



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060308

DOM
2019-05-09
Stockholm

Mål nr
M 9363-18

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Växjö tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2018-09-20 i mål nr M 963-18, se bilaga A

PARTER

Klagande

Länsstyrelsen i Skåne län
205 15 Malmö

Motparter

1. L S

2. U S

SAKEN

Dispens för nybyggnad av två bostadshus med garage inom naturvårdsområde på fastigheten X i Landskrona kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom fastställer Mark- och miljööverdomstolen Länsstyrelsen i Skåne läns beslut den 31 januari 2018, dnr 521-12485-2017, att avslå ansökan om dispens.

Dok.Id 1479618

Postadress
Box 2290
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls Torg 16

Telefon
08-561 670 00
08-561 675 50

E-post: svea.hovratt@dom.se
www.svea.se

Telefax
08-561 675 59

Expeditionstid
måndag – fredag
09:00–16:30

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Länsstyrelsen i Skåne län (länsstyrelsen) har yrkat att dess beslut att avslå dispensansökan från den 31 januari 2018 ska fastställas.

L S och **U S** har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Länsstyrelsen har till stöd för sin talan hänvisat till vad som anförts tidigare och därutöver anför t bl.a. följande. Uppförandet av två enbostadshus med garage utgör inte ett sådant angeläget allmänt intresse som kan utgöra särskilda skäl i detta fall. Vidare är ett landskap mer än utblickar och lång sikt. Det är uppenbart att uppförandet av bostadshusen med garage på åkermark motverkar syftet att bevara ett öppet jordbrukslandskap, med hänsyn såväl till dess värde för landskapsbilden som dess kulturhistoria. Syftet med ett naturvårdsområde skulle enligt förarbetena vara att i första hand bevara natur- och kulturlandskap i fall där skyddsbehovet var mindre intensivt och kunde tillgodoses genom vård- och kontrollåtgärder som vanligen kunde förenas med normalt jord- och skogsbruk (se prop. 1974:166). Marken var så sent som i oktober 2018 väl stängslad och skördad/välbetad. Avvägningen enligt 7 kap. 25 § miljöbalken är begränsad inom naturreservat där en sådan avvägning redan har skett i samband med bildandet av reservatet. I det aktuella reservatet är ytterligare en avvägning redan gjord eftersom det i beslutet har införts differentierade områden med olika möjligheter till byggnation.

L S och **U S** har till stöd för sin talan hänvisat till vad de tidigare har anförts och därutöver anför t bl.a. följande: De värden man ville skydda med naturvårdsområdet finns inte längre eller är åtminstone mycket otydliga och därigenom tillgodoses inte syftet med skyddet. Om de två tilltänkta tomterna bebyggs skulle allmänheten kunna åtnjuta en sammanhängande och mer trygg, säker och ekoinriktad byformation i stället för att ha kvar en inklämd och vattensjuk gluggtomt. Kulturmiljövården är visserligen viktig men inte ett starkt argument mot deras ansökan. Tomterna ligger

långt ifrån Rååns dalgång och det är svårt att förstå att tomterna ingår i ett variationsrikt odlings- och beteslandskap då det knappt hänger ihop med intilliggande jordbruksmark. Marken har varit vattensjuk till och från under de 15 år som de har bott på fastigheten. Den är således inte brukningsvärd.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Efter det att handläggningen av målet har påbörjats har en av Mark- och miljööverdomstolens lagfarna ledamöter fått förhinder. Handläggningen av målet har därför fortsatt med tre ledamöter (2 kap. 10 § första stycket lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar).

Den plats där L S och U S planerar att uppföra två bostadshus med garage är belägen inom Glumslövs naturvårdsområde, som bildades 1987 med stöd av 19 § naturvårdslagen (1964:822). Vid tillämpningen av miljöbalken ska naturvårdsområden anses som naturreservat, se 9 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken. Av naturvårdsföreskrifterna i beslutet framgår att det i nu aktuellt område är förbjudet att uppföra nybyggnad. Frågan i målet är om det finns särskilda skäl att ge dispens från det förbudet.

Syftet med inrättandet av Glumslövs naturvårdsområde var att bevara ett öppet jordbrukslandskap med hänsyn till dess värde för landskapsbild och kulturhistoria, slå vakt om naturvetenskapligt intressanta geologiska skärningar längs kusten samt bevara vegetationstyper med sällsynta floraelement.

