



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 060202

DOM
2012-10-22
Stockholm

Mål nr
M 9474-11

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2011-11-02 i mål nr M 6283-10,
se bilaga A

KLAGANDE

Bygg-, miljö- och hälsoskyddsnämnden i Värmdö kommun
134 81 Gustavsberg

Ombud: Advokaten Ann-Christine Johnsson
Box 19543
104 32 Stockholm

MOTPART

C F

Ombud: Advokaten Carina Holmgren
Box 3433
103 68 Stockholm

SAKEN

Föreläggande enligt miljöbalken

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen fastställer mark- och miljödomstolens dom.

Dok.Id 998721

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 2290 103 17 Stockholm	Birger Jarls Torg 16	08-561 670 00 08-561 675 50	08-561 675 59	måndag – fredag 09:00-15:00
		E-post: svea.avd6@dom.se		
		www.svea.se		

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Bygg-, miljö- och hälsoskyddsnämnden i Värmdö kommun (nämnden) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen upphäver mark- och miljödomstolens dom och fastställer länsstyrelsens beslut med den justering att åtgärderna ska vara gjorda senast sex månader från laga kraft.

C F har bestritt ändring.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Parterna har sammanfattningsvis anfört följande.

Nämnden

Staketet, tillfartsvägen, landgången, sandstranden, stödmurarna och gräsmattan avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt. Sandstranden innebär också en väsentlig försämring av livsvillkoren för djur och växter. Omständigheterna är inte sådana att det kan anses oskäligt att ett återställande sker även i den mån åtgärderna utförts av tidigare ägare till fastigheten.

Bygglov meddelades 2002 för utbyggnad av en komplementbyggnad för användning som ateljé. Bygglovet utnyttjades inte, utan byggnaden revs och en andra huvudbyggnad uppfördes. Nämnden har avslagit ansökan om att meddela strandskyddsdispens och bygglov i efterhand för denna byggnad. Besluten har vunnit laga kraft. Utgångspunkt för prövningen i målet är att någon byggnad vid stranden till fastigheten X inte längre ska finnas, samt att strandområdet på fastigheten är allemansrättsligt tillgängligt.

Tidpunkt för utförande m.m.

Nämnden hävdar att stödmurarna, tillfartsvägen och landgången anlagts efter C F förvärv av fastigheten år 2002. Staketet bör ha uppförts före förvärvet då det

finns på ett fotografi från 1998. Sandstranden och gräsmattan har sannolikt anlagts i mitten av 1980-talet, men i vart fall efter 1975.

Det är rimligt att anta att stödmurarna och tillfartsvägen har uppförts under år 2002, d.v.s. samma år som den byggnad som C F har uppfört utan bygglov och strandskyddsdispens. Av bildmaterial framgår att stödmurar saknades den 5 mars 1996, men att de fanns år 2004. Vidare framgår av C F:s egna uppgifter att han har uppfört stödmurarna efter sitt förvärv av fastigheten.

Det finns ingen fotodokumentation som visar förekomst av någon väg före år 2002. Vägen är inte utritad på situationsplanen från den 27 mars 1986, vid ansökan om bygglov för bastu. Uppgifterna som har lämnats om vägens tillkomst är inte samstämmiga. Nämnden anser att vägen måste ha anlagts efter C F:s förvärv av fastigheten. Kantstenen vid vägens sidor tyder också på att den anlagts samtidigt som stenmurarna.

Landgången finns inte med på fotografi från 1997. Det är även tveksamt om det finns med någon landgång på det fotografi som uppgetts ha ingått i den folder som saluförde fastigheten.

Vad gäller gräsmattan är det viktigaste för nämnden att inte allemansrätten inskränks genom en anläggning som uppfattas som privatiserande. Genom att låta gräsmattan utvecklas utan mänsklig påverkan genom t.ex. klippning så skulle en för platsen mer naturlig biotop framträda med en större biologisk mångfald. Området skulle då också uppfattas som allemansrättsligt tillgängligt.

