

ÖVERKLAGANDE

2014-04-15 Ärendenr:
NV-03041-14

Vänersborgs tingsrätt,
mark- och miljödomstolen
Box 1070
462 28 Vänersborg
e-post: vanersborgs.tingsratt@dom.se

**Överklagande av beslut i ärende om strandskyddsdispens m.m. samt
anmälan om vattenverksamhet på fastigheten X y:y i X kommun**

Beslut som överklagas

Beslut av Länsstyrelsen i Q län den 28 mars 2014, dnr xxx-xxxx-xxxx och xxx-xxxx-xxxx.

Saken

Länsstyrelsen i Q län har avvisat en ansökan om strandskyddsdispens efter att ha funnit att de avsedda åtgärderna inte omfattas av förbud enligt 7 kap. 15 § miljöbalken och därmed inte kräver dispens. Länsstyrelsen har samtidigt beslutat om vattenverksamhet och förelagt verksamhetsutövaren att vidta försiktighetsåtgärder. Länsstyrelsen har också beviljat tillstånd, enligt förordnandet om landskapsbildsskyddet Q, att anlägga en mindre badstrand i viken utanför fastigheten X y:y.

Naturvårdsverkets yrkanden

Naturvårdsverket yrkar att mark- och miljödomstolen upphäver länsstyrelsens beslut såvitt avser avvisning av ansökan om strandskyddsdispens. Naturvårdsverket yrkar att mark- och miljödomstolen fastställer att strandskyddsdispens behövs för de sökta åtgärderna muddring och anläggning av sandstrand, samt att domstolen återförvisar den del av ärendet som avser strandskyddsdispens till länsstyrelsen för prövning i sak.

Naturvårdsverket yrkar även att mark- och miljödomstolen förordnar att de sökta åtgärderna tills vidare inte får utföras.

Grund för överklagandet

Anläggandet av badstranden kan komma att hindra och avhålla allmänheten från områden där den annars skulle fått färdas fritt. Såväl denna anläggning som muddringen kan väsentligen komma att förändra livsvillkoren för djur- och växtarter. Åtgärderna är därför förbjudna och kräver dispens från strandskyddet för att få utföras. Därmed borde länsstyrelsen ha prövat ansökan om strandskyddsdispens i sak.

Länsstyrelsen har i sitt beslut angett att verksamheten får påbörjas omedelbart, så snart sökanden tagit del av beslutet.

Vi anser att tillåtligheten av åtgärderna måste ifrågasättas så länge en prövning i sak av ansökan om strandskyddsdispens ännu inte har skett. Om åtgärderna utförs omedelbart, och det i efterhand visar sig att dispens inte kan meddelas, kan sökandena komma att bli skyldiga att återställa området. För att inte riskera att naturvärden går förlorade är det av stor vikt att åtgärderna inte utförs före det att dispensfrågan har blivit slutligt prövad.

Bakgrund

Ansökan

Sökandena har ansökt om strandskyddsdispens för att få utföra muddring och anlägga en mindre badstrand. De har anfört att det för ca 40 år sedan funnits en badstrand i större delen av viken. När kor tilläts beta på ängen och gå i vattenlinjen blev viken övergödd och växte igen.

Sökandena anser att hemfridszonen inte påverkas av åtgärderna. Marken har sedan 1980-talet använts som tomtmark. Boningshuset ligger mindre än femtio meter ifrån området med full sikt ner till vattnet och det aktuella området. För att kunna återskapa en del av stranden behöver de underhållsmuddra, lägga duk och fylla på med sand. Muddringsmassorna kommer att läggas upp på land i den norra delen av viken.

Bostadshuset på fastigheten är enligt uppgift från länsstyrelsen sannolikt uppfört år 1926.

Miljö kvalitetsmålen

Strandskyddet är en viktig del i arbetet med att uppfylla de av riksdagen beslutade miljö kvalitetsmålen. I detta fall aktualiseras främst miljömålet Levande sjöar och vattendrag.

”Levande sjöar och vattendrag

Sjöar och vattendrag skall vara ekologiskt hållbara och deras variationsrika livsmiljöer skall bevaras. Naturlig produktionsförmåga, biologisk mångfald, kulturmiljö värden samt landskapets ekologiska och vattenhushållande funktion skall bevaras, samtidigt som förutsättningar för friluftsliv värnas.”

Utveckling av Naturvårdsverkets talan

Strandskyddets syfte och förbjudna åtgärder

Strandskyddets syfte framgår av 7 kap. 13 § miljöbalken. Syftet är, förutom att hålla stränder och vattenområden öppna för allmänheten, att bevara det allmänt sett rika djur- och växtlivet i strandområden. Strandskydd råder vid havet, insjöar och vattendrag och omfattar enligt 7 kap. 14 § miljöbalken land- och vattenområde intill 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd. Sjön X omfattas av sådant generellt strandskydd om 100 meter.

