 jaktvallar. Frågan var om detta berörde grannfastighetens ägare på ett sådant sätt att de skulle ha talerätt. Såväl mark- och miljödomstolen 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 även 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 från mark- och miljööverdomstolen där talerätten inte var något problem men fäster avgörande betydelse vid M 9724-15 som skäl för avvisningsbeslutet.

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 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 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 anfört och noterat att 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 bedömdes de ha rätt att klaga.

Nämndens beslut avser dispens 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 och tillstånd från föreskrifterna i Velamsund naturreservat för iordningsställande av Knarrnäs gårdsområde omfattande dränering och utfyllnad av gårdsplan, parkering, avverkning av träd, fosforfällor och vinterhage. Syftet är att möjliggöra djurhållning samt göra en entré med parkering för besökare till naturreservatet. I nämndens beslut anges att genom att göra iordning gårdsområdet i Knarrnäs och anordna vinterhage i anslutning till detta ska platsen bli mer anpassad till djurhållning året runt och öppnas upp för allmänheten året runt.

Till skillnad från M 4165-14 gäller detta mål ett beslut om att ge dispens 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 påverka 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. Det är i överklagandet djurhållningen och dess påverkan på naturreservatet som motsätter sig. Det lämnade dispensbeslutet är i sig inte ett beslut om djurhållning utan en förutsättning för det. 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.