



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 060105

DOM
2014-10-21
Stockholm

Mål nr
M 4234-14

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Växjö tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2014-04-04 i mål nr M 3068-13, se bilaga A

KLAGANDE

K Ö

Ombud: G S

MOTPART

Samhällsbyggnadsnämnden i Trelleborgs kommun
231 83 Trelleborg

SAKEN

Föreläggande att vidta åtgärder på fastigheten X i Trelleborgs kommun m.m.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

1. Med ändring av mark- och miljödomstolens dom och Länsstyrelsens i Skåne län beslut den 10 juli 2013 (dnr 505-13-12) upphäver Mark- och miljööverdomstolen Samhällsbyggnadsnämndens i Trelleborgs kommun beslut den 9 november 2011 (dnr MR 2011-950) i den del som avser gräsklippning (p.1) och utplacering av parkbänkar (p.4).

2. Mark- och miljööverdomstolen avskriver målet i den del som avser borttagande av de vresrosor som redan tagits bort (p.2 i Samhällsbyggnadsnämndens i Trelleborgs kommun beslut den 9 november 2011 [dnr MR 2011-950]).

3. Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandet i övrigt.

Dok.Id 1166649

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

K Ö har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska upphäva mark- och miljödomstolens dom och besluta att gräset får klippas såsom tidigare samt att påfordrad tillsynsavgift ska undanröjas.

Samhällsbyggnadsnämnden i Trelleborgs kommun (nämnden) har bestritt bifall till överklagandet.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

K Ö har anfört bl.a. följande. Att klippa en gräsmatta som anlades före strandskyddets införande är inte förbjudet. Att klippa en gräsmatta utgör inte en anläggning, till skillnad från att anlägga en gräsmatta. På fastigheten infördes strandskydd den 12 december 1996. Det är otvistigt att gräset har klippts och slagits i över 50 år då det är ett gammalt fiskeställe där det inte går att hänga nät om det är högt gräs m.m. på marken. Den mur som finns på tomten har aldrig utgjort någon gräns för trädgårdens disposition. Tidigare har **K Ö** nyttjat fastigheten med stöd av ett nyttjanderättsavtal. Den gräsklippa gången samt det gräs som klipps närmast runt boden är till för att förhindra att boden inte förstörs av rötter och mögel. Detta har inte påverkat allmänhetens nyttjande av stranden och avståndet mellan strandkanten och boden är 40 meter. Att förbjuda den begränsade klippning som sker idag utgör en större inskränkning i den enskildes rätt än vad som krävs för att syftet med strandskyddet ska tillgodoses. Sittbänken är borta sedan något år och vresrosorna är borttagna. Nämnden kan inte ta ut tillsynsavgift eftersom **K Ö** inte brutit mot någon lagstiftning. Det är nämnden som har satt igång ärendet och tillsynen ska bekostas genom kommunalskatten.

Nämnden har anfört bl.a. följande. Vid besök på fastigheten den 2 juli 2014 kunde konstateras att gräsklippningen har upphört och att vresrosorna tagits bort.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Nämnden har, såvitt nu är fråga, förelagt K Ö att inom viss tid från beslutet inom fastigheten

- (p.1) upphöra med att klippa gräset inom strandskyddat område,
- (p.2) ta bort de vresrosor som planterats inom strandskyddat område, och
- (p.4) fortsättningsvis inte placera ut parkbänkar på ett sådant vis att området kan uppfattas som privat tomtmark och verka avhållande för allmänheten.

I beslutet angavs dessutom att en tillsynsavgift för tre timmars handläggningstid á 800 kr/timme kommer att debiteras.

Mark- och miljööverdomstolen har att ta ställning till om nämnden har haft fog för sitt beslut i nu redovisade delar eller om beslutet ska upphävas eller ändras i någon del.