Vid prövningen av strandskyddsdispenser ska uppmärksammas att strandskyddets syften är långsiktiga och att områden som för tillfället är av begränsat intresse kan bli betydelsefulla i framtiden. Även om dispens från förbudet i ett enskilt fall inte synes vara till större skada för strandskyddsintressena, måste det uppmärksammas att på sikt kan dispenser stegvis leda till sammantaget betydande nackdelar (prop. 1997/98:45 del 1 s. 322).

Vi menar att strandskyddsprövningen är av mycket stor vikt för att säkerställa att de allmänna intressena blir bedömda i den utsträckning som lagstiftaren har avsett. Av det följer att det i de allra flesta fall krävs en prövning av strandskyddet.

Det framgår av 7 kap. 15 § 2 miljöbalken att det bl.a. är förbjudet inom strandskyddsområde att utföra en anläggning om den hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle fått färdas fritt. Enligt fjärde punkten är det också förbjudet att vidta åtgärder som väsentligen förändrar livsvillkoren för djur- eller växtarter. I det enskilda fallet kan dispens från dessa förbud meddelas om det finns särskilda skäl.

Grunda vikar, strandzonen och anläggande av badstrand

Grunda vikar kan vara lek- och uppväxtområden för fisk eller annan fauna som är beroende av livsbetingelserna i den strand- eller vattenanknutna miljön. Många arter är knutna till landdelen av strandzonen. Det kan röra sig om kärlväxter, mossor, lavar, fåglar och groddjur samt flera grupper av ryggradslösa djur. Att muddra och att anlägga en badstrand innebär en förändring av strandmiljön med dess djur- och växtliv. Åtgärder av detta slag kräver därför enligt Naturvårdsverkets mening normalt sett en prövning enligt strandskyddsbestämmelserna.

Eftersom strandskyddsdispensen inte har prövats i sak har det inte heller varit möjligt för länsstyrelsen att ställa villkor kring hur anläggande av badstranden ska ske, t.ex. vilken typ av sand som ska tillföras stranden för att undvika föroreningar.

Har strandskyddsdispens krävts för de sökta åtgärderna?

Hemfridszonens utsträckning på land

På fastigheten finns ett hus som sannolikt har uppförts år 1926, dvs. innan strandskyddsdispens krävdes för att få uppföra byggnad i strandområdet.

Eftersom det rör sig om ett bostadshus har huset en viss etablerad hemfridszon. En följd av att byggnaden inte har prövats enligt strandskyddsreglerna är bl.a. att huset inte har någon beslutad tomtplats, utan att storleken av denna måste uppskattas efter hur det ser ut på platsen.

Enligt de uppgifter som har framkommit i ärendet ligger huset ca 50 meter från stranden. Vi bedömer att detta är en relativt lång sträcka och att det inte är självklart att husets hemfridszon sträcker sig så långt. Ett område mellan strandlinjen och huset har tidigare använts för bete av kor. Området har i vart fall under denna tid inte varit i anspråktagen som tomt, utan varit tillgänglig för allmänheten. Denna omständighet tyder på att huset inte naturligt hävdar en hemfridszon ända ner till vattnet.

Mot bakgrund av hur området ser ut bedömer vi att det även idag torde vara möjligt för allmänheten att passera närmast vattnet utan att känna att man stör de boende i huset. Det kan inte anses klarlagt att hemfridszonen på fastigheten X y:y sträcker sig ända ner till strandkanten.

Hemfridszonen sträcks ut i vattnet

Det är däremot klarlagt att hemfridszonen inte sträcker sig ut i vattnet. Länsstyrelsen delar vår uppfattning i just den frågan, men anser att badstranden inte har någon nämnvärd avhållande effekt för allmänheten som färdas på vattnet utanför fastigheten.

Allmänhetens rätt att röra sig i annans vattenområde är vidsträckt. Det är till exempel tillåtet att ro, segla, åka motorbåt eller vattenskidor, simma och vintertid gå på isen omedelbart utanför strandägarens bostadshus, vilket Miljööverdomstolen uttalade i MÖD 2011:42. Domstolen anförde i den domen, som rörde utvidgning av en tidigare dispensgiven brygga, också att den större bryggan skulle ha en avhållande effekt på det rörliga friluftslivet inom vattenområdet i bryggans närhet. Eftersom detta vattenområde var allemansrättsligt tillgängligt, stod den sökta större bryggan i strid med strandskyddets syften.