Sandstranden har enligt nämndens uppfattning anlagts på ett område med naturligt mjuk botten (sediment) och vassvegetation. Uppfattningen stöds bl.a. av den EUNIS-klassning som gjorts av länsstyrelsen. Viken har då klassats som grund skyddad glacial lera (- 6 meter). Nämnden menar att det överhuvudtaget inte är troligt att en sandstrand på naturlig väg skulle kunna bibehållas i den skyddade viken. Sanden skulle sannolikt – p.g.a. de lugna vind- och vågförhållandena – överlagras av finare sediment, växtdelar och dy. Växter som trivs i lugnare miljöer; vass, olika arter av kärlväxter och krans-

alger, skulle etablera sig. Även små vassruggar kan i det här området ha stor betydelse för viktiga arter som t.ex. gädda och abborre samt för kustfåglar. Nämnden bedömer att sanden är ditforslad i slutet av 1980-talet.

Ett återställande av den naturliga stranden skulle kunna ske genom passivitet, genom att sandstrand och vegetation tillåts utvecklas utan mänskliga ingrepp. Utifrån C F:s utgångspunkter borde detta överhuvudtaget inte ses som ett ingripande eftersom han hävdar att sandstranden är naturlig.

Skälighetsbedömning och intresseavvägning

Nämnden anser inte att någon skälighetsavvägning ska göras enligt 26 kap. 12 § miljöbalken i fråga om stödmurar, tillfartsväg och landgång, eftersom de anlagts av den nuvarande fastighetsägaren C F. Om en skälighetsavvägning ska göras anser nämnden att det ändå är skäligt att kräva ett undanröjande av anläggningen. Strandskyddsbestämmelserna fanns även före miljöbalken och det finns ingen begränsning i tid av hur långt tillbaka som åtgärderna ska ha utförts.

C F

Tillämplig lag

Åtgärderna är utförda då naturvårdslagen fortfarande var i kraft. I övergångsbestämmelser, och i förarbeten till dessa, anges inget om att eventuella överträdelser av naturvårdslagens förbud kan ligga till grund för förelägganden om återställande och vite enligt miljöbalken. Av allmänna förvaltningsrättsliga principer följer att som utgångspunkt ska tillämpas den lagstiftning som är i kraft när prövningen sker. Det saknas stöd i lag för retroaktiv tillämpning av miljöbalkens regler i detta fall.

Tidpunkt för åtgärdernas utförande m.m.

Genom bilder och D G:s vittnesmål är det visat att området inte varit allmänsrettligt tillgängligt, utan att det har varit fråga om ianspråktagen tomtmark. D G:s har vittnat om att hans familj använt strandområdet som en privat strand under minst 50 år. Området har hela tiden varit bebyggt med olika typer av byggnader.

Kommunen önskar nu skapa ett område som ska vara helt obebyggt. Syftet med strandskyddsbestämmelserna är inte att kunna ta privat ianspråktagen mark i anspråk för allmänna syften.

Stranden, som är naturlig, är inte en del av fastigheten X och C F har inte faktisk och rättslig rådighet över stranden. Sandstranden tillhör rätteligen vattenfastigheten och utgörs av ett uppgrundat område. Nämndens överklagande kan därför redan på dessa formella grunder avslås. Eftersom kommunens inställning numera dessutom är att det är tillräckligt att C F förhåller sig passiv och låter bli att vidta några återställningsåtgärder, bör mark- och miljödomstolens dom i denna del inte ändras.

Den bildjämförelse som nämnden har gjort avseende störmurarna låter sig inte göras. För det första syns inte området där murarna finns på alla bilder, varför några slutsatser inte kan dras. Bilderna avser vidare förhållanden sex år före C F: tillträde.

D G har uppgett att vägen funnits på platsen alltsedan 80-talet och att den tidigare ledde till bastun som stod på samma plats som ateljén gör idag. Den väg kommunen avsåg i föreläggande är inte servitutsvägen. Vad gäller staketet framkom vid synen att C F äger inte staketet själv, utan att det samägs med grannen. C F saknar därför såväl rättslig som faktisk möjlighet att riva det. Landgången syns, till skillnad från nämndens påstående, mycket tydligt på bilder inlämnade från 1980- och 90-talen. Gräsmattan har klippts åtminstone sedan 1980-talet, och enligt muntliga uppgifter sedan ännu längre tillbaka i tiden.

Skälighetsavvägning mm

Åtgärderna som avses i kommunens föreläggande är inte utförda av C F, utan av tidigare fastighetsägare. Vad ett återställande skulle kosta är inte avgörande för frågan om det är skäligt att kräva återställande. Det är ett stort ingrepp i egendomsskyddet att kräva av den enskilde att riva anläggningar och återställa sin fastighet. Att kräva av C F att han återställer åtgärder som vidtagits för minst 25 år sedan är inte skäligt.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Parterna har åberopat fotografier och annan skriftlig bevisning. Mark- och miljööverdomstolen har hållit sammanträde och syn på fastigheten.

Mark- och miljööverdomstolen finner i likhet med mark- och miljödomstolen inte annat utrett än att landgången, staketet, stödmurarna (med undantag för justeringar utförda av C F) och tillfartsvägen har utförts senast under mitten av 1980-talet.

Även om gräsmattan ger intryck av att kunna vara anlagd är det genom fotografier och genom D G:s vittnesmål klarlagt att den har hävdats under mycket lång tid.

När det gäller sandstranden kan det inte uteslutas att den successivt har förändrats genom att t.ex. vass tagits bort. Det är dock inte visat att sandstranden som sådan skulle vara anlagd. Sammantaget kan inte anses visat att det finns lagligt stöd för föreläggandet att återställa gräsmatta och sandstrand. De övriga åtgärderna, utom förbättringar av stödmurarna, har vidtagits under en tid då C F inte ägde fastigheten. Vid en avvägning enligt 26 kap. 12 § miljöbalken finner Mark- och miljööverdomstolen i likhet med mark- och miljödomstolen att det inte är skäligt att förelägga C F på det sätt som nämnden och länsstyrelsen har gjort i dessa delar.

Mark- och miljööverdomstolen delar mark- och miljödomstolens bedömning att det inte heller är miljömässigt motiverat att C F ska tvingas återställa de förbättringar på stödmurarna som han har vidgått att han har utfört. Mark- och miljödomstolens dom ska därmed fastställas.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsrådet Ulla Bergendal, tekniska rådet Anna-Lena Rosengården samt hovrättsråden Eyvor Helmenius, referent, och Åsa Marklund-Andersson.

Föredragande har varit Olof Ekström.



NACKA TINGSRÄTT
Miljödomstolen

DOM
2011-11-02
meddelad i
Nacka Strand

Mål nr M 6283-10

KLAGANDE

C F

Ombud: Advokat Carina Holmgren,
Holländargatan 17 B, 111 60 Stockholm

MOTPART

Bygg-, miljö- och hälsoskyddsnämnden i Värmdö kommun, 134 81 Gustavsberg

SAKEN

Föreläggande enligt miljöbalken

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsens i Stockholms län beslut den 16 november 2010 i ärende
nr 505-09-74542, bilaga 1

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen upphäver Länsstyrelsens i Stockholms län beslut
den 16 november 2010 och Bygg-, miljö- och hälsoskyddsnämndens i Värmdö
kommun beslut den 8 september 2009 i överklagade delar.

Dok.Id 228131

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1104 131 26 Nacka Strand	Augustendalsvägen 20	08-561 656 00 E-post: nacka.tingsratt@dom.se www.nackatingsratt.domstol.se	08-561 657 99	måndag – fredag 08:30-16:00

BAKGRUND

Genom beslut den 8 september 2009 förelade Bygg-, miljö- och hälsoskydds-nämnden C F att – såvitt nu är av intresse – vid vite utföra ett antal åtgärder på fastigheten X i Värmdö kommun; dels återställa en strand, en gräsmatta och en tillfartsväg till sina naturliga ursprung, dels undanröja en landgång, två stödmurar, ett staket och ett stängsel. Föreläggandet förenades med vite; olika belopp för respektive åtgärd.

C F överklagade beslutet till Länsstyrelsen i Stockholms län som genom beslut den 16 november 2010 ändrade beslutet på det sättet att föreläggandet att ta bort stängslet upphävdes och att vitet avseende staketet bestämdes till 10 000 kronor.

C F överklagade länsstyrelsens beslut till Nacka tingsrätt, miljödomstolen. Från den 2 maj 2011 har målet handlagts av mark- och miljödomstolen där.

YRKANDEN M.M.

C F har yrkat att mark- och miljödomstolen, med ändring av länsstyrelsens beslut, i första hand upphäver föreläggandet i kvarstående delar, dvs. avseende stranden och landgången (punkten 1 i nämndens beslut), stödmurarna (punkten 2), staketet (punkten 3), gräsmattan (punkten 4) och tillfartsvägen (punkten 5), och i andra hand bestämmer tiden för fullgörande av föreläggandet till sex månader efter det att beslutet vunnit laga kraft.

C F har till stöd för sin talan anfört i huvudsak följande.

Området är ianspråktaget

Familjen G, som är närmste granne i väster, ägde hela fastigheten före 1970. E G, som idag är 94 år, köpte fastigheten tillsammans med sin man omkring 1930. Familjen G byggde sitt hus cirka 20 meter från den i målet aktuell sandstranden. Detta hus utgjorde fastighetens huvudbyggnad. Sonen i familjen, D G, idag cirka 60 år, har berättat att den aktuella sandstranden var deras badplats när han var pojke. Familjen B köpte den aktuella delen av tomten på 1970-talet och då hade huvudbyggnaden en skyddad hemfridszon. Det har aldrig funnits någon skillnad i användandet av tomten sedan avstyckningen skedde. Den aktuella vägen har anlagts innan familjen B förvärvade fastigheten. Området har således inte varit allemansrättsligt tillgängligt på cirka 70 år.

Sandstranden och landgången

Påståendet att stranden skulle vara anlagd och att den anlagts av C F är helt ogrundat. Det aktuella kustområdet består till större delen av naturliga sandstränder. Värmdö kommun äger själv tre strandtomter i närområdet, som alla har naturliga sandstränder.

Under skriftväxlingen har nämnden gjort gällande att den förelagda åtgärden, att återställa stranden, ska utföras genom att ingen vass får muddras eller klippas och att ny sand inte får tillföras. Som nämnden nu uttrycker saken ska C F inte röra stranden. Det är alltså inte något aktivt handlande som krävs av honom.

Det kan mot den bakgrunden konstateras att föreläggandet inte ger tydligt besked om vad som krävs av C F för att han ska anses ha efterkommit det (jfr RÅ 1990 ref. 39). Den förelagda tiden – tre månader – är under alla omständigheter för kort.

Staket och stödmurar

Staketet uppfördes före år 1986 av den tidigare fastighetsägaren B B.

Det fanns stödmurar på platsen när C F tillträdde fastigheten. Han har dock utfört vissa förändringsarbeten på dem; till den södra stödmuren har tillfogats några stenar och den norra stödmuren har förlängts något.

Nämnden har inte vid något tillfälle under alla dessa år reagerat mot varken staketet eller stödmurarna, trots att det måste ha företagits inspektioner i området under tidsperioden. Mot den bakgrunden kan ifrågasättas om det är skäligt att kräva av C F att återställa något som en tidigare fastighetsägare utfört (jfr 26 kap. 12 § miljöbalken). Vid den bedömningen bör hänsyn även tas till kommunens skyldighet att behandla sina medborgare lika. Det finns i närområdet ett stort antal fastigheter som är omgärdade med staket och på vilka det utförts stödmurar utan att några föreläggandet om utrivning riktats mot dem.

Gräsmattan

Påståendet att C F skulle ha anlagt gräsmattan är helt ogrundat. Gräsmattan fanns på fastigheten vid tidpunkten för hans tillträde. Att klippa gräs på en befintlig gräsmatta utgör inte en dispenspliktig åtgärd.

Enligt föreläggandet ska gräsmattan återställas till sitt ”naturliga ursprung”. Föreläggandet är otydligt; det ger inte besked om vad som krävs av C F för att han ska anses ha efterkommit det. Den förelagda tiden – två månader – är under alla omständigheter för kort.

Tillfartsvägen

Tillfartsvägen på fastigheten är anlagd med stöd av ett officialservitut. Eftersom strandskyddsintresset inte bevakades i det ärendet, föreligger det hinder för tillsynsmyndigheten att nu ställa krav på ett återställande (jfr Miljööverdomstolens dom den 7 februari 2011 i mål M nr 2458-10).

Till detta kommer att vägen i fråga anlades på 1930- eller 1940-talet i samband med att grannfastigheten bebyggdes. Tillfartsvägen har alltså utförts före det att strandskyddet infördes. Föreläggandet är därmed inte heller av det skälet lagligen grundat.

Från servitutsvägen löper en mindre gångväg ned till ateljen. Den gångvägen fanns redan på platsen när C F:s tillträdde fastigheten.

Rättsliga förutsättningar för ett föreläggande, bevisfrågor m.m.

Bestämmelserna i 7 kap 16 § miljöbalken – i dess lydelse före den 1 juli 2009 – trädde ikraft år 1999. Av paragrafen framgår inte att den ska tillämpas retroaktivt på eventuella åtgärder vidtagna före ikraftträdandet. Naturvårdslagen upphävdes i samband med miljöbalkens ikraftträdande (se 2 § lagen om införande av miljöbalken). I förarbetena till promulgationslagen anges att meddelade strandskyddsdispenser enligt naturvårdslagen alljämt gäller, däremot sägs ingenting om eventuella överträdelser av naturvårdslagens bestämmelser kan rendera föreläggande om återställande och vite enligt miljöbalken. När det varken av lagtexten, övergångsbestämmelser eller förarbeten framgår att en retroaktiv tillämpning är avsedd är det inte rimligt att tillämpa en lagstiftning till nackdel för en enskild. Av allmänna förvaltningsrättsliga grundsatser följer att som utgångspunkt skall den lagstiftning och de föreskrifter tillämpas som är i kraft när prövningen sker. Således saknas laglig grund för förelägandet i de delar åtgärderna är vidtagna innan år 1999.

Det ligger på nämnden att visa att ett föreläggande är lagligen grundat, dvs. att åtgärderna är dispenspliktiga och att de utförts utan erforderlig dispens.

När ett föreläggande – som i detta fall – avser åtgärder som utförts före det att adressaten tillträtt fastigheten, måste det ligga på nämnden att presentera bevisning om hur fastigheten såg ut före tillträdet.

För att fastställa ett vitesföreläggande gäller samma beviskrav som i brottmål, dvs. det måste vara ställt utan allt rimligt tvivel att det förhåller sig på det sätt som nämnden påstår.

Skälighetsavvägningen

Enligt 26 kap. 12 § miljöbalken får, om en tidigare ägare av en fastighet kunnat föreläggas att avhjälpa skada eller olägenhet som uppstått vid dennes användning av en fastighet eller en byggnad, anläggning eller anordning på annans mark enligt 7, 8, 11 eller 12 kap. miljöbalken en tillsynsmyndighet ge ett sådant föreläggande mot en ny ägare endast om det är skäligt.

I motiven till Naturvårdslagen sägs att möjligheten att rikta föreläggande mot en ny ägare av en fastighet bör utnyttjas med urskillning.

C F saknar i praktiken möjlighet att visa hur fastigheten såg ut före det att han tillträdde den år 2001. Vidare saknar han, på grund av den långa tid som gått sedan tillträdet, i realiteten möjlighet att göra gällande fel i fastighet mot säljaren.

Sammantaget framstår det som uppenbart oskäligt att rikta ett föreläggande mot C F.

Bygg-, miljö- och hälsoskydds nämnden har bestritt ändring enligt förstahandsyrkandet, men medgett att tiden för fullgörande av föreläggandet bestäms till sex månader efter det att beslutet vunnit laga kraft.

Nämnden har anfört i huvudsak följande.

Fastigheten X ligger inom det kustområde som enligt 4 kap. 2 § miljöbalken är av riksintresse för bl.a. naturvården och friluftslivet. Fastigheten ligger dessutom inom ett högexploaterat skärgårdsområde där fritidsbebyggelse endast får komma till stånd i form av kompletteringar av befintlig bebyggelse enligt 4 kap. 4 § miljöbalken. Allmänna och enskilda intressen ska vägas mot varandra och allmänna intressen ges företräde.

Strandskyddsdispens för ovan nämnda åtgärder skulle inte ha beviljats vid en ansökan med motiveringen att den aktuella delen av fastigheten var att betrakta som en lucktomt i ett för övrigt hårt exploaterat område och viktig för det rörliga friluftslivet i nutid och framtid.

Miljööverdomstolens prejudicerande dom den 17 september 2010 att inte bevilja dispens för den olovligt uppförda huvudbyggnaden innebär ett byggnadsförbud och byggnaden ska därmed undanröjas. Platsen är allemansrättsligt tillgänglig.

Av områdets geologi och strandförhållanden att döma så är en sandstrand anlagd på den aktuella platsen utan strandskyddsdispens. Den aktuella delen av fastigheten består av berg och berg i dagen samt, enligt Värmdö kommuns geologiska karta, en vattenmiljö med naturligt mjuk botten (sediment) och vassvegetation. Vegetationsrika områden med mjuka bottnar hör till de mest artrika lokalerna i Östersjön och dessa lokaler utgör boplats och skydd för fiskar, yngel, viktiga djurplankton, fåglar med mera. I nuläget utgörs vattenmiljön framför den aktuella byggnaden och cirka 30 meter västerut av en anlagd sandstrand, vilken har skapat en onaturlig vattenmiljö.

Att anlägga en sandstrand kräver tillstånd. Om en vattenverksamhet har bedrivits utan tillstånd är verksamhetsutövaren bevisskyldig i fråga om de förhållanden som rådde i vattnet innan verksamheten sattes igång enligt 16 kap. 10 § miljöbalken.

Återställande av sandstrand innebär att ingen vass får muddras eller klippas och ny sand får inte tillföras. Dött organiskt material såsom plankton m.m. kommer då att bilda nytt sediment och vassen kommer så småningom att kunna återkolonieras.

Staketet, som uppfördes 1986, ska tas ned. Att andra fastighetsägare i området har staket föranleder ingen annan bedömning av det aktuella målet. Den östra delen av fastigheten utgör en allemansrättslig lucktomt. Stödmurarna uppkom i samband med byggnationen av den olovligt uppförda huvudbyggnaden och ska tas bort då dessa ger ett privatiserande intryck.

En gräsmatta kan anläggas antingen genom att sås eller genom att naturmark ofta klipps med maskin. Strandskyddad naturmark ska bevaras som naturmark för att

uppfylla syftet med bestämmelserna. Dock kan man genom att slå ett område med lie ett par gånger per år skapa en gynnsam biologisk mångfald.

Föreläggandet av tillfartsväg gäller inte den del av vägen som går genom den östra delen av X och i öst-västlig riktning mot fastigheten Y.

Föreläggandet gäller i stället den väg som går från servitutsvägen ned mot den olovligt uppförda huvudbyggnaden och som tillkom i samband med uppförande av den olovligt uppförda byggnaden. Eftersom den olovligt uppförda huvudbyggnaden inte erhållit strandskyddsdispens ska denna undanröjas och det finns inga särskilda skäl till dispens för en väg till densamma.

Nuvarande fastighetsägare har fått föreläggande om återställande för åtgärder som till största del tillkommit på fastigheten efter 2001. Vid förvärv av en fastighet så råder även undersökningsplikt. Det har inte handlat om dolda fel som inte kunnat kontrolleras.

DOMSKÄL

Utredningen m.m.