Förelagda åtgärder

En tillsynsmyndighet får enligt 26 kap. 9 § miljöbalken besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken ska följas. Nämnden har som skäl för sitt beslut hänvisat till att åtgärderna ifråga strider mot 7 kap. 15 § 2 och 4 miljöbalken, dvs. att åtgärderna dels hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle fått färdas fritt och dels väsentligt förändrar livsvillkoren för djur- eller växtarter. De åtgärder som föreläggandet avser framgår av bilaga B

Ifråga om föreläggande att *upphöra att klippa gräset* gör Mark- och miljööverdomstolen följande bedömning.

Fastigheten omfattas av en byggnadsplan antagen före 1975. Såvida det inte bestäms något annat omfattas den därmed inte av strandskydd enligt miljöbalken (10 § lagen [1998:811] om införande av miljöbalken). Genom beslut den 12 december 1996 har förordnats att strandområdet på fastigheten ska omfattas av strandskyddsförordnande (Länsstyrelsen i dåvarande Malmöhus län, dnr 231-6742/94 1287). Fastigheten omfattas därmed av strandskyddsbestämmelserna från och med denna tidpunkt.

Anläggandet av en gräsmatta i närheten av bostadsbebyggelse är något som typiskt sett avhåller allmänheten från att beträda ett område och som därmed kan vara svårt att förena med strandskyddets syften (se Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 29 juni 2012 i mål nr M 202-12). Klippning av en redan befintlig gräsmatta faller däremot inte in under förbudet i 7 kap. 15 § 2 miljöbalken (se nämnda avgörande och Mark- och miljööverdomstolens avgörande samma dag i mål nr M 10272-11).

K Ö har i nämnden gjort gällande att gräset klippts i över 15 års tid. I Mark- och miljööverdomstolen har K Ö hävdats att gräset klippts och slagits i över 50 års tid. Mark- och miljööverdomstolen konstaterar att respektive uppgift om hur länge gräset klippts innebär, om de läggs till grund för avgörandet, att gräsklippning företagits innan strandskyddet infördes på fastigheten. Mot bakgrund av att nämnden inte invänt mot påståendena om hur länge gräset klippts och då det inte heller finns något som tyder på att gräset börjat klippas först efter strandskyddets införande finner Mark- och miljööverdomstolen att det är fråga om klippning av en redan anlagd gräsmatta, vilket inte inskränker allmänhetens tillträde och således inte kan anses falla under förbudet i 7 kap. 15 § 2 miljöbalken. En fortsatt kontinuerlig klippning av en sedan mycket lång tid befintlig gräsmatta kan inte heller sägas vara en åtgärd som väsentligt förändrar livsvillkoren för djur- eller växtarter (se ovan nämnda avgöranden). Gräsmattan är dessutom av begränsad storlek (se bilaga B). Gräsklippningen omfattas därmed inte heller av förbudet i 7 kap. 15 § 4 miljöbalken. Det har således saknats förutsättningar för nämnden att förelägga K Ö om att upphöra att klippa gräset.

Ifråga om föreläggande att *ta bort de vresrosor som planterats* gör Mark- och miljööverdomstolen följande bedömning.

Av bilaga B framgår att vresrosor planterats bl.a. på den gräsklippta ytan. Mark- och miljööverdomstolen anser, mot bakgrund av den bedömning som gjorts ifråga om gräsklippningen, att dessa planterade vresrosor inte avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars kunde fått färdas fritt. Åtgärden kan inte heller

väsentligt förändra livsvillkoren för djur- eller växtarter. Nämnden har således inte haft fog för sitt beslut i denna del.

Vad gäller övriga vresrosor inom fastigheten bedömer Mark- och miljööverdomstolen att de avhåller allmänheten från att beträda ett område där de annars kunde fått färdas fritt. Eftersom dispens saknats för att plantera dessa vresrosor har nämnden haft fog för sitt beslut i denna del. I målet är emellertid klarlagt att de vresrosor som planterats, och som således varit föremål för föreläggandet, är borttagna. Målet ska därför avskrivas i den del som avser dessa vresrosor.