Naturvårdsverket anser att en badstrand för privat bruk normalt sett har en motsvarande avhållande effekt, och att det inte finns skäl att göra någon annan bedömning avseende den aktuella stranden. Oavsett hur mark- och miljödomstolen bedömer storleken av hemfridszonen på land vill vi därför framhålla att en badstrand skulle privatisera ett område som inte är privatiserat idag. Allmänheten avhålls därmed genom anläggandet av badstranden att röra sig i ett område där den idag kan röra sig fritt.

Åtgärdernas betydelse för djur- och växtlivet

Länsstyrelsen har bedömt att varken muddringen eller anläggandet av sandstranden är förbjudna åtgärder på den grunden att de väsentligen förändrar livsvillkoren för djur- eller växtlivet. Denna bedömning har länsstyrelsen baserat på att det inte har framkommit några sådana uppgifter i ärendet samt att den mindre vik där åtgärderna ska utföras inte bedöms ha någon nämnvärd betydelse för fiskars lek eller livsvillkor i övrigt.

Som vi tidigare anfört anser Naturvårdsverket att en grund vik av detta slag generellt sett måste anses ha stor betydelse för t.ex. fiskars livsvillkor, och inte minst deras fortplantning. Många arter av djur och växter är knutna till landdelen av sötvattenstränder och har sin livsmiljö där. För att en annan bedömning ska kunna göras krävs att det i det enskilda fallet finns omständigheter som talar i en annan riktning, dvs. för att just den här viken inte skulle vara värdefull för djur och växter. Utformningen av miljö kvalitetsmålet Levande sjöar och vattendrag talar också för denna bedömning. Ansvar för att visa att det förhåller sig så bör ligga på sökanden, som alltså har bevisbördan för detta (jfr 2 kap. 1 § miljöbalken). Detta kan dock normalt sett gälla endast om sökanden själv påstår att det inte krävs dispens, vilket inte är fallet här. Den tillämpning av bevisbördan som länsstyrelsen har gjort anser vi inte vara korrekt.

Lagen använder numera begreppet ”väsentligen förändrar” och inte som tidigare ”väsentligen försämrar”. I förarbetena påtalas att denna förändring gjordes för att förenkla för den enskilde att kunna avgöra om åtgärden är dispenspliktig eller inte, bl.a. eftersom en väsentlig förändring kan vara både positiv och negativ från biotopsynpunkt. Lagens utformning innebär att sådana förändringar som är endast obetydliga inte kan komma ifråga (prop. 2008/09:119 s. 100-101). Vi anser att det bör betonas att den nuvarande skrivningen av lagen alltså inte stadgar att någon försämring måste ske för att en viss åtgärd ska vara förbjuden, och att en dispensprövning aktualiseras. Det avgörande är om det sker en väsentlig *förändring*.

I förarbetena redogörs också för att det är förhållandevis få normala åtgärder på befintlig tomtmark som är dispenspliktiga på den grunden att den väsentligen förändrar livsvillkoren för djur och växter. Åtgärder i vatten i anslutning till en befintlig tomt kan dock oftare än åtgärder på land vara av sådant slag att de väsentligen ändrar livsvillkoren. Det bör här påpekas att det endast är tämligen obetydliga åtgärder inom tomtplats, som att gräva en grop eller trädgårdsdamm av måttlig storlek, som förs fram som exempel på ”normala” åtgärder som inte innebär en väsentlig förändring.

Muddring av mjukbotten eller vassområden är sådana åtgärder som generellt sett har bedömts väsentligen förändra livsvillkoren för djur- och växter. Även anläggande av konstgjorda sandstränder nämns i förarbetena som en sådan typisk åtgärd (prop. 2008/09:119 s. 101).

Naturvårdsverket vill betona, att även om hela landdelen av strandzonen av domstolen bedöms vara en del av hemfridszonen, anser vi att anläggande av en badstrand i det här fallet är en väsentlig förändring oavsett om den utförs inom eller utanför befintlig tomtplats. Även muddringsarbetena är att räkna som en sådan väsentlig förändring.

Sammanfattning

Vi anser att ansökan bör prövas i sak eftersom förbuden i 7 kap. 15 § 2 och 4 miljöbalken aktualiseras. Det har därför varit fel av länsstyrelsen att avvisa ansökan. Naturvårdsverket anser att de allmänna miljö- och friluftintressena tar skada av att en sakprövning inte har skett. Strandskyddsdelens beslut bör därför återförvisas till länsstyrelsen för fortsatt prövning.

Beslut om detta överklagande har fattats av enhetschefen Anders Johnson.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit miljöjuristen Olof Ekström föredragande, sektionschefen Gunilla Ewing Skotnicka och handläggaren Yvonne Lundell.

För Naturvårdsverket

Anders Johnson

Olof Ekström