



VÄNERSBORGS TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2014-10-17
meddelad i
Vänerns borg

Mål nr M 1531-14

KLAGANDE

Naturvårdsverket
106 48 Stockholm

MOTPARTER

1. [Faint text]
2. [Faint text]
3. Länsstyrelsen

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsens i [Faint text] beslut den 28 mars 2014, i ärende [Faint text]

SAKEN

Avvisning av strandskyddsdispens för muddring och anläggning av sandstrand på fastigheten [Faint text] kommun

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen upphäver, i vad det avser avvisning av ansökan om dispens från strandskydd, länsstyrelsens i [Faint text] än beslut den 28 mars 2014 i ärende [Faint text] och återförvisar ärendet till länsstyrelsen för erforderlig handläggning.

Dok.Id 267335

Naturvårdsverket

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1070 462 28 Vänerns borg	Hamngatan 6	0521-27 02 00 E-post: mmd.vanersborg@dom.se	0521-27 02 30	måndag – fredag 08:00-16:00

BAKGRUND

Länsstyrelsen beslutade den 28 mars 2014 bl.a. att avvisa ansökan om strandskyddsdispens för muddring och anläggande av sandstrand.

Sedan beslutet överklagats av Naturvårdsverket har Mark- och miljödomstolen den 15 juli 2014 förordnat att avvisningsbeslutet tills vidare inte ska gälla.

YRKANDEN M.M.

Naturvårdsverket yrkar att mark- och miljödomstolen ska fastställa att strandskyddsdispens behövs för de sökta åtgärderna muddring och anläggning av sandstrand och, såvitt avser avvisning av ansökan om strandskyddsdispens, upphäva länsstyrelsens beslut samt återförvisa frågan till länsstyrelsen för prövning i sak.

Naturvårdsverket anför bl.a. följande.

Talerätt

Det följer av 40 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. att Naturvårdsverket får överklaga beslut som rör frågor som avses i 7 kap. miljöbalken, MB. I fråga om strandskydd gäller detta endast beslut enligt 7 kap. 18 och 18 a §§ MB. De strandskyddsdispenser som hanteras enligt 7 kap. 18 a § MB är sådana där länsstyrelsen är behörig myndighet att ge dispens. Länsstyrelsen är behörig prövningsmyndighet bl.a. när det område som är aktuellt för en dispens, förutom strandskydd omfattas av annat områdesskydd enligt 7 kap. MB än miljöskydds- eller vattenskyddsområde och det skyddet har beslutats av någon annan än en kommun.

I det aktuella fallet omfattas området dels av strandskydd, dels av landskapsbildsskydd. Beslutet om landskapsbildsskydd fattades med stöd av den numera upphävda naturvårdslagen (1964:822) och ska, enligt 9 § första stycket lagen (1998:811) om införande av miljöbalken, fortsätta att gälla samt anses meddelat med stöd av motsvarande bestämmelser i miljöbalken. Landskapsbildsskyddet beslutades av länsstyrelsen i d.v.s. av någon annan än en kommun.

Sakfrågan

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. De anser därför att åtgärder av detta slag normalt sett kräver 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.

Länsstyrelsen har bedömt att varken muddringen eller anläggandet av sandstranden väsentligen förändrar livsvillkoren för djur- eller växtlivet och därmed är förbjudna åtgärder. 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.

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 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 i fråga (prop. 2008/09:119 s. 100-101).

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 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 mjukbottnar 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).

Även om hela landdelen av strandzonen bedöms vara en del av hemfridszonen är anläggande av badstrand i det här fallet en väsentlig förändring oavsett om den utförs inom eller utanför befintlig tomtplats. Ansökan bör prövas i sak eftersom förbuden i 7 kap. 15 § punkterna 2 och 4 MB aktualiseras. Det var därför fel av länsstyrelsen att avvisa ansökan. Strandskyddsdelen av beslutet bör återförvisas till länsstyrelsen för fortsatt prövning.

De anser i första hand att Naturvårdsverket inte har talerätt i målet. I andra hand anser de att domstolen ska fastställa länsstyrelsens beslut.

De anför bl.a. följande.