Dispens från reservatsföreskrifter får ges om det finns särskilda skäl, se 7 kap. 7 § andra stycket miljöbalken. Vidare förutsätts att åtgärden är förenligt med förbudets syfte enligt 7 kap. 26 § miljöbalken. Det framgår av förarbetena att avsikten med ett beslut om naturreservat är att skapa ett definitivt skydd och att möjligheten att ge dispens ska tillämpas restriktivt (se prop. 1997/98:45 del 2 s. 75 och 98).

Den mark som ska bebyggas enligt ansökan utgörs i detta fall av åkermark/jordbruksmark. Marken ligger i en kil och det råder olika uppfattningar om den är

brukningsvärd eller inte och om området faktiskt ingår i ett odlings- och beteslandskap. Markens eventuella obrukbarhet och omständigheten att det har skett kompletterande bebyggelse i närområdet efter det att naturvårdsområdet inrättades utgör enligt Mark- och miljööverdomstolen inte särskilda skäl för dispens från förbudet att uppföra nybyggnad. Åtgärden strider dessutom mot syftet med naturvårdsområdet eftersom uppförandet av två enbostadshus inom detta område skulle förändra landskapsbilden. Det finns därför inte förutsättningar att medge dispens. Denna inskränkning i L Ss och U Ss enskilda rätt att bebygga det aktuella området kan inte anses gå längre än som krävs för att syftet med naturvårdsområdet ska tillgodas. Länsstyrelsens överklagande ska därför bifallas och dess beslut att avslå ansökan om dispens fastställas.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsrådet Christina Ericson, referent, tekniska rådet Inger Holmqvist samt hovrättsrådet Li Brismo.

Föredragande har varit Liselotte Haraldsson.



VÄXJÖ TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2018-09-20
meddelad i
Växjö

Mål nr M 963-18

PARTER

Klagande

1. L S

2. U S

Motpart

Länsstyrelsen i Skåne län
205 15 Malmö

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsens i Skåne län beslut från den 31 januari 2018 i ärende nr 521-12485-2017, se bilaga 1

SAKEN

Dispens för nybyggnad av två bostadshus med garage inom naturvårdsområde på fastigheten X i Landskrona kommun

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen undanröjer Länsstyrelsens i Skåne län beslut från den 31 januari 2018, ärende nr 521-12485-2017, och återförvisar ärendet till Länsstyrelsen för fortsatt handläggning.

Dok.Id 450350

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 81 351 03 Växjö	Kungsgatan 8	0470-560 100 E-post: mmd.vaxjo@dom.se www.vaxjotingsratt.domstol.se	0470-253 46	måndag – fredag 08:00–16:00

BAKGRUND

L och U S (S) har den 5 maj 2017 inkommit till Länsstyrelsen i Skåne län (länsstyrelsen) med en ansökan om dispens från föreskrifterna gällande Glumslövs naturvårdsområde. Ansökan avser avstyckning och uppförande av nybyggnader i form av ett 1,5-planshus och ett 2-planshus med tillhörande garage på fastigheten X i Landskrona kommun.

Länsstyrelsen har i beslut från den 31 januari 2018, ärende nr 521-12485-2017, avslagit ansökan.

Länsstyrelsens beslut har nu av Ss överklagats till mark- och miljödomstolen.

YRKANDEN M.M.

Ss har yrkat att länsstyrelsens beslut ändras så att de erhåller dispens från föreskrifterna för naturvårdsområdet i enlighet med ansökan.

Länsstyrelsen har bestritt ändring.

UTVECKLANDE AV TALAN**Ss**

Den berörda marken riskerar att trädas på grund av att den är för liten för att brukas. Vidare är den för sank och vattensjuk för att kunna nyttjas som åker- eller betesmark. Den är inklämd och liten vilket gör att den inte är värd att bekosta en dränering.

Syftet med förvaltningen av Glumslövs naturvårdsområde är bland annat att genom ett levande jordbruk bevara det öppna jordbrukslandskapet. Den berörda marken riskerar dock att trädas. Marken är inte del av ett öppet jordbrukslandskap. Den är omgärdad av bebyggelse på mer än tre av fyra sidor. Den fjärde sidan är till hälften bebyggelse och resten vetter mot anslutande jordbruksmark. Den berörda marken ligger inte i ett öppet jordbrukslandskap eller i ett värdefullt helåkerslandskap. Tomterna är snarare inkilade mellan de relativt nybyggda passivhusen i öster och bo-

stadshuset kring fastigheten Y i väster. De kopplar ihop Glumslövs tätort med den avstickande bebyggelsen. Gluggen i bebyggelsen kommer att fyllas ut, bli komplett och mer homogen. Säkerheten kommer att öka då det blir trafik i ett mer sammanhängande tätbebyggt område, och hastigheten på vägen kommer att respekteras bättre.

