

Målnummer: M3100-12 **Avdelning:** 6

Avgörandedatum: 2013-02-18

Rubrik: Överklagbarhet av länsstyrelsens beslut om strandskyddsdispens enligt 19 kap. 3 b § miljöbalken ----- Mark- och miljööverdomstolen har funnit att en länsstyrelsens beslut efter överprövning av en kommunal nämnds beslut om strandskyddsdispens är överklagbart. En miljöorganisation som uppfyller de kriterier för klagorätt som ställs upp i 16 kap. 13 § miljöbalken har därför haft rätt att överklaga länsstyrelsens beslut. Mark- och miljödomstolens avvisningsbeslut har upphävts och målet återförvisats dit för prövning i sak.

Lagrum: 16 kap. 13 § och 19 kap. 3 b § miljöbalken (1998:808)

Rättsfall:

REFERAT**ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE**

Umeå tingsrätts, mark- och miljödomstolen, slutliga beslut 2012-03-15 i mål nr M 1651-11, se bilaga A

KLAGANDE

Svenska Naturskyddsföreningen
Box 4625
116 91 Stockholm

Ombud: Miljöjuristen J.C.

MOTPARTER

1. U.N.

2. Länsstyrelsen i Norrbottens län
971 86 Luleå

3. Miljö- och byggnämnden i Kiruna kommun
981 85 Kiruna

SAKEN

Överklagbarhet av länsstyrelsens beslut om strandskyddsdispens enligt 19 kap. 3 b § miljöbalken

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen upphäver mark- och miljödomstolens avvisningsbeslut och återförvisar målet till mark- och miljödomstolen för fortsatt handläggning.

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Svenska Naturskyddsföreningen har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen upphäver mark- och miljödomstolens avvisningsbeslut samt återförvisar målet till mark- och miljödomstolen för prövning i sak.

U.N. och länsstyrelsen har bestritt ändring.

Miljö- och byggnämnden i Kiruna kommun har beretts tillfälle att yttra sig.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Svenska Naturskyddsföreningen har som grund för sin talan i huvudsak anfört följande.

Länsstyrelsen har i det aktuella fallet enligt 19 kap. 3 b § tredje stycket miljöbalken beslutat att godkänna ett kommunalt beslut om dispens från strandskyddet. Ett sådant beslut är överklagbart och beslutet har från länsstyrelsens sida förenats med överklagandehänvisning. Enligt 19 kap. 1 § miljöbalken får en länsstyrelses beslut i särskilda fall överklagas till mark- och miljödomstolen. Det nu aktuella beslutet som länsstyrelsen fattat är ett särskilt beslut som således kan överklagas. För undantag från denna bestämmelse torde krävas att det i lag föreskrivs att beslutet inte får överklagas. Det finns inte någon sådan regel som föreskriver att länsstyrelsens beslut enligt 19 kap. 3 b § tredje stycket miljöbalken inte får överklagas. Det följer alltså redan av miljöbalkens regler att beslutet måste kunna överklagas. Vidare framgår av 19 kap. 3 b § andra stycket miljöbalken att länsstyrelsens beslut att ta upp en kommuns beslut att medge strandskyddsdispens till prövning inte får överklagas. Bestämmelsen inskränker dock inte möjligheten att därefter överklaga länsstyrelsens överprövningsbeslut. För det fall lagstiftaren avsett att inskränka denna möjlighet skulle frågan ha reglerats i samband med införandet av 19 kap. 3 b § andra stycket miljöbalken.

