

HÖGSTA DOMSTOLENS DOM

meddelad i Stockholm den 18 januari 2008

Mål nr

T 4786-05

KLAGANDE

1. Torsby samfällighetsförening

Ombud: Advokat LL

MOTPARTER

1. PB

2. AT

3. TU

Ombud för 1–3: Advokat VD

SAKEN

Ansökan om tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken till muddring samt uppförande av bryggor och landtunga på fastigheterna X 1:108, 1:109 och 1:110 i Värmdö kommun

ÖVERKLAGADE AVGÖRANDET

Svea hovrätt, Miljööverdomstolens dom den 10 november 2005 i mål
M 513-05

DOMSLUT

Högsta domstolen fastställer Miljööverdomstolens domslut, dock att de arbeten som avses med tillståndet skall vara utförda inom fem år från dagen för Högsta domstolens dom.

YRKANDEN

Torsby samfällighetsförening har yrkat att Högsta domstolen med ändring av Miljööverdomstolens dom skall fastställa miljödomstolens dom.

PB, AT och TU (sökandena) har bestritt ändring. Sökandena, som har vidhållit sitt andrahandsyrkande om bifall till ansökan med undantag för tillstånd till landtungan på fastigheten X 1:109, har vidare klargjort att varje sökt åtgärd i sista hand skall prövas för var och en av de fastigheter som ansökan avser.

BAKGRUND

Sökandena är innehavare av var sin strandfastighet i Torsby i Värmdö kommun, som är en grannkommun till Stockholm. Bebyggelsen i Torsby har sedan mitten av 1900-talet i huvudsak utgjorts av fritidshus, men området

utvecklas alltmer till permanentboende. Även om Värmdö kommun har stora orörda grönområden, är det nu aktuella området samt andra angränsande områden att betrakta som förhållandevis högexploaterade. För området gäller i enlighet med 7 kap. 13 och 14 §§ miljöbalken strandskydd omfattande land- och vattenområde intill 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd.

Strandfastigheterna ligger på rad utefter de inre delarna av Ramserviken. Ramserviken delar sig innerst i två mindre vikar, där fastigheten X 1:110 är placerad längst in i den ena viken, men utan vattenkontakt. Den andra viken, Gammelviken, är i huvudsak helt orörd och berörs inte av de åtgärder som är föremål för prövning i målet. En mindre del av fastigheten X 1:109 samt fastigheten X 1:110 gränsar mot fastigheten X 1:249, som ägs av Torsby samfällighetsförening. Närmast på andra sidan fastighetsgränserna finns på samfällighetens fastighet, bortom en vassrugge och ett dike, en parkeringsplats samt en liten anlagd långgrund sandstrand som används för småbarnsbad och sjösättning av mindre båtar. Längre bort på samfällighetsföreningens fastighet finns flera båtbyggor med plats för ett större antal fritidsbåtar. Utöver vad som nu nämnts samt en obebodd samlingslokal i anslutning till parkeringsplatsen, är föreningens fastighet obebyggd och består av orörd natur som sträcker sig ett par hundra meter bort, där den ansluter till ytterligare en orörd fastighet.

Bostadshuset på fastigheterna X 1:109 och 1:110 är belägna ovanför en bergbrant. Fastigheten X 1:108, vars bostadshus ligger i en slänt mot vattnet, har en gäststuga vid strandlinjen.

Sökandena har sökt tillstånd enligt 11 kap. 9 § miljöbalken för vattenverksamhet bestående i muddring av ca 800 kubikmeter bottensediment på fastigheterna X 1:108 och 1:109 samt av ett område på X 1:109 och 1:110 som utgör vattenområde, men som under delar av året endast delvis ligger under vatten och under andra ter sig som strandområde på vilket man kan färdas till fots. Den totala areal som berörs av den sökta muddringen uppgår till ca 1 300 kvadratmeter, varav mindre än 200 kvadratmeter utgörs av det nu nämnda strandområdet på X 1:109 och 1:110. Muddringen utgör en förutsättning för att X 1:110 skall få direkt vattenkontakt vid normalvattenstånd. Ansökan innefattar att det på fastigheten X 1:110 skall anläggas en 2 x 8 meter lång brygga i linje med muddrat vattenområde, att en befintlig brygga på X 1:109 skall ersättas med en med strandlinjen längsgående brygga om 1,6 x 8 meter samt att en avgränsande mindre landtunga om, såvitt framgår av utredningen, drygt 50 centimeters höjd skall anläggas på X 1:109 och 1:110 mellan fastighetsgränsen mot samfällighetens fastighet och muddrat vattenområde. (Se för de beskrivna förhållandena även karta och skiss, bilaga 2 och 3.)

Högsta domstolen har hållit huvudförhandling och syn.

DOMSKÄL

Inom strandskyddsområde får brygga och landtunga inte anläggas om de skulle hindra eller avhålla allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt. Muddring, anläggning av brygga och av landtunga får inte heller utföras om åtgärden väsentligen försämrar livsvillkoren för djur- eller växtarter. (7 kap. 16 § 4 och 5 miljöbalken.)

Länsstyrelsen får meddela dispens från förbuden i 16 § (7 kap. 18 § miljöbalken).

Enligt 7 kap. 17 § första stycket 2 miljöbalken undantas emellertid från förbuden i 16 § bl.a. verksamheter eller åtgärder till vilka tillstånd har lämnats enligt miljöbalken. Av förarbetena till miljöbalken framgår dock att det vid sådan tillståndsprövning skall beaktas om verksamheten skall bedrivas i strandskyddsområde; det innebär att samma förutsättningar måste vara uppfyllda som enligt 18 § samma kapitel gäller för dispens (prop. 1997/98:45 del 2, s. 88). Huvudfrågan i målet i Högsta domstolen är hur förbuden enligt 7 kap. 16 § miljöbalken mot att utföra vissa anläggningar och åtgärder inom strandskyddsområde skall tillgodoses vid en prövning av ansökan om tillstånd att bedriva vattenverksamhet.

Av förarbetena till 7 kap. 17 § miljöbalken framgår att syftet med undantaget från kravet på dispens när verksamheten skall bedrivas i strandskyddsområde är att undvika en dubbelprövning (prop. 1997/98:45 del 2, s. 88).

Det måste anses stå domstolarna fritt att allt efter omständigheterna bestämma formerna för hur strandskyddet skall beaktas i ansökningsärendet, under förutsättning att prövningen av ansökan sker med beaktande av 7 kap. 13–18 samt 25 och 26 §§ miljöbalken. Det ter sig därvid ofta naturligt att en prövning likartad den som skulle ske om fråga var om ansökan om dispens från förbuden i 7 kap. 16 § miljöbalken görs innan ställning tas till om förutsättningarna för vattenverksamhet enligt 11 kap. 6 § miljöbalken är uppfyllda. Hinder mot att meddela tillstånd till vattenverksamhet får således i regel anses föreligga om förutsättningarna för dispens från förbuden i

7 kap. 16 § miljöbalken för åtgärd eller anläggning som berör strandskyddet inte är uppfyllda, även om förutsättningarna enligt 11 kap. 6 § är för handen.

Strandskyddet syftar till att trygga strandområden från bebyggelse till gagn för allmänhetens friluftsliv och till att bevara goda livsvillkor för djur- och växtliv. Dispens från förbuden i 7 kap. 16 § miljöbalken får enligt 18 och 26 §§ samma kapitel medges endast om det finns särskilda skäl och om det är förenligt med strandskyddets syften. Av kravet på särskilda skäl framgår att avsikten är att dispensgivningen skall vara restriktiv. En möjlighet till dispens har dock ansetts behövlig för sådana fall där de allmänna intressena inte alls eller endast obetydligt skulle skadas (prop. 1997/98:45 del 1, s. 322). Av förarbetena till miljöbalken framgår vidare att strandskyddets syften är långsiktiga och att områden som för tillfället verkar vara av begränsat intresse kan bli betydelsefulla i framtiden, varför det är väsentligt att även mindre, återstående obebyggda delar av hårdexploaterade kuster och insjöstränder bevaras lika väl som stora sammanhängande orörda områden. Finns det i närheten av berört strandområde endast ett fåtal andra strandområden som är tillgängliga för allmänheten bör i normalfallet dispens inte medges. (A. prop. del 1, s. 322 och del 2, s. 89.)

Högsta domstolen övergår härfter till prövningen av ansökan om tillstånd till vattenverksamhet.

Som miljödomstolen funnit uppfyller sökandenas miljökonsekvensbeskrivning kraven i miljöbalken. Av utredningen i målet framgår att livsvillkoren för djur- och växtliv kommer att påverkas vid ett genomförande av de sökta åtgärderna. Emellertid visar utredningen även att inverkan på

djur- och växtliv i berört område varken är så långvarig, så allvarlig eller så omfattande att livsvillkoren kan anses bli väsentligen försämrade av muddringen eller av anläggandet och bibehållandet av bryggor och landtunga.

Härefter skall bedömas om anläggandet och bibehållandet av bryggorna samt av landtungan skulle hindra eller avhålla allmänheten från att beträda området. Härvid kan konstateras att det generellt brukar anses att allmänheten har rätt att beträda mark utanför en bostadsbyggnads hemfridszon eller fastställda tomtplats oavsett om det där finns en brygga, sjöbod eller liknande anläggning.

Allemansrätten är, som Miljööverdomstolen konstaterat, utsläckt på fastigheten X 1:108, och fastigheten berörs inte heller av bryggorna och landtungan.

Sökandena har som skäl för anläggande av landtungan anfört att ansökan i denna del har tillkommit efter samråd med samfällighetsföreningen och att syftet är att tillgodose föreningens önskemål att av säkerhetsskäl avgränsa den grunda badstranden på samfällighetens mark mot den efter en muddring fördjupade delen av viken.

Landtungan kan inte i sig anses inskränka allemansrätten även om den i någon mån verkar avgränsande. Landtungan står genom att utgöra en säkerhetsåtgärd i sådant samband med muddringen att det får anses föreligga särskilda skäl för anläggningen, under förutsättning att muddringen också utförs.

Som skäl för ansökan om att få anlägga en ersättningsbrygga och en ny brygga har sökandena anfört att tillgängligheten med båt till fastigheterna skulle öka samt att ett behov av båtplats och bad i anslutning till bostadshusen skulle tillgodoses.

Vad gäller X 1:109 är det tveksamt om den smala landremsa som ligger nedanför bergbranten kan sägas ligga inom bostadshusets hemfridszon med hänsyn till att området inte torde vara synligt från huset, i vart fall om man befinner sig inne i det, och att insyn i huset inte är möjlig från strandremsan. Å andra sidan är avståndet till bostadshuset litet. Det förhållandet att det sedan mitten av 1960-talet finns en trappa upp till bostadshuset, en sjöbod och en brygga vid strandlinjen bidrar till att allemansrätten ter sig utsläckt på området, men det är i målet inte klarlagt huruvida dessa anläggningar uppförts lagligen eller inte. Oavsett hur det förhåller sig härmed, kan det i vart fall inte anses att en brygga eller sjöbod i sig medför att ett område är att betrakta som tomt som annars inte vore det (se Bengtsson m.fl., Miljöbalken – En kommentar, suppl. 5, maj 2006, s. 7:6). Vid en sammantagen bedömning av nu nämnda omständigheter, av att passage över X 1:108 inte kommer i fråga samt av att själva strandområdet närmast i anslutning till samfällighetens fastighet inte kan användas för att bada, fiska eller lägga till med båt, får allemansrätten anses vara utsläckt även på fastigheten X 1:109 i dess helhet. Allemansrätten kan därför inte anses vara påverkad av anläggandet av en ny brygga på fastigheten.

Beträffande X 1:110 kan konstateras att det område som ligger närmast vattnet och samfällighetens fastighet på grund av terrängförhållandena ligger utanför hemfridszonen för bostadshuset. Områdets längd är enligt ingivna kartor och skisser uppskattningsvis ett femtiotal meter och bredden är i ena

änden, närmast vattnet, ett tjugotal meter och avsmalnande till ett tiotal meter. Själva strandområdet är av begränsat intresse för det rörliga friluftslivet, eftersom passage inte aktualiseras genom att det smala strandområdet nedanför bergbranten på fastigheten X 1:109 inte är allemansrättsligt tillgängligt. Det rörliga friluftslivet samt behovet av att från vägen komma ned till vattnet torde såväl under sommartid som under övrig tid av året i stället i sin helhet tillgodoses på samfällighetsföreningens mark och vatten. Emellertid framstår området nedanför berget på X 1:110 som orört i en i övrigt hårt exploaterad vik med många bryggor, båtar, hus och andra byggnader vid strandkanten och det står i teknisk mening fritt för allmänheten att beträda området. En brygga på X 1:110 skulle således otvivelaktigt komma att öka graden av exploatering av viken och vara avhållande för allmänhetens tillträde till området nedanför berget på X 1:110, även om allmänheten fortfarande skulle äga färdas fritt där om en brygga anlades.

De skäl som har anförts för anläggande av en brygga på fastigheten X 1:110 kan i sig sägas utgöra särskilda skäl för dispens enligt 7 kap. 16 § miljöbalken i den meningen att en brygga av nödvändighet måste anläggas i ett strandskyddat område. Emellertid måste tyngden av skälen för anläggande och bibehållande av t.ex. en brygga bedömas i förhållande till syftena med strandskyddet. Ju starkare intresset av att tillgodose det rörliga friluftslivets nutida och framtida behov av tillgång till ett strandskyddat område ter sig, desto tyngre måste sökandens skäl vara för att det inte skall anses föreligga hinder mot den sökta åtgärden.

Även om särskilt stor hänsyn till intresset av att värna det rörliga friluftslivets möjligheter måste tas när, som i förevarande fall, fråga är om ett tätortsnära område med både stort exploateringstryck och frekvent friluftsliv-

liv, kan det med beaktande av 7 kap. 25 § miljöbalken inte anses vara principiellt uteslutet att dispens från strandskyddet i 7 kap. 16 § 4 skulle kunna komma i fråga. Det får då emellertid förutsättas att den åtgärd som ansökan avser berör ett område där skyddsvärdet är lågt och arten och omfattningen av åtgärderna är sådana att de allmänna intressena inte alls eller endast helt obetydligt skulle skadas.

Vid bedömningen av sökandens intressen kan konstateras att intresset av att förbättra möjligheten att idka friluftsliv på den egna fastigheten kan vara svårdefinierat, men att de anförda skälen för att anlägga en brygga ter sig svaga. Sökanden är inte i behov av brygga för att ta sig till eller från fastigheten eller för att bada i närheten av bostadshuset. Önskemålet om båtplats bör – liksom i allmänhet torde vara fallet i tätbebyggda, strandnära områden – kunna tillgodoses av gemensamma bryggor som finns i närheten. Med den restriktiva inställning som lagstiftningen ger uttryck för liksom vikten av att värna även om friluftslivets långsiktiga behov är de skäl som anförts inte av den styrka att de skulle motivera dispens från strandskyddsförbudet, om inte även det motstående allmänna intresset är ytterst svagt.

En brygga är en anläggning som till sin art inte skall anses medföra att ett tomtområde skapas eller utvidgas. Det område av X 1:110 som allmänheten skulle kunna komma att avhålla sig från att beträda är, som framgått, till ytan litet och avgränsat av bl.a. terrängförhållandena. Samfällighetens fastighet är däremot ägnad åt att tillgodose allmänhetens intresse av bl.a. bad, tillgänglighet till vatten samt i övrigt av orörd natur för promenader och annat friluftsliv. Det allemansrättsliga nyttjandet av strandområdet kring Ramserviken kommer i praktiken inte att påverkas av en brygga på fastigheten X 1:110. Även i ett långsiktigt perspektiv, med den osäkerhet

som då kan föreligga om områdets framtida betydelse och användning, kan åtgärden inte anses påverka allmänhetens tillträde till strandområdet annat än helt marginellt. Det får därför anses förenligt med strandskyddets syfte att förbudet i 7 kap. 16 § 4 inte skall anses utgöra hinder mot att anlägga och bibehålla en brygga på fastigheten X 1:110.

Enligt 11 kap. 6 § miljöbalken får vattenverksamhet bedrivas endast om dess fördelar från allmän och enskild synpunkt överväger kostnaderna samt skadorna och olägenheterna av den. Prövningen skall vara en helhetsbedömning av vattenverksamheten och huvudsyftet är att hindra vattenverksamhet som inte är samhällsekonomiskt motiverad. Som Miljööverdomstolen har funnit överväger fördelarna från allmän och enskild synpunkt kostnaderna samt skadorna och olägenheterna, varför Miljööverdomstolens beslut att tillåta vattenverksamheten skall fastställas.

I avgörandet har deltagit: justitieråden Leif Thorsson, Severin Blomstrand (skiljaktig), Ann-Christine Lindeblad, Kerstin Calissendorff (referent) och Gudmund Toijer (skiljaktig)
Föredragande revisionssekreterare: Marianne Wikman Ahlberg

	BILAGA TILL PROTOKOLL 2007-12-13	
		Mål nr T 4786-05

SKILJAKTIG MENING

Justitierådet Gudmund Toijer, med vilken justitierådet Severin Blomstrand förenar sig, är skiljaktig och anför.

Jag är ense med majoriteten till och med domskälens tolfte stycke (Vad gäller X 1:109 [---] brygga på fastigheten.), men anser att skälen därefter bort lyda på följande sätt.

Ansökan beträffande fastigheten X 1:110 omfattar bl.a. anläggande och bibehållande av en ny brygga inom strandskyddat område.

Avsikten är att bryggan skall anläggas på den del av fastigheten som ligger nedanför berget. Detta område faller utanför hemfridszonen för bostadshuset. Det är fråga om en del av fastigheten som i dag är orörd och tillgänglig för allmänheten.

Det berörda området är förhållandevis litet och kan i sig tyckas ha en begränsad betydelse för det rörliga friluftslivet. Det ligger dock i nära anslutning till en badplats, och en ny brygga skulle bidra till att området avskärmades från badplatsen. Området ger också allmänheten en möjlighet att

få tillträde till stranden, en möjlighet som sannolikt i praktiken skulle begränsas avsevärt om bryggan fick anläggas.

Vid bedömningen måste det ges stor betydelse att Ramserviken redan är hårt exploaterad med båttrafik och med många bryggor och byggnader vid eller intill stranden. Även ett mindre, orört område kan då vara av vikt för det rörliga friluftslivet. Den nya bryggan skulle innebära att ytterligare ett sådant område blev exploaterat och bidra till det samlade intrycket av viken som en privat miljö. Inte minst i ett längre perspektiv kan varje sådan inskränkning av de praktiska möjligheterna att beträda stränderna kring viken ses som en beaktansvärd nackdel från allmän synpunkt (jfr prop. 1997/98:45 del 1 s. 322).

Det bör vidare vägas in vid prövningen att även andra områden i kommunen framstår som exploaterade med begränsad tillgång till strand för allmänheten, låt vara att den näraliggande Gammelviken synes vara förhållandevis orörd, och att fastigheten ligger i en hårdexploaterad del av landet. I motiven till miljöbalken har särskilt pekats på det väsentliga i att även mindre, återstående obebyggda delar av sådana hårdexploaterade kuster och insjöstränder bevaras (se a. prop. del 1 s. 322 och del 2 s. 89 f.).

De allmänna intressen som bär upp strandskyddet kan därför inte bedömas som obetydliga, när det gäller nu aktuellt område av fastigheten X 1:110.

Sökanden kan visserligen sägas ha anfört särskilda skäl för ett undantag från strandskyddet såtillvida som en brygga naturligen måste anläggas inom ett skyddat område. Något mer påtagligt behov av bryggan har dock inte kunnat påvisas, och det finns sålunda goda möjligheter att ta sig till och från fastigheten även om bryggan inte anläggs. Önskemålet om båtplats bör kunna