Ifråga om föreläggande att *fortsättningsvis på visst sätt inte placera ut parkbänkar i området* gör Mark- och miljööverdomstolen följande bedömning.

K Ö har visserligen uppgett att sittbänken är borta sedan något år. Eftersom föreläggandet i denna del syftar till att i framtiden inte vidta en viss åtgärd finner Mark- och miljööverdomstolen att det ändå finns skäl att pröva föreläggandet i denna del. Av bilaga B framgår att parkbänken placerats på den gräsklippta ytan. Att placera en parkbänk inom denna yta kan inte anses avhålla allmänheten från att beträda ett område där den annars kunde fått färdas fritt. Ett föreläggande måste dessutom vara tillräckligt preciserat så att adressaten inte behöver tveka om vad det är han eller hon ska göra eller underlåta. Nämnden har förbjudit K Ö att placera parkbänkar i området på ett sådant vis att det kan uppfattas som privat tomtmark och verka avhållande för allmänheten. Någon närmare precisering av vilket område det är fråga om har inte skett. Mot bakgrund av detta och då parkbänkar kan placeras inom den gräsklippta ytan utan att verka avhållande finns anledning att upphäva föreläggandet i denna del.

Tillsynsavgift

Mark- och miljööverdomstolen bedömer att nämnden utövat tillsyn i syfte att säkerställa efterlevnaden av miljöbalken och att det därmed finns förutsättning att ta ut avgift för detta (26 kap. 1 § och 27 kap. 1 § miljöbalken). Fråga uppkommer därmed om Mark- och miljööverdomstolen – med stöd av 9 kap. 3 § förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken - i detta enskilda fall med

hänsyn till prövningens omfattning, tillsynsbehovet eller annan särskild omständighet, ska minska eller efterskänka avgiften.

Visserligen har nämndens föreläggande i stora delar saknat laglig grund. Emellertid har nämndens haft fog för att utreda frågan och bedriva tillsyn. Vidare har nämnden haft fog för sitt beslut avseende de vresrosor som planterats utanför den gräsklippta ytan. Mark- och miljööverdomstolen finner därför att det inte finns skäl att minska eller efterskänka avgiften och har därvid även beaktat att det i sammanhanget får anses vara fråga om ett relativt begränsat belopp.

Sammanfattning

Mark- och miljööverdomstolen finner sammanfattningsvis att nämndens beslut p.1 och p.4 ska upphävas samt målet avskrivas såvitt avser p.2. K Ös överklagande ska däremot avslås i den delen som avser tillsynsavgift.

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

I avgörandet har deltagit hovrättslagmannen Per-Anders Broqvist, hovrättsråden Eywor Helmenius, referent, och Margaretha Gistorp samt tekniska rådet Yvonne Eklund.

Föredragande har varit Petter Larsson Garcia.



VÄXJÖ TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen
Enhet 3:2

DOM
2014-04-04
meddelad i
Växjö

Mål nr M 3068-13

KLAGANDE

1. B Ö

2. K Ö

Ombud: G S

MOTPART

Samhällsbyggnadsnämnden Trelleborgs kommun
231 83 Trelleborg

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Skåne läns beslut 2013-07-10 i ärende nr 505-13-12, se bilaga 1

SAKEN

Föreläggande att vidta åtgärder på fastigheten X i Trelleborgs kommun

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet.

BAKGRUND

Samhällsbyggnadsnämnden i Trelleborgs kommun (nedan nämnden) beslutade den 9 november 2011 att förelägga ägarna av fastigheten X, K och B Ö, att senast tre månader från delfående av nämndens beslut ha utfört nedan givna åtgärder.

1. Upphöra med att klippa gräset inom strandskyddat område.
2. Ta bort de vresrosor som planterats inom strandskyddat område.
3. Ta bort de stora stenar som placerats inom strandskyddat område.
4. Fortsättningsvis inte placera ut parkbänkar i området på ett sådant vis att området kan uppfattas som privat tomtmark och verka avhållande för allmänheten.