Länsstyrelsens beslut är vidare överklagbart enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer om besluts överklagbarhet. Mark- och miljödomstolen har till grund för sin bedömning uppgett att länsstyrelsens beslut i förevarande fall inte är överklagbart eftersom beslutet saknar rättsverkan. Frågan om att medge strandskyddsdispens eller ej är inte slutligt avgjord förrän länsstyrelsen beslutat om dispensen ska upphävas eller inte och länsstyrelsens beslut därefter vunnit laga kraft. Även om det aktuella beslutet inte är ett tillsynsbeslut är det av intresse att tillsynsbeslut som innebär att tillsynsmyndigheten inte vidtar någon åtgärd är överklagbara. Enligt förarbetena (prop. 2008/09:119 s. 116) är länsstyrelsens beslut att upphäva en strandskyddsdispens överklagbara. Rättsverkan av länsstyrelsens beslut att inte upphäva beslutet om strandskyddsdispens ska ses i ljuset härav och sammantaget har länsstyrelsens beslut i detta fall sådana rättsverkningar att det är överklagbart. Miljöorganisationer, såsom Svenska Naturskyddsföreningen, har dessutom enligt 16 kap. 13 § miljöbalken en uttalad rätt att överklaga myndigheters godkännande och dispensbeslutet måste, i linje härmed, vara överklagbart i avsaknad av uttrycklig särreglering som inskränker denna talerätt. Mark- och miljödomstolens avvisningsbeslut är således felaktigt och strider även mot Sveriges skyldigheter enligt Århuskonventionen.

U.N. har som grund för sitt bestridande hänvisat till mark- och miljödomstolens beslut och anfört att länsstyrelsens beslut inte är överklagbart och att det inte är rimligt att återförvisa ärendet för förnyad sakprövning när de i tre instanser redan fått klartecken för att strandskyddsdispensen ska gälla.

Länsstyrelsen har som grund för sitt bestridande anfört följande. Det saknas lagstöd för Svenska Naturskyddsföreningens överklagande och vad som anförs i överklagandet kan inte ge föreningen rätt att överklaga mark- och miljödomstolens beslut. Naturskyddsföreningens intresse av att få saken prövad i processer av aktuellt slag är väl tillgodosett genom möjligheten att överklaga det kommunala beslutet. Om föreningen ges rätt att överklaga i

detta fall skulle det innebära en oinskränkt talerätt i tiden med orimliga handläggningstider och ovisshet som följd. Mark- och miljödomstolens beslut bör därför fastställas.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Länsstyrelsen har i målet med stöd av 19 kap. 3 b § miljöbalken beslutat att överpröva miljö- och byggnämndens beslut att bevilja U.N. strandskyddsdispens. Efter överprövningen beslutade länsstyrelsen att dispensen alltjämt skulle gälla. Frågan i målet är om Svenska Naturskyddsföreningen har haft rätt att överklaga länsstyrelsens beslut.

När länsstyrelsen beslutar att överpröva ett kommunalt dispensbeslut blir överprövningsärendet ett från eventuella överklaganden av samma dispensbeslut separat ärende hos länsstyrelsen (jfr prop. 2008/09:119 s. 116). Vid bedömningen av om länsstyrelsens beslut i överprövningsärendet är överklagbart saknar det därför betydelse att Svenska Naturskyddsföreningen i och för sig haft rätt att överklaga miljö- och byggnämndens dispensbeslut men avstått från ett sådant överklagande.

Det kan inledningsvis konstateras att det inte finns någon bestämmelse i 19 kap. miljöbalken - eller någon annanstans i balken - som uttryckligen reglerar frågan om överklagbarhet i förhållande till ett beslut som en länsstyrelse fattar efter överprövning enligt 19 kap. 3 b §. Det finns inte heller några förarbetsuttalanden som ger ledning i fråga om överklagbarhet i detta fall. I förarbetena anges dock att länsstyrelsens beslut att upphäva kommunens beslut om dispens får överklagas hos mark- och miljödomstolen (prop. 2008/09:119 s. 116).

Som mark- och miljödomstolen anfört och som Mark- och miljööverdomstolen också i tidigare praxis har slagit fast är det en allmän förvaltningsrättslig princip att förvaltningsmyndighets beslut kan överklagas. I avsaknad av en uttrycklig särreglering har den principen tillämpats vid bedömningen av rätten att överklaga. En sådan tillämpning har också ansetts stämma överens med Sveriges internationella åtaganden (se Mark- och miljööverdomstolens dom den 12 december 2011 i mål nr M 2554-11). Huvudregeln är alltså att myndighetsbeslut går att överklaga och att därför en inskränkning av rätten att överklaga i princip måste framgå särskilt.