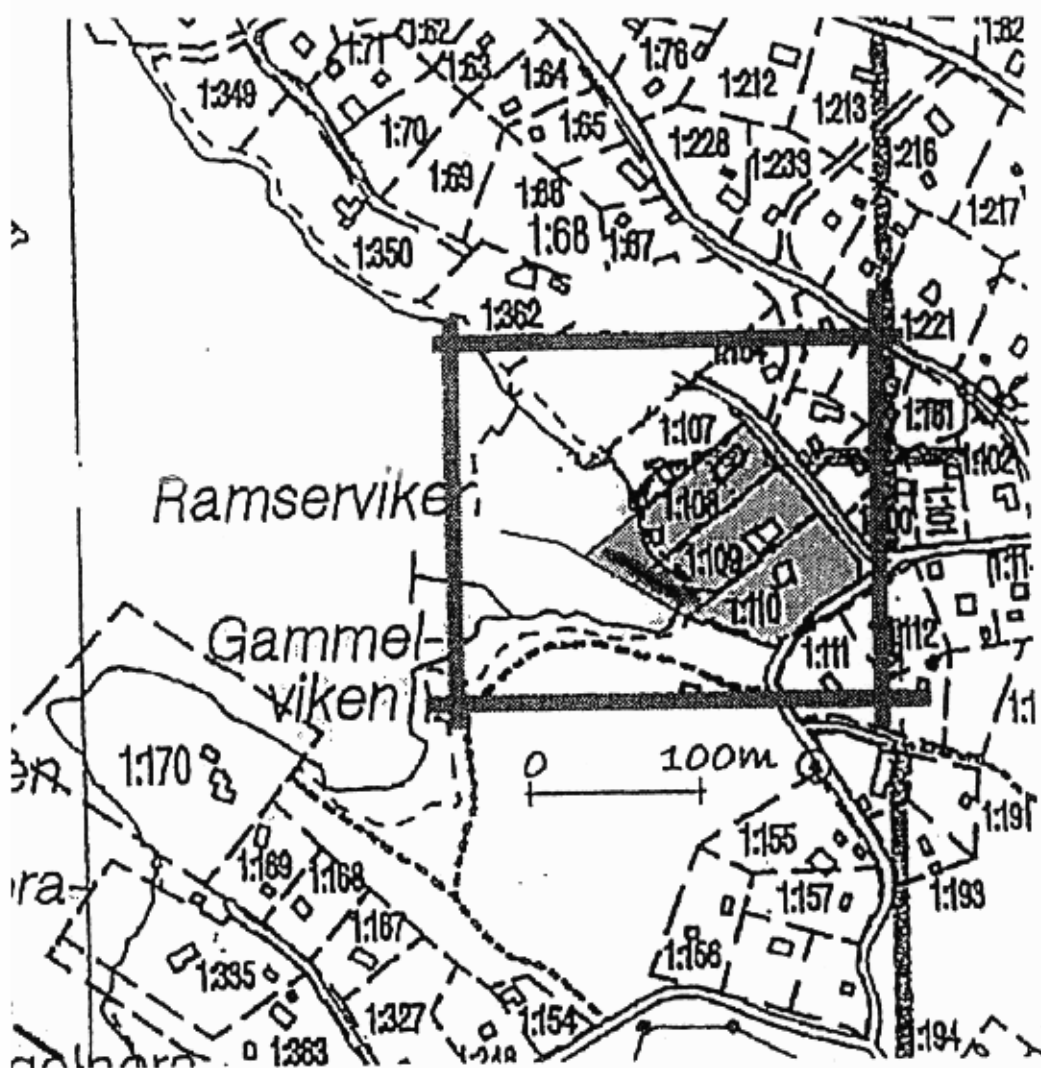
tillgodoses av gemensamma bryggor i närheten, något som i allmänhet torde vara fallet i tätbebyggda, strandnära områden.

Mot bakgrund av lagstiftarens restriktiva syn på anläggningar i strandskyddade områden, inte minst vid hårdexploaterade kuster, vikten av att slå vakt om friluftslivets mer långsiktiga behov och det aktuella områdets betydelse kan undantag från strandskyddsbestämmelserna inte medges.

Ansökningen om att få anlägga och bibehålla en brygga på fastigheten X 1:110 bör därför avslås redan på denna grund.

Övriga åtgärder får anses förenliga med reglerna om strandskydd. Som särskilda förutsättningar för vattenverksamhet gäller enligt 11 kap. 6 § miljöbalken att vattenverksamhet får bedrivas endast om dess fördelar från allmän och enskild synpunkt överväger kostnaderna samt skadorna och olägenheterna av den. Prövningen skall vara en helhetsbedömning av vattenverksamheten och huvudsyftet är att hindra vattenverksamhet som inte är samhällsekonomiskt motiverad. I de nu aktuella delarna saknas det skäl att frångå Miljööverdomstolens bedömning att fördelarna väger över. Miljööverdomstolens dom bör därför ändras endast på det sättet att ansökningen om tillstånd att på fastigheten X 1:110 få anlägga och bibehålla en brygga avslås.

bilaga 2



isk karta. Sökandens fastigheter
. Mudderområdet är markerat

TORSBY 1:109, 1:110 • BRYGGOR • DELSITUATIONSPLAN 1:200

05.10.19