K och B Ö överklagade nämndens beslut till Länsstyrelsen i Skåne län (nedan länsstyrelsen) som upphävde punkten 3 i nämndens beslut samt avlog överklagandet i övrigt. K och B Ö har överklagat länsstyrelsens beslut.

YRKANDEN M.M.

K Ö och **B Ö** yrkar *i första hand och som primärt krav*, att mark- och miljödomstolen undanröjer länsstyrelsens beslut i de delar som avser punkterna 1, 2 och 4 och i enlighet med tidigare fattad dom MMD 202-12, då nya lagar inte kan tillämpas retroaktivt, och som *sekundärt och alternativt krav*, att mark- och miljödomstolen undanröjer länsstyrelsens beslut som avser punkterna 1, 2 och 4 på grund av preskription, då brott mot områdesskydd enligt 29 kap. 2 § miljöbalken stadgar böter eller fängelse i upp till två år, då de nuvarande fastighetsägarna har placerat ut bänken 2007 i samband med köp av fastigheten Y, och att plantering av vresrosor har skett för mer än fem år sedan och alltså är preskriberat, och att mark- och miljödomstolen beslutar *att* gräset får fortsätta att klippas fram till 40 meter från fastighetsgränsen i söder, och så att skötsel och underhåll av de två bodarna underlättas, *att* vresrosorna får vara kvar, och om Ö så önskar ha en bänk inom det som är att betrakta som hemfridszonen samt *att* mark- och miljödomstolen beslutar att undanröja tillsynsavgiften.

Som grunder för överklagandet anføres i huvudsak följande.

De bestrider att de har begått något brott mot strandskyddet. De har klippt gräs, skött om buskar och träd på fastigheten så som det alltid har gjorts, då fastigheten bland annat har varit använd till att bereda fisknät.

I juni 2009 började en ny strandskyddslagstiftning att gälla, och den gäller ej för pågående verksamhet, vilket även trädgård räknas till. Det är först i och med den nya lagen man börjar bedöma utvändiga och efterföljande ändringar som har betydelse för hur allmänheten uppfattar rätten till tillträde, vilket också uttryckligen är uttalat i propositionen till lagen.

Det är först efter den 1 juli 2009 som man börjar beakta utvändiga ändringar som har betydelse för hur allmänheten uppfattar rätten till tillträde. Vresrosorna och bänken blir förbjudna först om de uppfyller alla tre kriterier (kumulationsprincipen) och dessutom ändock inte ska accepteras enligt fjärde punkten. Således ska ändring 1) ha skett efter lagens tillkomst, 2) vara utanför hemfridszonen, 3) hindrat eller fått någon att avstå från allemansrättslig tillgång till strandområdet. En inskränkning i den enskildes rätt att använda mark eller vatten får inte gå längre än vad som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses (4).

De har inte företagit några ändringar efter lagens tillkomst, vilket betyder att det inte är möjligt för nämnden att göra några krav gällande mot dem. Ingen ändring har gjorts som har betydelse för hur allmänheten uppfattar rätt till tillträde efter lagändringen. Bänken har stått på gräset sedan 2007 och ersatte då en tidigare gungställning på platsen (bänken är borta sedan 2011). Vresrosorna planterades i samband med att en ”gårdsdeponi” städades/tömdes våren 2008. På tomten växer det vilt vresrosor både på den norra, östra och den södra delen.

Det finns ingen lag eller förordning som anger var gränsen för hemfridszon går. Fram till lagändringen den 1 juli 2009 visade man hänsyn till fastighetsägaren och

gränsen för hemfridszonen gick, enligt praxis, i regel aldrig närmare än 60-70 meter från bebyggelsemiljön. Då allemansrätten är en sedvana så är fortfarande hemfridszonen 60-70 meter. På vilket avstånd en boende störs måste dock avgöras i det enskilda fallet.