Länsstyrelsen tar i sitt beslut upp att det finns rikligt med fornlämningar. Länsstyrelsen har dock lämnat tillstånd till ingrepp i fornlämning vid markarbeten för husbyggnation inom fastigheten X enligt beslut fattat den 27 juni 2017, Dnr 431-12562-2017. Därmed torde det inte vara ett skäl till att avslå dispensansökan.

De sentida gårdsanläggningarnas inflytande på kulturlandskapet är diskuterbart då alltför många gårdar har styckats av till förmån för storskaligt jordbruk, vilket har bidragit till en marginalisering av dessa gårdsanläggningar. Deras egen lada är ett exempel på detta. Landskrona kommun exproprierade delar av deras fastighet inför ett vägbygge. Ss köpte ladan med mark och en möjlighet att bygga ett bostadshus, vilket har förändrat kulturlandskapet i denna omgivning. Ny bebyggelse skulle ge ytterligare utveckling av området. En utveckling som Landskrona kommun påbörjade i detta området då de exproprierade deras nuvarande mark.

Deras fastighet och den berörda marken ligger inte i kustområdet utan cirka 2,5 kilometer från stranden och det rörliga friluftslivet. Friluftsvärdet som deras mark bidrar med är försumbart. Således borde dessa två tomter inte klassificeras inom riksobjekt för naturvård och kulturminnesvård kustzon. Då de dessutom ligger i en svacka och med byggnader runt omkring kommer de inte att störa grannars utsikt. De kommer inte heller på något sätt att synas från havet. Dessa nya etableringar förlägges precis intill redan befintlig tätort snarare än till kusten cirka 2,5 kilometer bort.

De ser inte att det föreligger någon risk för en kumulativ effekt och att det skulle kunna bli en anseelig förtätning av bebyggelsen. Detta är ett unikt fall. Det finns inga andra självklara gluggar i närområdet. Om man tittar på en karta kan man se att Glumslövs tätort är väldigt sammanhållen och att denna utbyggnad på ett naturligt sätt snarare läker och binder samman tätorten med bygatan.

Deras granne fick rätt i sitt överklagande mål nr M 419-01 från den 16 juli 2002 gällande dispens för ett område som ligger längre från Glumslövs tätort än det område de söker dispens för. Miljödomstolen upphävde länsstyrelsens avslag på ansökan. Detta borde ha genomlysts och beaktats mer i länsstyrelsens nuvarande beslut. Enligt deras bedömning påverkar deras avstyckning och nybyggnation i än mindre grad än tomterna i nämnda mål den befintliga landskapsbilden. På samma grunder borde deras nybyggnation inte heller påtagligt kunna skada riksintresset, och inte heller motverka syftet med naturvårdsområdet. I enlighet med likhetsprincipen anser de att förutsättningar för dispens föreligger.

Sammantaget anser de att uppförandet av två bostadshus på den berörda marken skulle medföra en obetydlig påverkan på den befintliga landskapsbilden, och att deras nytta av den sökta dispensen överstiger det allmänna intresset av att bevara platsen obebyggd.

Länsstyrelsen

Länsstyrelsen vidhåller att särskilda skäl för dispens saknas. Avsikten med ett beslut om naturreservat är att skapa ett definitivt skydd och utgångspunkten ska vara att dispens ges endast i undantagsfall (prop. 1997/98:45). Enligt Naturvårdsverkets vägledning för dispenser och tillstånd inom naturreservat från juni 2015 är utgångspunkten när det gäller dispenser att verksamheten eller åtgärden normalt inte ska tillåtas. Det ska därför föreligga särskilda skäl för att kunna meddela dispens. Angehöriga allmänna intressen kan i vissa fall utgöra särskilda skäl om det är förenligt med förbudets eller föreskriftens syfte. Endast i undantagsfall bör enskilda intressen kunna utgöra särskilda skäl för dispens. Utfallet av andra prövningar, av andra

myndigheter och med stöd av annan lagstiftning, bör i normalfallet inte anses vara särskilda skäl.

Klaganden förtydligar sina särskilda skäl med att den berörda marken på grund av att den är svarbrukad riskerar att trädas, och att det - såsom det får förstås - därmed skulle vara mer angeläget att bebygga den än att bevara den. Länsstyrelsen kan konstatera att jordbruksmark är av nationell betydelse enligt 3 kap 4 § miljöbalken och brukningsvärd jordbruksmark får tas i anspråk för bebyggelse endast om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och detta behov inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk. Att paragrafen ska tolkas strikt har framkommit i flera vägledande domar (se t ex Mark- och miljööverdomstolens mal nr P 4087-15, P 4848-16 och P 2432-17). Länsstyrelsen anser att denna tolkning bör vara än mer restriktiv inom ett naturreservat med det huvudsakliga syftet att säkerställa det öppna jordbrukslandskapet.