Mark- och miljödomstolen har hållit sammanträde och syn på fastigheten.

C F har i mark- och miljödomstolen åberopat ett omfattande bildmaterial och ett yttrande från geologen H-G W. C F och D G, den senare som vittne, har hörts på C F:s begäran.

Tillämpliga bestämmelser har redovisats i länsstyrelsens beslut. Härutöver kan följande tilläggas och noteras.

Syftet med tillsyn enligt miljöbalken är att säkerställa syftet med balken och föreskrifter som har meddelats med stöd av denna (26 kap. 1 § miljöbalken). En tillsynsmyndighet ska för detta ändamål på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse.

En tillsynsmyndighet får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken ska efterlevas. Beslut om förelägganden och förbud får förenas med vite (26 kap. 9 § första stycket och 14 § miljöbalken).

Ett beslut om föreläggande eller förbud får inte fattas utan att utredningen i ärendet ger myndigheten befogad anledning för det. Mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får heller inte tillgripas (jfr 26 kap. 9 § andra stycket).

Det kan noteras att nämndens beslut i detta fall saknar egentlig motivering i de delar det avser föreläggande vid vite att undanröja/återställa landgången, stödmurarna, gräsmattan och tillfartsvägen.

Ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende ska innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild (20 § förvaltningslagen [1986:223]).

Som motivering är det inte tillräckligt att enbart återge tillämplig lagtext (jfr JO 1981/82 s. 276 och JO 1990/91 s. 101).

För den enskilde är det av avgörande betydelse att myndigheten på ett klagande sätt redovisar hur den kommit fram till sitt avgörande. Det är genom motiveringen som han eller hon kan förstå hur myndigheten resonerat och kan låta sig övertygas om bärkraften i skälen för beslutet, alternativt hitta hållpunkter för ett överklagande.

Vad har utförts och när?

C F har gjort gällande att landgången och staketet uppfördes år 1986, vilket har godtagits av nämnden. När det gäller stödmurarna och tillfartsvägen har nämnden påstått att de uppfördes i samband med att en tidigare bastubyggnad byggdes (i mitten av 1980-talet). Nämndens påstående ligger i linje med vad Claes Fellbom hävdar, att stödmurarna och vägen fanns på platsen när han tillträdde fastigheten.

Mot bakgrund av parternas påståenden, som inte motsägs av utredningen i målet, konstaterar mark- och miljödomstolen att landgången, staketet, stödmurarna (med undantag av justeringar utförda av C F) och tillfartsvägen utförts inte senare än under mitten av 1980-talet.

När det gäller gräsmattan och sandstranden har nämnden – som det formulerats i föreläggandet – hävdats att det är fråga om anlagda åtgärder. Vidare har nämnden gjort gällande att den naturliga vattenmiljön innan anläggandet av sandstranden utgjordes av grund, mjuk sedimentbotten. Till stöd för påståenden angående sandstranden har nämnden hänvisat till Värmdö kommuns strandinventering och geologiska jordartskarta (båda i länsstyrelsens akt). Det är, enligt mark- och miljödomstolens mening, inte möjligt att utifrån den utredning nämnden hänvisat till dra några slutsatser om de specifika förhållandena på fastigheten. Någon utredning som rör gräsmattan har över huvud taget inte presenterats av nämnden.

Mot detta står den utredning som C F lagt fram; ett omfattande bildmaterial, ett yttrande av H-G W ("Sandstrand och gräsmatta på Djurö X, Värmdö kommun") samt de uppgifter som D G lämnat under förhöret med honom. Den utredningen avser specifikt förhållandena på fastigheten och pekar entydigt mot att det inte kan vara fråga om en anlagd sandstrand (i vart fall har eventuella åtgärder med stranden vidtagits före strandskyddsbestämmelsernas tillkomst). Detsamma får anses gälla för gräsmattan, som inte heller den är anlagd men torde ha hävdats under mycket lång tid.