I förarbetena till strandskyddets förbud mot anläggningar och anordningar görs en uppräknning där anläggandet av gräsmatta, plantering och bänkar skulle kunna vara förbjudna. Men de är enbart förbjudna om de skulle avhålla någon att allemansrättsligt beträda område som de annars har rätt till, oftast är det natur utanför hemfridszonen. Vresrosorna, bänken och gräsklippningen är inom hemfridszonen, i vart fall så som den allemansrättsligt bedömdes före den 1 juli 2009, det vill säga inom 60-70 meter från bostadshuset.

Att anlägga en gräsmatta är en anläggning, men att klippa en redan befintlig gräsmatta är varken anordning eller anläggning. Jfr MMD 202-12. Gräsklippningen har alltid gjorts på fastigheten då fastigheten använts för fiske och det vid nätremsning är viktigt med kortklippt gräs och i synnerhet på det område som ägarna till fastigheten Y har ett inskrivet nyttjanderättsservitut på sedan 1996. Den del av fastigheten som klipps har enligt tidigare rättspraxis och doktrin legat inom hemfridszon. Att bedömningen av hemfridszonens syfte och omfattning är under debatt och även rättsliga prövningar ändrar inte omedelbart en sedvänja.

Nämndens liksom länsstyrelsens beslut grundar sig på en felaktig användning av strandskyddslagstiftningen som resulterar i felaktiga beslut till men för klagandena. Nämnden kan inte besluta att det för all framtid är förbjudet att ställa specifikt bänkar på en viss plats då strandskyddet utgår från allemansrätten som är en sedvanerätt som måste avgöras vid varje tidpunkt. Dessutom ska den enskildes rätt bedömas utifrån varje tids behov och situation.

Den väl upptrampade stigen/vägen över fastighetens södra del, nedanför den nedersta boden, är cirka 7-10 meter bred där det är möjligt att passera och som tillåter allmänheten att passera ogenerat över fastigheten. Likaså finns det goda

möjligheter att passera över fastigheten längs med stranden, som också används flitigt, och som vittnar om att ingen avhåller sig från att utnyttja fastighetens strandområde.

Länsstyrelsen utgår från resonemang om tomtplats som beslutas i strandskyddsdispenser. Någon sådan finns ej. Därmed faller länsstyrelsens resonemang om tomt och att gräset inte får klippas utanför tomt, eller att bänk liksom vresrosorna inte får finnas utanför tomt. Det enda tomtbegrepp som finns för X är det som återfinns i den fysiska planeringen med tomtindelning i området som motsvarar fastigheten. I proposition 1997/98:45, del 1, s. 321 f. noterar regeringen att "[a]vsikten med strandskyddsregleringen är att bevara kvarvarande områden med inte att inkräkta på pågående markanvändning." Jfr MMD M 248-11 och MMD M 202-12.

För brott mot områdesskydd enligt 29 kap. 2 § miljöbalken stadgas det böter eller fängelse i två år. Det innebär att ett eventuellt brott mot strandskyddet preskriberades sommaren/hösten 2012, fem år efter åtgärden. Det vill säga i samband med att nuvarande fastighetsägare övertog nyttjanderätten till fastigheten och bytte ut hänggungan mot en bänk och planterade vresrosor våren 2008 när en gårdsdeponi tömdes/städades samt att de då fortsatte att klippa gräset såsom tidigare ägare hade gjort. Förmodligen har gräset klippts eller slagits sedan fastigheten bebyggdes på 1860-talet.

Beträffande tillsynsavgiften har de inte fått eller sökt någon strandskyddsdispens varför 27 kap. 1 § miljöbalken inte är tillämplig. Kommunen har gjort en inventering av alla strandtomter sommaren 2010 och fastighetsägarna till fastigheten X erhöll i mitten av november 2011 nämndens beslut. Kommunens tjänsteman har tolkat att de har rätt att själva avgöra en tomtplatsbestämning och utifrån den förbjuda allt utanför den gränsen oavsett när, var och hur en åtgärd har kommit till eller vilka verkningar den får.