Genom att träda jordbruksmark kan klimatpåverkan minskas och den biologiska mångfalden i jordbrukslandskapet främjas. Träda ingår i det s.k. förgröningsstödet som numera är ett obligatoriskt stöd för alla som söker gårdsstöd. Att bevara den aktuella jordbruksmarken även som träda får därför anses vara ett tungt vägande allmänt intresse. Klagandens enskilda intresse av att stycka av och bebygga marken utgör därför inte ett särskilt skäl i detta fall. Att Länsstyrelsen har lämnat tillstånd till ingrepp i fornlämning inom fastigheten är inte heller ett särskilt skäl men utgör en förutsättning för att byggnationen skulle gå att genomföra vid en eventuell dispens från reservatsföreskrifterna.

Länsstyrelsen vidhåller även att dispensen inte är förenlig med reservatets syfte att bevara ett öppet jordbrukslandskap. Som klaganden anger skulle den ansökta nybyggnationen koppla ihop Glumslövs tätort med den obebyggda ”blindtarmen” inom fastigheten, och utbyggnaden skulle binda samman tätorten med bebyggelsen längs bygatan. Just detta är en utveckling som, enligt Länsstyrelsen bedömning, kraftigt skulle motverka upplevelsen av ett öppet jordbrukslandskap. I nuläget upplevs den lilla bebyggelsegruppen längs Sundviksvägen som väl avgränsad från

Glumslövs tätort både genom den större Vikingaleden som går i ortens utkant men framförallt genom den åkermark som ansökan avser och som ligger mellan Vikingaleden och befintlig bebyggelse inom reservatet. Även på grannfastigheten Y finns en mindre, öppen åkermark som skiljer bebyggelsen från Vikingaleden. I och med denna obebyggda kil framstar den befintliga bebyggelsen inom reservatet som en avgränsad, naturlig del av jordbrukslandskapet och inte som en förlängning av Glumslövs tätort. Länsstyrelsen vill i detta sammanhang informera om att den i sitt granskningsyttrande över Landskronas översiktsplan tydligt motsatte sig kommunens dåvarande förslag till utbyggnad av Glumslövs tätort inom reservatet, och angav att det stred mot naturreservatet och föreskrifterna samt skulle innebära påtaglig skada på områdets riksintressen. Kommunen drog därför inför antagandet den 4 april 2016 tillbaka förslaget på byggnation inom naturreservatet. Länsstyrelsen kan således konstatera att nybyggnad inom reservatet även strider mot gällande översiktsplan.

Länsstyrelsen anser fortsatt, och i motsats till klaganden, att risken för kumulativa effekter som följd av en beviljad dispens är mycket hög. Sökanden anger att den nu ansökta delen av jordbruksmarken är för liten för att brukas. Den jordbruksmark som efter den ansökta byggnationen skulle kvarstå mellan befintlig bebyggelse och Vikingaleden är även den relativt liten och smal. Det finns därför anledning att befara att även denna del av fastigheten kan komma att bli intressant för ytterligare byggnation om nuvarande ansökan beviljas.

Klaganden hänvisar till en äldre dom (Miljödomstolen vid Växjö tingsrätt mål nr M 419-01). Varje ansökan ska prövas utifrån de förutsättningar som rader i det aktuella fallet. Länsstyrelsen kan dock konstatera att platserna skiljer sig från varandra såtillvida att de i domen dispensgivna husen inte raderar gränsen mellan Glumslövs tätort och det skyddade, öppna jordbrukslandskapet utan har uppförts inom mark som får betraktas som lucktomter inom den befintliga bebyggelsegruppen.

Länsstyrelsen vill slutligen utveckla sin avvägning mellan det enskilda intresset av att bebygga marken gentemot det allmänna intresset av att bevara marken. Länssty-

relsen har i beslut den 21 augusti 2001 lämnat tillstånd för uppförande av ett bostadshus inom skrafferat område på fastigheten (dnr 231- 23540-01) och detta hus har uppförts. Klaganden kan således utnyttja sin fastighet till boende. Länsstyrelsen anser det därmed inte oskäligt att avslå ansökan om att få uppföra ytterligare bostadshus på fastigheten.

DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser framgår av länsstyrelsens överklagade beslut.

Mark- och miljödomstolen konstaterar att markområdet för den planerade nybyggnationen av två bostadshus med tillhörande garage ligger inom Glumslövs naturvårdsområde, som vid tillämpningen av miljöbalken (1998:808) anses som ett naturreservat. Markområdet ligger utanför de på beslutskartan skrafferade områden där det enbart krävs länsstyrelsens tillstånd för att få uppföra byggnad. Istället krävs dispens från föreskrifterna i förordnandet innehållande ett förbud mot nybyggnad inom naturvårdsområdet.

Syftet med naturvårdsområdet är dels att bevara ett öppet jordbrukslandskap med hänsyn till dess värde för landskapsbild och kulturhistoria, och dels att längs kusten slå vakt om naturvetenskapligt intressanta geologiska skärningar samt vegetationstyper med sällsynta floraelement. I målet har inte framkommit att den angivna marken för de planerade tomterna och nybyggnationen skulle hysa några särskilda kulturhistoriska, geologiska eller floristiska värden. Inte heller har några specifika fornminnen på platsen påpekats.

Den aktuella platsen ligger i direkt anslutning till befintlig bebyggelse. Den berörda marken är omgärdad av bebyggelse på tre av fyra sidor. Endast till viss del i sydlig riktning vetter den mot det anslutande jordbrukslandskapet. Tomterna ligger därmed i en kil mellan bebyggelsen i öster och bebyggelsen på fastigheterna väster om Sundviksvägen. Ett uppförande av två bostadshus med tillhörande garage på platsen skulle därför endast i mycket begränsad utsträckning medföra en påverkan på den

befintliga landskapsbilden i stort. Det är därför enligt mark- och miljödomstolens bedömning förenligt med syftet för naturvårdsområdet (Jfr MÖD 2001:13).

Det speciella inkilade läget för den berörda marken mellan befintlig bebyggelse, som gör att en byggnation inte mer än obetydligt skulle störa sikten ut över landskapet, innebär också att risken för liknande fall och därmed en kumulativ effekt som leder till en utbyggnad och förtätning av bebyggelsen ut mot jordbrukslandskapet är begränsad.

De tänkta bostadshusen skulle innebära en begränsad komplettering av den befintliga bebyggelsen längs med Sundviksvägen i riktning mot övrig samlad bebyggelse i samhället. På grund av byggnadernas tänkta placering i den inkilade norra delen av fastigheten i anslutning till väg och bebyggelse, och med hänsyn till markens arrondering i övrigt, kommer omfattningen av brukningsvärd jordbruksmark att endast i obetydlig mån påverkas.

Den planerade byggnationen skulle inte innebära att allmänhetens möjligheter till upplevelse av det ursprungliga landskapets traditionella karaktär med det öppna jordbrukslandskapet i nämnvärd utsträckning försämras. Enligt mark- och miljödomstolen föreligger därför inte heller en påtaglig skada på de aktuella riksintressena enligt 3 och 4 kap. miljöbalken.

Vid en avvägning mellan enskilda och allmänna intressen finner mark- och miljödomstolen att det föreligger ett beaktansvärt intresse av att bättre kunna nyttja den aktuella marken, och att den enskildes nytta av den sökta dispensen överstiger den måttliga inskränkningen i allmänhetens möjligheter till upplevelse av det öppna jordbrukslandskapet och det allmänna intresset av att bevara platsen obebyggd.

Sammantaget gör mark- och miljödomstolen bedömningen att särskilda skäl för dispens föreligger och att en dispens från föreskrifterna för naturvårdsområdet i enlighet med ansökan får anses förenlig med syftet i förordnandet.

Enligt 7 kap. 7 § fjärde stycket miljöbalken får ett beslut om upphävande eller dispens meddelas endast om intrånget i naturvärdet kompenseras i skäligen utsträckning på naturreservatet eller på något annat område. Med hänsyn till att denna fråga, på grund av länsstyrelsens ställningstagande i ärendet, inte prövats av länsstyrelsen måste enligt instansordningsprincipen målet återförvisas till länsstyrelsen för prövning av om eventuella kompensationsåtgärder anses nödvändiga för att meddela en dispens. Länsstyrelsens beslut ska därmed undanröjas och ärendet visas åter till länsstyrelsen för fortsatt handläggning.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV 427)

Överklagande senast den 11 oktober 2018.

Anders Enroth

Viktor Forsell

I domstolens avgörande har deltagit f.d. rådmannen Anders Enroth, ordförande, och tekniska rådet Viktor Forsell. Föredragande har varit notarien Fredrik Hansson.