Till grund för den fortsatta bedömningen av målet ska alltså ligga mark- och miljödomstolens konstateranden att landgången, staketet, stödmurarna (med undantag av justeringar utförda av C F) och tillfartsvägen utförts senast under mitten av 1980-talet samt att sandstranden och gräsmattan

inte är anlagda; i vart fall har eventuella åtgärder med sandstranden vidtagits före strandskyddsbestämmelsernas tillkomst och gräsmattan har hävdats under mycket lång tid.

Är det skäligt att rikta ett föreläggande mot ny ägare av fastigheten?

En tillsynsmyndighet får rikta ett föreläggande mot en ny ägare av en fastighet trots att den olagliga åtgärden, t.ex. en åtgärd i strid med områdesbestämmelserna i 7 kap. miljöbalken, utförts av en föregående ägare (26 kap. 12 § miljöbalken). Som förutsättningar anges att det ska ha varit rättsligt möjligt att rikta föreläggandet mot en tidigare ägare som utfört åtgärden och att det är skäligt att rikta föreläggandet mot den nya ägaren.

I motiven till bestämmelsen hänvisas till motsvarande regler i och förarbeten till Naturvårdslagen. I motiven till 39 § Naturvårdslagen (prop. 1981/82:220) anges bl.a. följande.

Befogenheten att förelägga en ny ägare att vidta rättelse bör givetvis utnyttjas med urskillning. En avvägning måste göras mellan naturvårdens intresse att få en rättelseåtgärd utförd och den enskildes intresse att inte drabbas av oskäliga kostnader. Hans ekonomiska intressen bör självfallet inte väga särskilt tungt om det finns sannolika skäl för att överlåtelsen har föranletts av en önskan att hindra ingripanden från samhällets sida. Vad jag nu har anfört bör komma till uttryck i lagtexten genom att det där anges att ny ägare får föreläggas att vidta rättelse, om det inte är oskäligt (s. 138).

Bestämmelser om fastighetsköparens befogenheter, när den fastighet som köpet omfattar är behäftad med fel, exempelvis s.k. rådighetsfel, finns i jordabalken (1970:994). [...] Bestämmelserna i nämnda lagar ger köparen ett visst skydd när den egendom han har köpt blir föremål för myndighets ingripande med krav på rättelse. Han har således möjligheter att få göra avdrag på köpeskillingen eller häva köpet. Under vissa omständigheter kan han också få ersättning av överlåtaren för skada. [...] Konfliktsituationer av nämnt slag bör som hittills lösas med tillämpning av allmänna civilrättsliga regler om grundsatsar (s. 31).

I det här fallet har det gått cirka 25 år från det att en tidigare ägare till fastigheten utförde åtgärderna till dess att nämnden förelade om rättelse. Under tiden har fastigheten i början av år 2002 övergått till C F. Som köpare har C F haft en långtgående undersökningsplikt som innefattat bl.a. om anläggnings- och byggnadsåtgärder företagits med stöd av lov och dispenser. Om ett föreläggande mot honom skulle vinna laga kraft torde han, med tanke på att det snart gått tio år från förvärvet, emellertid ha begränsade möjligheter att på civilrättslig väg rikta ett krav mot överlåtaren. Mot den bakgrunden – och då nämnden inte ens påstått att överlåtelsen skulle ha skett i illojalt syfte – anser mark- och miljödomstolen att det inte är skäligt att rikta ett föreläggande mot C F.

Sammanfattande bedömning

Det är inte skäligt att rikta ett föreläggande mot C F avseende landgången, staketet, stödmurarna (utom justeringar utförda av honom själv) och tillfartsvägen. Ett föreläggande vid vite att ta bort de mindre justeringar av stödmurarna som C F själv utfört är inte miljömässigt motiverat. Några åtgärder med sandstranden och gräsmattan har inte vidtagits i strid med strandskyddsbestämmelserna. Nämndens föreläggande den 8 september 2009 ska därför upphävas i överklagade delar.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (se DV427)
Överklagande senast den 23 november 2011. Prövningstillstånd krävs.

Inge Karlström

Gisela Köthnig

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Inge Karlström, ordförande, och tekniska rådet Gisela Köthnig.