



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060307

DOM
2018-04-12
Stockholm

Mål nr
M 5955-17

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2017-06-02 i mål nr M 4967-16,
se bilaga A

PARTER

Klagande

Länsstyrelsen i Dalarnas län
791 84 Falun

Motpart

1. Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden i Hedemora kommun
Box 201
776 28 Hedemora

2. AÖ

SAKEN

Strandskyddsdispens på fastigheten XXX i Hedemora kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen fastställer mark- och miljödomstolens dom.

Dok.Id 1401057

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 09:00–16:30
		E-post: svea.avd6@dom.se www.svea.se		

BAKGRUND

Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden i Hedemora kommun beslutade den 11 maj 2016 att bevilja dispens från strandskyddsbestämmelserna i 7 kap. 15 § miljöbalken för uppförande av ett nytt fritidshus på del av fastigheten XXX. Platsen där fritidshuset ska uppföras har pekats ut av Hedemora kommun som ett område för landsbygdsutveckling i strandnära läge (ett s.k. LIS-område). Länsstyrelsen i Dalarnas län beslutade den 3 augusti 2016 att upphäva nämndens beslut då länsstyrelsen ansåg att kriterierna för ett LIS-område inte var uppfyllda och det även i övrigt saknades skäl för dispens. Mark- och miljödomstolen upphävde länsstyrelsens beslut och fastställde nämndens beslut att bevilja dispens. Länsstyrelsen har överklagat mark- och miljödomstolens dom till Mark- och miljööverdomstolen.

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Länsstyrelsen har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska upphäva mark- och miljödomstolens dom och fastställa länsstyrelsens beslut.

AÖ och **nämnden** har motsatt sig att mark- och miljödomstolens dom ändras.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Länsstyrelsen har anfört detsamma som i mark- och miljödomstolen med i huvudsak följande tillägg:

Enligt förarbetena ska samtliga kriterier i 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken vara uppfyllda för att ett område ska vara lämpligt för landsbygdsutveckling i strandnära läge (prop. 2008/09:119, s. 109). Kriterierna ska tillämpas av kommunen vid översiktsplanering enligt 4 kap. 1 § plan- och bygglagen (2010:900), vilket innebär att även andra relevanta omständigheter ska vägas in. Kommunen ska vid sin redovisning

väga in olika allmänna och enskilda intressen och pröva frågan med hänsyn till bl.a. hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken.

För att ett område ska vara ett LIS-område ska det enligt 7 kap. 18 e § första stycket 1 miljöbalken också vara lämpligt för utvecklingen av landsbygden med sådana verksamheter, byggnader och annat som anges i 7 kap. 18 d §. Ett område kan vara olämpligt för landsbygdsutveckling inte bara på grund av den allemansrättsliga tillgängligheten och naturvärdena utan även på grund av kulturmiljövården. Sundfiske är av riksintresse för kulturmiljövården och är därför olämpligt för landsbygdsutveckling.

Ett av strandskyddets syften är att trygga den allemansrättsliga tillgången till strandområden. Av 7 kap. 18 e § första stycket 2 miljöbalken framgår att ett LIS-område ska vara av ett sådant slag och ha en så begränsad omfattning att strandskyddets syften fortfarande tillgodoses långsiktigt. Det aktuella områdets kulturmiljö och landskapsbild är ett stort värde för den allemansrättsliga tillgången till strandområdet längst med Dalälven. Ny bebyggelse i området skulle därför strida mot strandskyddets långsiktiga syfte.

AÖ har anfört i huvudsak följande: Strandskyddets syften är inte uttryckligen att värna om kulturmiljöintressen och bestämmelsen i 7 kap. 13 § miljöbalken bör tolkas restriktivt. Dessutom skulle hans hus förbättra allmänhetens möjlighet att få tillgång till området och det skulle inte heller påverka landskapsbilden negativt.