För att ett beslut ska vara möjligt att överklaga måste emellertid beslutet innebära någon form av rättsverkan. Detta betyder att det inte anses möjligt att överklaga exempelvis upplysningar som en myndighet lämnat eller att överklaga enbart de skäl som anförs till stöd för ett visst beslut. Det krävs att beslutet i sig medför rättsliga verkningar.

I det här fallet har miljö- och byggnämnden beslutat att ge strandskyddsdispens. I och med att länsstyrelsen har beslutat att med stöd av 19 kap. 3 b § ta upp dispensfrågan till prövning är dock frågan om strandskyddsdispens helt öppen. Länsstyrelsen har haft möjlighet att antingen besluta att dispensbeslutet ska stå fast eller att upphäva det. Länsstyrelsen har också inom ramen för sin prövning kunnat göra ändringar i dispensbeslutet, t.ex. ändra i eventuella villkor för dispensen (prop. 2008/09:119 s. 116). Detta innebär, enligt Mark- och miljööverdomstolens mening, att länsstyrelsens beslut har sådan rättsverkan att det är överklagbart.

Vid denna bedömning saknar det betydelse vilket syfte bestämmelserna om länsstyrelsens överprövning har eller vilka risker för förlängda handläggningstider rätten att överklaga kan tänkas medföra. Det kan dock i sammanhanget påpekas att det av 16 kap. 13 § tredje stycket miljöbalken framgår att en miljöorganisation som vill överklaga med stöd av den bestämmelsen måste göra det innan tiden för överklagande har gått ut för parterna och sakägarna.

Sammanfattningsvis konstaterar Mark- och miljööverdomstolen att länsstyrelsens beslut efter överprövning av den kommunala nämndens dispensbeslut är överklagbart och att Svenska Naturskyddsföreningen, som uppfyller de kriterier för klagorätt som ställs upp i 16 kap. 13 § miljöbalken, därför har haft rätt att överklaga länsstyrelsens beslut. Mark- och miljödomstolens avvisningsbeslut ska således upphävas och målet återförvisas dit för prövning i sak.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Liselotte Rågmark, Vibeke Sylten, Åsa Marklund Andersson, referent, och Malin Wik. Domen är enhällig.

Föredragande har varit hovrättsfiskalen Anders Malmkvist.

BILAGA A

UMEÅ TINGSRÄTT, MARK- OCH MILJÖDOMSTOLEN, SLUTLIGA BESLUT

KLAGANDE

Svenska Naturskyddsföreningen
Box 4625
116 91 Stockholm

Ombud: O. A. och J.C.
samma adress

MOTPART

U.N.

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Norrbottens läns beslut 2011-05-30; ärendenr 526-9401-10

SAKEN

Strandskyddsdispens på fastigheten XX 28:21

BESLUT

Mark- och miljödomstolen avvisar överklagandet.

BAKGRUND

Miljö- och byggnämnden i Kiruna kommun beslutade den 9 december 2010 att bevilja U.N. strandskyddsdispens för uppförande av fritidshus och bastu inom fastigheten X 28:21. Beslutet har inte överklagats. I enlighet med bestämmelserna om den statliga kontrollen av efterlevnaden av strandskyddsreglerna, sände nämnden beslutet till Länsstyrelsen i Norrbottens län, dit det kom in den 21 december 2010. Länsstyrelsen beslutade den 3 januari 2011 att med stöd av 19 kap. 3 b § miljöbalken överpröva nämndens beslut. I det nu överklagade beslutet kom länsstyrelsen fram till att nämndens beslut om dispens alltså ska gälla.

YRKANDEN M.M.

Svenska Naturskyddsföreningen yrkar i första hand att mark- och miljödomstolen ska upphäva länsstyrelsens och miljö- och byggnämndens

beslut och avslå, alternativt avvisa, ansökan om strandskyddsdispens. I andra hand yrkar föreningen att mark- och miljödomstolen ska upphäva länsstyrelsens beslut och återförvisa ärendet för ny prövning.