Talerätt

Naturvårdsverkets resonemang bygger på att det finns en talerätt på grund av den inlämnade ansökan om strandskyddsdispens. Ansökan lämnades, trots att det inte var nödvändigt, eftersom de i telefonsamtal med länsstyrelsen av försiktighetsskäl uppmanats till det. Om de hade känt till länsstyrelsens uppfattning att dispens inte behövs och därför inte lämnat in någon ansökan hade Naturvårdsverket således inte haft möjlighet att påverka ärendet. Det är uppenbart orimligt att Naturvårdsverket ska få en bättre ställning i frågan på grund av att de – av försiktighetsskäl – ansökt om strandskyddsdispens.

Sakfrågan

Det finns två anledningar till att de vill genomföra åtgärden; att förhindra ytterligare igenväxning av viken och att kunna anlägga en mindre sandstrand. Muddringen och anläggningen av sandstranden är tänkta att genomföras tillsammans och ska därför ses som en enda åtgärd. Muddring är en förutsättning för att anlägga sandstranden, men det är viktigt att påpeka att tillåtelse att anlägga en sandstrand är en förutsättning för att de ska bekosta muddringen. Åtgärden kommer självklart att genomföras i enlighet med de försiktighetsåtgärder som länsstyrelsen föreslår. Det kommer inte att byggas någon brygga eller liknande på platsen.

Stora delar av viken har varit en sandstrand med måttlig vassutbredning fram till 1950-talet då området växte igen eftersom betande kor tilläts gå i strandkanten. Naturvårdsverket anser att detta talar för att området inte använts som tomtmark. Under den tid som förflutit sedan dess har området i huvudsak använts som tomtmark. I den avstyckning av fastigheten som gjordes 1989 påpekas också att fastigheten avser tomtmark. Fastighetsbildningen sträcker sig dessutom ut i vattnet på ett sätt som inte återfinns hos fastigheterna i närheten.

Ansökan gäller endast en mindre del av viken och den planerade åtgärden kommer att återställa området till det skick det befann sig i på 1950-talet och tidigare. På grund av kraftig vass och grunt vatten finns det i dag ingen naturlig genomströmning av vatten i området. Vid lågt vattenstånd uppstår ibland en lukt av ruttnande växtdelar som tyder på att växt- och djurlivet i viken inte är i balans. En ökad genomströmning skulle vara positiv för både växt- och djurliv. Risken för ytterligare igenväxning är mycket stor om området i viken inte muddras, vilket är till stor nackdel för växt- och djurliv.

Länsstyrelsen anser att överklagandet ska avslås och anför bl.a. följande.

Talerätt

Naturvårdsverket har i fråga om strandskydd endast rätt att överklaga länsstyrelsens beslut enligt 7 kap. 18 a §§ och 7 kap. 18 § MB. I det nu överklagade beslutet har

ansökan prövats mot 7 kap. 15 § MB med bedömningen att åtgärderna inte omfattas av förbuden i den paragrafen. Naturvårdsverket har därför inte rätt att överklaga beslutet.

Som skäl för att anses ha klagorätt har Naturvårdsverket hänvisat till ett avgörande från mark- och miljödomstolen angående Natura 2000-bestämmelserna. Avgörandet saknar emellertid betydelse i förevarande fall eftersom det gäller beslut som rör frågor som avses i 7 kap. MB. Det innebär att det i det återopade avgörandet och i förevarande mål är fråga om två olika situationer. Utan den begränsning som beträffande strandskydd föreskrivs i andra meningen hade Naturvårdsverket naturligtvis på samma sätt haft rätt att överklaga ett beslut som rör 7 kap. 15 § MB.

Mark- och miljödomstolen har i beslutet om inhibition preliminärt bedömt att länsstyrelsens beslut har sådana rättsverkningar som är att jämställa med ett beslut om att ge dispens från strandskyddsbestämmelserna. Visserligen kan uttalanden i förarbetena tala för domstolens tolkning (prop. 2008/09:119 s. 73 f.), men det är tveksamt att utvidga Naturvårdsverkets klagorätt utöver vad som framgår av lydelsen av 40 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.. Det kan ifrågasättas om en sådan extensiv tolkning av författningstexten kan göras i detta fall som ytterst handlar om en statlig myndighets möjlighet att överklaga ett för enskild part gynnande beslut som fattats av en annan statlig myndighet i ett ärende som rör myndighetsutövning. Om motsvarande beslut hade fattats av en kommun där kommunen beslutar om dispens hade länsstyrelsen enligt lydelsen i 19 kap. 3 b § MB inte haft rätt att överpröva beslutet. Enligt länsstyrelsens mening saknas det skäl att bedöma dessa situationer olika.

Sakfrågan

Den bedömning som framgår av det överklagade beslutet vidhålls i huvudsak.

Naturvårdsverket hänvisar till uttalanden i förarbetena som talar för att åtgärden kan ses som en dispenspliktig åtgärd. I det aktuella beslutet har emellertid även beaktats vad Naturvårdsverket angett i Handboken 2009:4 för strandskydd där verket anför

att en väsentlig förändring av livsvillkoren för djur och växtlivet är en störning i livsmiljön som innebär att djur- och växtarter inte kan fortleva i livskraftiga populationer på den plats som påverkas genom åtgärden. Orsaken kan vara en minskad tillgänglig yta eller en försämring av de särskilda strukturer eller funktioner som krävs för att en djur- eller växtarts goda livsvillkor ska finnas kvar i det land- eller vattenområde som påverkas genom den planerade åtgärden (a.a. s 75).

Förhållandena i det aktuella området är inte av sådan karaktär att den begränsade åtgärd som det är fråga om, utifrån Naturvårdsverkets handbok, bör anses väsentligt förändra livsvillkoren för djur- och växtarter.

DOMSKÄL

Talerätt

Länsstyrelsen har motiverat sitt avvisningsbeslut med att åtgärderna inte omfattas av förbud enligt 7 kap. 15 § MB och hos domstolen anfört att det därför inte skulle vara fråga om ett sådant beslut om strandskydd som Naturvårdsverket enligt 40 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. får överklaga.

Denna bestämmelse ger emellertid inte länsstyrelsen någon prövningsrätt, utan utgör endast ett led i en prövning enligt 7 kap. 18 och 18 a §§ MB. På grund härav, och mot bakgrund av den tillsynsfunktion som Naturvårdsverket kan sägas ha då det gäller dessa beslut, anser domstolen att den avgränsning som gjorts i 40 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. inte bör tillmätas den betydelsen att Naturvårdsverket inte skulle ha talerätt i de fall en prövning mot bestämmelserna i 7 kap. 15 § MB utmynnar i bedömningen att det i ett visst fall inte krävs dispens.

Naturvårdsverket har därför rätt att överklaga länsstyrelsens beslut.

Sakfrågan

Även om ett landområde i direkt anslutning till vatten är ianspråktaget ska enligt fast praxis vattenområdet normalt anses vara tillgängligt för allmänheten (bl.a.

MÖD 2013:9186). Anläggandet av en badstrand måste därför enligt domstolens mening anses komma att hindra eller avhålla allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt. Åtgärden är därför enligt 7 kap 15 § MB förbjuden.

Vidare nämns i miljöbalkens förarbeten som typexempel på förändringar som, allmänt sett, väsentligen kan förändra livsvillkoren för djur- och växtlivet bl.a. muddring av mjukbottenar eller vassområden (prop. 2008/09:119). Enligt domstolens mening är det uppenbart att muddring kan ha en sådan påverkan och någon omständighet som i detta fall talar emot det har inte kommit fram. Även åtgärden muddring omfattas därför enligt domstolen av förbudet i 7 kap. 15 § MB.

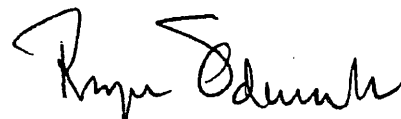
Ansökan om strandskyddsdispens borde således inte ha avvisats utan skulle ha upptagits till prövning mot bestämmelserna i 7 kap. 18 eller 18 a § MB. Om åtgärderna ändå kan tillåtas genom att dispens meddelas med stöd av 7 kap. 18 eller 18 a § MB ankommer inte på domstolen att pröva, då det endast är de frågor som har prövats i det överklagade beslutet och som har överklagats som får prövas av domstolen. Målet ska därför återförvisas till länsstyrelsen för fortsatt handläggning.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV 427)

Överklagande senast den 7 november 2014.



Susanne Lindblad



Roger Ödmark

I avgörandet har deltagit kammarrättsassessorn Susanne Lindblad, ordförande, och tekniska rådet Roger Ödmark. Föredragande har varit beredningsjuristen Maria Aldegren.