Nämnden har anfört detsamma som i mark- och miljödomstolen med i huvudsak följande tillägg: Samtliga kriterier för ett LIS-område är uppfyllda. Förhållandena i det aktuella fallet är i stort sett identiska med de som rådde i rättsfallet MÖD 2016:39. Länsstyrelsen har i granskningsyttrandet inte haft några invändningar mot området Sundfiskes lämplighet vad avser friluftsliv eller villkoren för växt- och djurliv. Kulturmiljön är inte ett intresse som strandskyddet syftar till att skydda. För det fall området med hänsyn till kulturmiljöintresset inte är lämpligt som LIS-område anser

nämnden att intresset för utvecklingen av landsbygden i det enskilda fallet väger tyngre än intresset för kulturmiljön.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

AÖ har ansökt om strandskyddsdispens för att få uppföra ett fritidshus på del av fastigheten XXX i Hedemora kommun. Frågan i målet är om det finns förutsättningar att ge dispens med stöd av bestämmelserna om LIS-områden i 7 kap. 18 d och 18 e §§ miljöbalken.

Området har pekats ut av Hedemora kommun som ett LIS-område, men länsstyrelsen har i sitt granskningsyttrande anfört att området är olämpligt med hänsyn till områdets kulturmiljövärden. Eftersom länsstyrelsen har framfört invändningar mot utpekandet av LIS-området finns det ingen presumtion för att kriterierna är uppfyllda, utan en bedömning får göras utifrån tyngden av de sakliga skäl som parterna anför, jämför bl.a. rättsfallen MÖD 2016:39 och 2012:39.

Bestämmelserna om LIS-områden infördes 2009. Flera remissinstanser föreslog då att strandskyddets syften skulle utvidgas till att bl.a. innefatta naturmiljön i stort och landskapsbilden. Någon sådan utvidgning skedde inte och behovet ifrågasattes eftersom det finns andra verktyg i miljöbalken och andra regler som skyddar dessa intressen (prop. 2008/09:119 s. 37).

Som mark- och miljödomstolen har konstaterat är inte kulturmiljön ett av de intressen som strandskyddsbestämmelserna syftar till att skydda. Några andra skäl mot utpekandet av området som ett LIS-område har inte framförts. Mark- och miljööverdomstolen instämmer därför i mark- och miljödomstolens bedömning att den plats som dispensansökan avser ligger inom ett LIS-område.

Mark- och miljööverdomstolen gör också samma bedömningar som mark- och miljödomstolen i fråga om förutsättningar för att ge dispens. Domstolens avgörande ska därför fastställas.

Domen får enligt 5 kap. 5 § lagen om mark- och miljödomstolar inte överklagas.

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Lars Borg och Ingrid Åhman, tekniska rådet Börje Nordström samt hovrättsrådet Christina Ericson, referent.

Målet har föredragits av Harry Hodzic



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2017-06-02
meddelad i
Nacka Strand

Mål nr M 4967-16

KLAGANDE
AÖ

KLAGANDE OCH MOTPART

Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden i Hedemora kommun
Hedemora kommun
Box 201
776 28 Hedemora

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Dalarnas läns beslut den 3 augusti 2016, ärende nr 526-6585-2016,
se bilaga 1

SAKEN

Strandskyddsdispens på fastigheten XXX i Hedemora kommun

DOMSLUT

1. Mark- och miljödomstolen avvisar Miljö- och samhällsbyggnadsnämndens i Hedemora kommun överklagande.

2. Med upphävande av länsstyrelsens beslut fastställer mark- och miljödomstolen Miljö- och samhällsbyggnadsnämndens i Hedemora kommun beslut den 11 maj 2016 att ge strandskyddsdispens för uppförande av fritidshus på fastigheten XXX i Hedemora kommun.