U.N. bestrider ändring av beslutet.

Svenska Naturskyddsföreningen anför till stöd för sin talan i huvudsak följande.

Kommunen har beviljat strandskyddsdispens för ett fritidshus och bastu c:a 35 meter från strandlinjen. Länsstyrelsen angav i sitt beslut att det saknades särskilda skäl men att "området där det planerade fritidshuset avses att uppföras är glesbebyggt". På den grunden beslutade länsstyrelsen att strandskyddsdispens kunde beviljas. Beslutet fattades av landshövding Per-Ola Eriksson. Både naturvårdshandläggare och den planarkitekt som deltog i handläggningen av ärendet anmälde avvikande mening. Att länsstyrelsen kommer fram till att särskilda skäl saknas men trots det låter kommunens beslut om dispens om strandskydd stå kvar strider mot bestämmelserna i 19 kap. miljöbalken. Det innebär ett allvarligt avsteg från myndighetens skyldighet att upphäva dispensbeslutet och ett åsidosättande av strandskyddsreglerna. I Kiruna kommun har varken fastställts någon översiktsplan vari LIS-områden finns utpekade eller något policydokument som tillsvidare skulle kunna ersätta en sådan. Dispensskäl enligt 7 kap. 18 c § miljöbalken föreligger inte. Enligt förarbetena till miljöbalken föreligger mycket små möjligheter att bevilja strandskyddsdispens med hänvisning till proportionalitetsprincipen. Mot denna bakgrund står det klart att det inte föreligger särskilda skäl att meddela strandskyddsdispens varvid länsstyrelsen skulle ha upphävt kommunens beslut.

SKÄL FÖR BESLUTET

Länsstyrelsen har inom ramen för den statliga kontrollen av strandskyddsdispenser överprövat miljö- och byggnämndens dispensbeslut och beslutat att dispensen alltjämt ska gälla. Beslut har överklagats av Svenska Naturskyddsföreningen. Frågan är då om beslutet är överklagbart?

Är frågan om beslutets överklagbarhet lagreglerad?

Som allmän förvaltningsrättslig princip följer att det normalt går att överklaga myndigheters beslut (se Hellners/Malmqvist, Nya förvaltningslagen, femte uppl. s. 237). I miljöbalken stadgas också i 19 kap. 1 § tredje stycket att länsstyrelsens beslut i särskilda fall får överklagas hos mark- och miljödomstol. Denna ordning talar för att alla beslut enligt miljöbalken som huvudregel är överklagbara och att det ankommer på lagstiftaren att specifikt reglera vilka beslut som inte är möjliga att överklaga. I 19 kap. 3 b § andra stycket miljöbalken har också uttryckligen reglerats att länsstyrelsens formella beslut i frågan om ett dispensärende ska upptas till prövning inte får överklagas. Någon motsvarande bestämmelse för beslut som innebär att länsstyrelsen, efter prövning, inte finner skäl att upphäva strandskyddsdispensen finns inte. Frågan om överklagbarhet får därmed avgöras efter tolkning av vad lagstiftaren kan ha avsett med den reglering som finns (jfr Hellners/Malmqvist a.a. s. 236).

Hur har frågan om överklagbarhet behandlats i lagstiftningsarbetet?

Regeringen har i förarbetena till bestämmelserna om länsstyrelsens överprövningsskyldighet angett att regleringen har sin förebild i 12 kap. 1-3 §§ plan- och bygglagen (1987:10, ÄPBL). Dessa bestämmelser finns numera i 11 kap. 11-12 §§ plan- och bygglagen (2010:900, PBL). Vidare har regeringen uttryckligen angett att länsstyrelsens beslut att upphäva kommunens beslut om dispens får överklagas. Någon annan ledning i frågan om överklagbarhet redovisas inte (se prop. 2008/09:119 s. 74 och 116). Frågan berördes inte heller under riksdagens behandling (bet. 2008/09: MJU13).