Kommunen har felaktigt tolkat att uppförandet av byggnader, anläggningar och anordningar i 7 kap. 15 § miljöbalken ska bedömas utifrån den effekt de har på tomtplatsen. De ska istället tolkas utifrån vilken effekt de har på strandskyddets syfte – att för allmänheten bevara de stränder som är allemansrättsligt tillgängliga. Detta är en kommunal tillsyn som ska utföras inom kommunalskattens ram. De har inte brutit mot någon lagstiftning. Nämnden har inte rätt att ta ut tillsynsavgift för något de själva satt igång, och där det de vill avgiftsbelägga inte är något brott och står i strid med lagen.

Nämnden har i yttrande över överklagandet anfört i huvudsak följande.

Nämnden vidhåller de i beslutet förelagda åtgärderna i punkterna 1,2 och 4.

För sin verksamhet får nämnden, i enlighet med av kommunfullmäktige fastställd taxa, debitera en avgift. Den av kommunfullmäktige beslutade taxan för tillsyn av naturvård, daterad den 17 december 2007, är på 800 kronor/timme.

Handläggningstiden beräknades i det aktuella fallet till tre timmar.

Syftet med strandskyddet är enligt 7 kap. 13 § miljöbalken att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv och bevara goda livsvillkor för djur och växter. Gränsen mellan fastigheten X, som ligger inom strandskyddat område, och Y, där bostadshus finns, utgörs av en 30-40 cm hög stensatt avsats. Denna avsats är en tydlig gräns för K och B Ös tomtgräns i söder. De åtgärder som gjorts på fastigheten X bedöms vara i privatiserande syfte och avhåller allmänheten från att beträda strandskyddsområdet och förändrar livsvillkoren för djur och växter.

K Ö och **B Ö** har i yttrande över nämndens yttrande anfört följande.

De båda fastigheterna har tidigare varit en fastighet. I samband med avstyckningen 1991 styckades fastigheten X i två fastigheter, ny fastighet fick

beteckningen Y. Ägaren fortsatte att bruka fastigheten som en enhet fram tills försäljningen av Y 1996. Vid köpet av Y ingick även nyttjanderätten till den del som utnyttjades som tomt på fastigheten X. Nyttjanderättsavtalet skrevs in hos inskrivningsmyndigheten i Trelleborgs domsaga 1998. Med dessa ord vill de visa på att den stensatta avsatsen aldrig har utgjort någon tomtgräns utan varit en del av trädgården.

Om man skulle upphöra att klippa gräset så skulle biotopen ändras men om det innebär någon förändring av betydelse för någon djurart eller växts livbetingelse är knappast troligt då biotoperna (klippt gräs och ej klippt gräs) finns rikligt i närområdet.

Paradoxalt har kommunen på kommunal mark inom strandskyddsområde alldeles i närheten både klippt gräs och ställt ut en bänk. Hur kan en tillfällig besökare avgöra vilken bänk som är privat och vilken bänk som är kommunal?

I övrigt hänvisar de till överklagandet.

DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser framgår av länsstyrelsens beslut.

Mark- och miljödomstolen vill först klargöra att frågan om straffrättsligt ansvar inte är något som kan prövas av mark- och miljödomstolen, varför domstolen inte gör några avvägningar i denna del.

Mark- och miljödomstolen instämmer i länsstyrelsens bedömning. Vad klagandena anfört vid domstolen föranleder inte något annat ställningstagande. Överklagandet ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV 427)

Överklagande senast den 25 april 2014.

Bengt Johansson

Mats Käll

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Bengt Johansson, ordförande, och tekniska rådet Mats Käll. Föredragande har varit beredningsjuristen Josefine Gällerspång.