Dok.Id 467046

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1104 131 26 Nacka Strand	Augustendalsvägen 20	08-561 656 30 E-post: mmd.nacka.avdelning3@dom.se www.nackatingsratt.domstol.se	08-561 657 99	måndag – fredag 08:00-16:30

BAKGRUND

Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden i Hedemora kommun (nämnden) beslutade den 11 maj 2016 att ge dispens från strandskyddsbestämmelserna för uppförande av fritidshus på fastigheten XXX i Hedemora kommun. Länsstyrelsen i Dalarnas län (länsstyrelsen) beslutade att ta upp ärendet till prövning. Den 3 augusti 2016 beslutade länsstyrelsen att upphäva nämndens beslut.

YRKANDEN M.M.

AÖ har yrkat att mark- och miljödomstolen, med ändring av länsstyrelsens beslut, ska ge strandskyddsdispens i enlighet med hans ansökan. Till stöd för sin talan har AÖ anfört i huvudsak följande. Hedemora kommun har utsett området till LIS-område. Kommunen, som har överblick över hela kommunen i samband med sitt översiktsplanarbete, kan bättre än länsstyrelsen bedöma om det finns tillräckligt med plats på annat håll för de syften som strandskyddet omfattar. Det finns goda möjligheter för allmänheten att ta sig fram på ömse sidor om sökt byggnation. Pga. tomtplatsavgränsningen så avskärs inte allmänheten från tillträde till stranden. Det är bättre att koncentrera bebyggelsen än att sprida ut den. Möjligheterna att ta sig ned till stranden har tidigare varit små pga. att utrymmet mellan befintliga fastigheter varit åkermark. Efter byggnationen kommer möjligheten att ta sig ned till stranden att öka. Avståndet mellan den nya byggnaden och strandlinjen, ca 37 meter, är i detta fall tillräckligt för att allmänheten ska säkerställas en fri passage. Området har inte heller ett särskilt värde för djur- och växtlivet. De djur som förekommer är inte typiska för ett strandparti utan är sådana som finns överallt i skogsterräng. Länsstyrelsen har inte satt sig in i hur det ser ut i Sundfiske i dag och inte heller hur Sundfiske tidigare sett ut. Den bybildning som finns kvar ligger en kilometer bort från den plats som han avser att bebygga. I samband med skiftesreformer togs många hus bort så att det i dag återstår tre gårdar. Vid platsen för hans ansökan fanns år 1865 en bondgård. Det boningshuset revs på 50-talet och flyttades över till andra sidan vägen. Det finns tre hus intill där han vill bygga. Grannhusen är av modernt snitt. De flesta hus har följt med tiden och blivit renoverade. Bara för att det i Hedemora finns en led mellan olika historiska gruvorter, Husbyringen, kan inte ny bebyggelse utmed denna led

helt stoppas. Rimligtvis ska ett nybygge som smälter in i omgivningen inte kunna störa bilden som turistande utmed Husbyringen bör se. I 7 kap. miljöbalken finns inte något angivet om kulturändamål som ett skäl att neka strandskyddsdispens. Kulturändamål kan komma in i en bygglovsprocess enligt PBL, men inte enligt miljöbalken. Vid en avvägning av hans enskilda intresse ställt mot det intresse länsstyrelsen avser att skydda, som dessutom inte ens grundar sig på miljöbalken, bör hans intresse komma i första hand, särskilt som det stöds av Hedemora kommuns LIS-plan.

Nämnden har yrkat att mark- och miljödomstolen, med ändring av länsstyrelsens beslut, ska fastställa nämndens beslut och ge strandskyddsdispens i enlighet med AÖ ansökan. Till stöd för sin talan har nämnden vidhållit vad den angett i sitt beslut samt gjort vissa tillägg.

Länsstyrelsen har anfört i huvudsak följande. Sundfiske utgör en från kulturmiljösynpunkt mycket värdefull miljö. Byn har ett exponerat läge utmed Dalälvens östra strand. Den ingår som en upplevelserik del av Ekomuseum Husbyringen och ligger inom riksintresseområde för kulturmiljövården, Husbyområdet. Byn, med medeltida ursprung, präglas av den välbevarade agrara bebyggelsen i form av större bondgårdar, varav många uppfördes i samband med skiftesreformerna på 1800-talet. Från kulturmiljösynpunkt är det viktigt att Sundfiske får bibehålla sin välbevarade äldre karaktär. Det är därför olämpligt med komplettering med ny bostadsbebyggelse. Sundfiske bör därför utgå som LIS-område. Det nu aktuella ärendet ligger inom det tidigare föreslagna LIS-området och skadar riksintressets värden genom att en byggnation på platsen kommer att försvaga byns tydliga historiska gårdsstruktur och byggnadskaraktär. Det allmänna intresset av att den riksintressanta kulturmiljöns värden bibehålls ska ges en större vikt än det enskilda intresset att exploatera aktuell fastighet med fritidshus.

Nämnden har getts möjlighet att yttra sig och anfört i huvudsak följande. Området uppfyller kriterierna för LIS, då en ökad bebyggelse i området bidrar och stimulerar utvecklingen på landsbygden och saknar påverkan för friluftslivet och djur- och

växtlivet. Förslaget innebär inte någon begränsning för allmänheten att nyttja strandområdet eller någon förvanskning av områdets karaktär och kulturella värden, utan byggnaden kommer att anpassas till de lokala förhållandena. Hedemora kommun är en kommun med omfattande landsbygd och arbetar aktivt för en levande sådan. Den strävar också efter en sammanhållen bebyggelse för att kunna skapa förutsättningar för samhällsservice. Utbudet på fastigheter har här begränsat inflyttningen och nybyggnation av bostäder har skett i mycket liten omfattning. Landsbygdsutvecklingsfrågorna ligger därför högt upp på den politiska dagordningen. Aktuell fastighet ligger ca 1,5 – 2 km från byn Smedby i Dala-Husby socken, där närmaste affär, skola, kyrka m.m. finns. Området ingår i Husbyringen, Sveriges första ekomuseum, med bl. a. cykelled. I samma socken ligger Sundfiske. För att kunna bibehålla servicen och även förbättra serviceunderlaget är det väsentligt för kommunen att befolkningsunderlaget ökar, varför möjligheten att ge strandskyddsdispens i strandnära lägen är mycket viktig. I Husby socken och närliggande byar och socknar finns många kulturhistoriska sevärdheter, sjöleder och rekreationsområden som är beroende av att turismen ökar för sin livskraft och för att landsbygden fortsättningsvis ska leva. Förutsättningarna är goda för att öka turismen, men en viktig faktor för detta är att befolkningen ökar. Allemansrätten, friluftslivet och naturmiljön är tillgodosedda långsiktigt genom nämndens beslut. Vad gäller kulturmiljöintressen avviker det aktuella området, med sin samling av olika byggnader, väsentligt från den övriga byns välbevarade äldre karaktär. Den ena grannens bostadshus är byggt på 1950-talet och den andra grannens bostadshus är byggt år 1983. Det kulturhistoriska värdet har här gått förlorat för länge sedan. Den aktuella marken är inte värdefull för något av strandskyddets syften. Byggnaden ska placeras ca 37 meter från stranden. Tomtplatsavgränsningen görs så att ett ca 30 meter brett område närmast stranden inte får privatiseras. Fri passage kommer att finnas på båda sidor om den nya fastigheten. Tillgängligheten till stranden är därför fortsatt god. Nämnden har även beslutat om villkor att anordna staket, mur eller häck runt tomten på alla fyra sidor.

Mark- och miljödomstolen har hållit syn på fastigheten XXX.

DOMSKÄL

Har nämnden rätt att överklaga länsstyrelsens beslut?

Enligt 16 kap. 12 § första stycket 1 miljöbalken får överklagbara beslut överklagas av den som beslutet angår, om avgörandet har gått honom eller henne emot. Av fjärde punkten i samma bestämmelse framgår att bl.a. kommunal nämnd enligt vad som är särskilt föreskrivet i balken eller i föreskrifter meddelade med stöd av balken har rätt att överklaga. Några sådana föreskrifter finns inte som ger nämnden rätt att överklaga i ett fall som detta.

Kommuner har i praxis tillerkänts klagorätt med hänvisning till att naturvården är en såväl statlig som kommunal angelägenhet. Ett krav är att det överklagade beslutet utgör någon form av ingrepp i naturvårdsintresset eller på annat sätt går de allmänna intressen emot som kommunen har att företräda i detta sammanhang. Ett beslut att upphäva en given strandskyddsdispens kan inte anses ha gått de allmänna intressena emot (se MÖD 2008:33 och Mark- och miljööverdomstolens dom den 20 december 2013 i mål M 6577-13). Nämndens överklagande ska därför avvisas.

Ligger platsen inom ett LIS-område?

Fråga i målet är om det finns förutsättningar att ge dispens från strandskyddsreglerna med stöd av bestämmelserna om LIS-områden i 7 kap. 18 d och 18 e §§ miljöbalken.

Först har domstolen att ta ställning till om den plats som dispensen avser ligger inom ett LIS-område enligt 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken. Vid bedömningen ska översiktsplanen ge vägledning (se 7 kap. 18 e § andra stycket miljöbalken). Det aktuella området Sundfiske har pekats ut som ett LIS-område i ett tematiskt tillägg till kommunens översiktsplan (Landsbygdsutveckling i strandnära lägen, lagakraftvunnen den 29 april 2016). Länsstyrelsen har i granskningsyttrande avseende tillägget till översiktsplanen anfört bl.a. att Sundfiske är olämpligt som LIS-område mot bakgrund av att den välbevarade byn ingår som en viktig del av riksintresseområde för kulturmiljövården (K8338), Husbyområdet, och även ekomuseum Husbyringen, samt att exploatering med ny bebyggelse kan skada

riksintressets värden inom denna del av riksintresset. När länsstyrelsen på detta sätt har framfört invändningar mot utpekandet föreligger ingen presumtion för att kriterierna för att området ska klassas som ett LIS-område är uppfyllda.

Bedömningen får då göras utifrån tyngden av de sakliga skäl som parterna anför (se prop. 2008/2009:119 s. 57 f., MÖD 2012:39 och Mark- och miljööverdomstolens domar den 25 november 2016 i mål nr M 1792-16 och den 8 mars 2017 i mål nr M 9980-16).

Ett LIS-område ska vara lämpligt för utvecklingen av landsbygden (se 7 kap. 18 e § första stycket 1 miljöbalken). Av det tematiska tillägget till översiktsplanen framgår bl.a. att det generella syftet med att peka ut LIS-områden i kommunen är att gynna åtgärder som långsiktigt antas ge positiva sysselsättningseffekter och som antas bidra till att upprätthålla och förbättra serviceunderlaget i kommunen (s. 8).

Nämnden har i nu aktuellt mål anfört bl.a. att fastigheten XXX ligger ca 1,5 – 2 km från byn Smedby i Dala-Husby socken, där närmaste affär, skola, kyrka m.m. finns.

Nämnden har vidare anfört att det är väsentligt för kommunen att befolkningsunderlaget ökar i området så att kommunen kan bibehålla service, förbättra serviceunderlaget och stärka turismen. Enligt mark- och miljödomstolen har kommunen på ett tillräckligt konkret sätt redogjort för på vilket sätt området Sundfiske är lämpligt för utveckling av landsbygden. Länsstyrelsen har inte heller invänt att området skulle vara olämpligt för utveckling av landsbygden i denna bemärkelse. Enligt domstolen saknas därför skäl att ifrågasätta kommunens bedömning i denna del.

En ytterligare förutsättning för att det ska vara fråga om ett LIS-område är att strandskyddets syften fortfarande kan tillgodoses långsiktigt (se 7 kap. 18 e § första stycket 2 miljöbalken). I kommunens tillägg till översiktsplanen anges att utpekandet av LIS-områden bara ska omfatta en begränsad del av kommunens stränder och att avgränsningen har gjorts grovt utifrån värdena på platsen. Hänsyn har tagits bl.a. till friluftsliv, befintlig exploatering, kända naturvärden, kulturmiljö och landskapsbild (s. 30). Vidare anges att det inte bör ske någon exploatering vid orörda stränder och att kommunen intagit en restriktiv inställning till exploatering

vid vatten med höga rekreativvärden nära orter och byar. LIS-områdenas avgränsning har enligt tillägget anpassats till topografi, vägnät, elförsörjning, kulturvärden samt jordbruket och dess landskap. Ingen biolog eller ekolog har deltagit vid inventeringen utan en bedömning av naturvärden har gjorts dels utifrån kända utpekanden, dels på plats av planerare (bilagan Så gjordes LIS-analysen). Vissa rekommendationer, bl.a. avseende hänsynstagande till riksintressen för natur- och kulturmiljövärden, har också införts för området Sundfiske i tillägget till översiktsplanen (s. 41).

Länsstyrelsen har endast med hänvisning till områdets kulturmiljövärden anfört att Sundfiske är olämpligt som LIS-område. Det har alltså inte påståtts i målet att Sundfiske med hänsyn till dess naturvärden är olämpligt som LIS-område. Kommunen ska visserligen vid utpekandet av ett LIS-område ta hänsyn till bl.a. bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden i 3 och 4 kap. miljöbalken (se prop. 2008/2009:119 s. 109). Kulturmiljö är emellertid inte ett av de intressen som strandskyddsbestämmelserna syftar till att skydda (jfr 7 kap. 13 § miljöbalken). Enligt domstolens bedömning kan därför inte höga kulturmiljövärden ensamt utgöra hinder för att utpeka ett område som LIS-område. Domstolen beaktar härvid att frågan om vilken påverkan en åtgärd utanför detaljplanelagt område kan ha på kulturmiljön ska prövas inom ramen för bygglovsansökan (se 9 kap. 31 § och 2 kap. 2 § plan- och bygglagen [2010:900]). Mot denna bakgrund, och med beaktande av den begränsade exploatering av området som förutsätts i tillägget till översiktsplanen, bedömer domstolen att utpekandet av LIS-området inte medför någon oacceptabel påverkan på allmänhetens tillgång till strandområden eller på de biologiska värdena på platsen. Strandskyddets syften kan fortfarande tillgodoses långsiktigt. Att Sundfiske omfattas av riksintresse för natur- och kulturmiljövård enligt 3 kap. 6 § miljöbalken förändrar inte bedömningen i detta fall.

Domstolen finner vid en sammantagen bedömning att den plats som dispensansökan avser ligger inom ett LIS-område.

Föreligger särskilda skäl att ge dispens?

Nästa fråga som domstolen har att pröva är om det föreligger särskilda skäl att ge dispens för uppförande av aktuell byggnad. Ansökt dispens avser ett enbostadshus placerat ca 35 meter från ett befintligt bostadshus. Ansökan uppfyller alltså kravet på att huset ska placeras i anslutning till befintligt bostadshus (se 7 kap. 18 d § miljöbalken). Det föreligger därför särskilda skäl att ge dispens från strandskyddet.

Det föreskrivna avståndet om 37 meter mellan byggnaden och strandlinjen är enligt domstolen tillräckligt för att allmänheten ska säkerställas en fri passage (jfr 7 kap. 18 f § miljöbalken). Slutligen bedöms inte strandskyddets långsiktiga syften motverkas av åtgärden (jfr 7 kap. 26 § miljöbalken).

Sammanfattningsvis anser domstolen att det finns förutsättningar att ge AÖ strandskyddsdispens med stöd av bestämmelserna i 7 kap. 18 d och 18 e §§ miljöbalken. Hans överklagande ska därför bifallas.

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

Överklagande senast den 26 juni 2017 med hänsyn till mellankommande helg. Prövningstillstånd krävs.

Monica Daoson

Annika Billstein Andersson

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Monica Daoson, ordförande, och tekniska rådet Annika Billstein Andersson. Föredragande har varit beredningsjuristen Erik Stavefeldt.