Eftersom lagstiftaren hänvisat till motsvarande bestämmelser i ÄPBL finns skäl att närmare granska hur reglerna utformats där och hur de förts över till PBL. Till en början kan då konstateras att beslut av förevarande slag uttryckligen

undantogs från överklagbarhet i ÄPBL. I 13 kap. 4 § ÄPBL fanns en bestämmelse som angav att länsstyrelsens beslut att upphäva ett beslut om detaljplan efter överprövning enligt 12 kap 3 § fick överklagas till regeringen men att andra beslut av länsstyrelsen enligt 12 kap. inte fick överklagas. Trots att avsikten inte var att ändra bestämmelserna (se prop. 2009/10:170, del 1, s. 503) har denna regelkonstruktion inte överförts till PBL. Där stadgas nu som huvudregel att beslut av länsstyrelsen får överklagas, 13 kap. 6 §, men det finns också en specialregel som anger att länsstyrelsens beslut enligt 11 kap. 11 § att upphäva detaljplan får överklagas, 13 kap. 5 §. Någon bestämmelse som anger att andra beslut av länsstyrelsen i anledning av överprövningen inte får överklagas, finns däremot inte. (Jämför Hellners/ Malmqvist resonemang om motsatsvis tolkning av överklagandebestämmelser, a.a. s. 236, samt anvisningen om överklagbarhet i Didón m.fl., Plan- och bygglagen (2010:900) En kommentar, 13:4-7 s. 2, maj 2011).

Är beslutet sådant att det bör få överklagas?

Såsom länsstyrelsens kontrollfunktion av de kommunala dispensbesluten utformats kommer ett antal prövningar initieras utan att resultera i att dispensen därefter upphävs. Enligt statistik från Naturvårdsverket upphävdes lite drygt hälften av de överprövade dispenserna under 2010, se Naturvårdsverkets rapport 6472. Nära hälften av de granskade dispenserna upphävdes således inte.

Syftet med länsstyrelsens överprövning enligt 19 kap. 3 b § miljöbalken uppges i förarbetena vara att tillgodose statens intresse av att kontrollera hur strandskyddsreglerna tillämpas i enskilda fall (se a.a. s. 73). Ideella miljöorganisationers och andra taleberättigades intresse av detsamma tillgodoses genom den lagstadgade möjligheten att överklaga det kommunala beslutet. Något behov av domstolsprövning av hur staten utövat sin kontrollfunktion när länsstyrelsen inte funnit skäl att upphäva dispensen har inte diskuterats i förarbetena till lagstiftningen och kan inte heller anses önskvärd. En konsekvens av överklagbarhet i den aktuella situationen skulle dessutom vara att det råder en i praktiken förlängd och obestämd överklagandetid för den beviljade dispensen.

För överklagbarhet uppställs enligt praxis, förutom vissa formkrav, krav på att beslutet ska ha någon form av faktisk eller rättslig verkan gentemot parter och andra, t.ex. anses upplysningar som en myndighet lämnar inte vara överklagbara (se Hellners/Malmqvist, a.a. s. 237). Det aktuella beslutet är skriftligt och uppfyller även i övrigt de formkrav som kan uppställas för överklagbarhet. Beslutet kan däremot inte anses ha någon självständig rättsverkan eftersom någon rättsföljd inte inträder till följd av beslutet. Dispensen från strandskyddsreglerna följer ju redan av det kommunala beslutet. Beslutet kan snarare ses som en upplysning om att staten, inom ramen för sin kontrollfunktion, inte funnit skäl att vidta någon åtgärd.

Sammantaget talar angivna omständigheter med skärpa för att det inte kan ha varit lagstiftarens avsikt att beslutet ska kunna överklagas. Mark- och miljödomstolen kommer därför till slutsatsen att gällande regler om överklagbarhet i miljöbalken måste tolkas på så sätt att länsstyrelsens beslut inte är överklagbart. Svenska Naturskyddsföreningens överklagande ska därmed avvisas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (DV 430)

Överklagande senast den 5 april 2012.

Helén Leijon rådmän

Målet har föredragits av beredningsjuristen Linda Lundmark.

Sökord: Överklagbarhet; Strandskyddsdispens; Miljöorganisation

Litteratur:
