



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060307

DOM
2020-05-29
Stockholm

Mål nr
M 1154-19

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2019-01-09 i mål nr M 5755-17, se bilaga A

PARTER

Klagande

C B

Ombud: Advokat J-M B

Motparter

1. Länsstyrelsen i Stockholms län
Box 22067
104 22 Stockholm

2. R H

3. M H O

SAKEN

Tomtplatsbestämning med anledning av beviljad strandskyddsdispens på fastigheten X (arrende Y) i Södertälje kommun _____

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av punkten 2 i mark- och miljödomstolens dom bestämmer Mark- och miljööverdomstolen att tomtplatsen på fastigheten X, arrende Y, ska omfatta det område som framgår av bilaga B och mot vattnet begränsas av strandlinjen.

Dok.Id 1535835

Postadress
Box 2290
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls Torg 16

Telefon
08-561 670 00
08-561 675 50

E-post: svea.hovratt@dom.se
www.svea.se

Telefax

Expeditionstid
måndag – fredag
09:00–16:30

BAKGRUND

Arrendatorerna M H O och R H ansökte om strandskyddsdispens för att uppföra en friggebod med en byggnadsyta om 12 m². Länsstyrelsen beviljade dispens och beslutade samtidigt om en tomtplatsbestämning som även omfattade andra byggnader och markområden som inte direkt berördes av den sökta dispensen och som inte tidigare varit föremål för tomtplatsbestämning. Beslutet såvitt avsåg tomtplatsbestämningen överklagades av fastighetsägaren C B som hade tre alternativ-yrkanden varav ett motsvarar den talan som förs här. Mark- och miljödomstolen biföll delvis det yrkandet och avlog övriga yrkanden.

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

C B har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska ändra mark- och miljödomstolens dom genom att bestämma tomtplatsen för fastigheten X, arrende Y, enligt markerat område på kartan nedan, dvs. att tomtplatsen också ska omfatta området ner till strandlinjen vid medelvattenstånd.



Länsstyrelsen i Stockholms län har motsatt sig C Bs yrkande.

M H O och **R H** har fått tillfälle att yttra sig men har inte hörts av.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

C B har anfört samma skäl som i mark- och miljödomstolen med i huvudsak följande tillägg:

Tomtens areal uppgår till ca 2 600 m² och är en i raden av arrendetomter längs med strandlinjen. De flesta av dessa tomter är strandtomter och har egna bryggor. Tomten har såsom strandtomt värderats till 3 000 000 kr. Utan strandområdet på 225 m² sjunker värdet till 1 800 000 kr. Detta eftersom marken inte kan användas till någon annan inkomstbringande verksamhet såsom åkermark, betesmark eller skogsbruk. Om strandområdet exkluderas från tomtplatsavgränsningen kommer det inte längre vara möjligt att hävda eller vårda den som privat tomt. Detta innebär att pågående markanvändning på fastigheten avsevärt försvåras och att skada uppkommer som är betydande. Någon rätt till ersättning finns inte reglerad i lag och då kan inskränkningen inte genomföras, eftersom det utan ersättning innebär konfiskation i strid mot egendomsskyddet i regeringsformen.

Eftersom det inte är möjligt för allmänheten att ta sig längs stranden norrut utan att passera över flera privata tomter är det allmänna intresset i nu aktuellt fall inte så starkt att det kan kallas för ”angeläget”. Terrängens topografi gör det också svårt att ta sig längs stranden. Det sistnämnda förhållandet är något som i vart fall ska beaktas vid en proportionalitetsbedömning.

Strandområdet har sedan 1950-talet kontinuerligt använts som en del av tomtplatsen genom en privat brygga, en anlagd och klippt gräsmatta och genom att privata utemöbler och andra privata föremål varit utplacerade inom strandområdet.

Länsstyrelsen har anfört samma skäl som i mark- och miljödomstolen med i huvudsak följande tillägg:

En klippt gräsmatta medför inte per automatik att ett område ska räknas som en hemfridszon dit allmänheten inte har tillträde. Strandområdet ska fortfarande betraktas som allemansrättsligt tillgängligt och det behövs för att tillgodose fri passage utmed stranden. Hållande av privat brygga, en anlagd och klippt gräsmatta och placering av utemöbler och andra privata föremål innebär inte att strandområdet tas i anspråk på ett sådant sätt som gör att det helt saknar betydelse för strandskyddets syften. Förhållandet att det finns ett avtal som reglerar det upplåtta området mellan markägare och arrendator föranleder ingen annan bedömning.

Även med beaktande av den proportionalitetsavvägning som ska göras enligt 7 kap. 25 § miljöbalken bedömer Länsstyrelsen att inskränkningen inte går utöver vad en enskild har att tåla för att syftet med strandskyddet ska tillgodoses. För det fall en markägare drabbas av en inskränkning i pågående markanvändning har markägaren i så fall att föra talan om ersättning mot staten i särskild ordning.

UTREDNINGEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

På C Bs begäran har vittnesförhör hållits i Mark- och miljööverdomstolen med B Å och S K. De har uppgett bland annat följande:

B Å

Hon har sedan mitten av 1950-talet under alla tider på året vistats på och besökt Z, som arrenderades av hennes föräldrar. Sedan slutet av 1970-talet har hon också ett eget hus i närheten. Huset på Y fanns på 1950-talet och strandområdet har sedan dess nyttjats av de boende som tomt. Runt bryggan har funnits solstolar och andra tillhörigheter och de boende har skött området och klippt gräset. Om någon utomstående dök upp reagerade de på det och besökande uppmanades att lämna området. Hon kan inte påminna sig att det under senare år har kommit dit någon utomstående mer än kanske ett par gånger. Enligt hennes uppfattning är området privat.

S K

Han har bott på Mörkö sedan 1963 och sköter om vägarna på Södra Mörkö. Bostadshuset på Y fanns redan 1963 och stranden har varit en del av tomten sedan dess. Det syns att området är privat eftersom gräsmattan är klippt runt bryggan och trädgårdsmöbler står placerade där.

C B har även åberopat viss skriftlig bevisning.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Enligt 7 kap. 18 f § andra stycket miljöbalken ska det i ett beslut om strandskyddsdispens anges i vilken utsträckning mark får tas i anspråk som tomt eller annars användas för det avsedda ändamålet. När dispens ges för andra byggnader än bostadshus bör enligt motiven till bestämmelsen byggnaden sällan få ta i anspråk större tomt än byggnadens yta (se prop. 1997/98:45 II s. 91). Mark- och miljööverdomstolen har i rättsfallet MÖD 2012:24 uttalat att det inte finns något hinder mot att göra en fullständig tomtplatsbestämning i samband med dispensgivning av en byggnad eller anläggning inom en redan etablerad men inte tomtplatsbestämd tomt. En sådan helhetsbedömning kan, enligt domstolen, normalt sett behövas för att det ska vara möjligt att göra en tomtplatsavgränsning enligt nämnda bestämmelse. När dispens ges för en komplementbyggnad helt inom tidigare tomt kan det räcka med att myndigheten förklarar att ytterligare mark inte får tas i anspråk som tomtplats med anledning av dispensen (se prop. 1997/98:45 II s. 91 och prop. 2008/09:119 s. 112). Med hänvisning till denna av lagstiftaren anvisade möjlighet och till komplementbyggnadens placering i förhållande till huvudbyggnaden och till strandområdet, yrkade C B vid mark- och miljödomstolen i andra hand att domstolen skulle upphäva länsstyrelsens beslut avseende tomtplatsavgränsning och i stället erinra om att ytterligare mark inte får tas i anspråk som tomtplats med anledning av dispensen. Detta yrkande har dock inte förts vidare hit. Den fråga som Mark- och miljööverdomstolen har att ta ställning till är endast om tomtplatsen ska omfatta ett större område än vad mark- och miljödomstolen har bestämt.

Genom den utredning som C B förebringat i Mark- och miljööverdomstolen, och då främst vittnesförhören med B Å och S K, vilkas uppgifter det inte finns anledning att ifrågasätta, finner domstolen det utrett att det aktuella strandområdet alltsedan tiden före 1975 har använts och fortfarande används som en etablerad del av bostadshusets tomtplats. Området var därmed inte allemansrättsligt tillgängligt när reglerna om det generella strandskyddet infördes. Tomtplatsen ska därför bestämmas på ett sätt som säkerställer att den markanvändning av gräsytan nära vattnet som pågått sedan före år 1975 och alltjämt pågår inte inskränks. På grund av detta ska mark- och miljödomstolens dom ändras i enlighet med vad som framgår av domslutet.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Lars Borg och Lars Olsson, tekniska rådet Jan Gustafsson och tf. hovrättsassessorn Liisa Seim Sehr, referent.

Målet har föredragits av Harry Hodzic.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2019-01-09
meddelad i
Nacka

Mål nr M 5755-17

PARTER

Klagande
C B

Ombud: Advokat J-M B

Motparter

1. R H

2. M H O

3. Länsstyrelsen i Stockholms län
Box 22067
104 22 Stockholm

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Stockholms läns beslut 2017-10-06 i ärende nr 5213-31517-2017, se [bilaga 2](#)

SAKEN

Strandskyddsdispens på fastigheten X (arrende Y) i Södertälje kommun

DOMSLUT

1. Mark- och miljödomstolen avvisar C Bs yrkande om ersättning för
värdeminskning.

2. Med delvis ändring av Länsstyrelsen i Stockholms läns beslut den 6 oktober 2017, ärende nr 5213-31517-2017, bestämmer mark- och miljödomstolen tomtplatsen på fastigheten X, arrende Y, i enlighet med vad som framgår av bilaga 1.

3. Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet i övrigt.

BAKGRUND

Länsstyrelsen i Stockholms län (länsstyrelsen) beslutade den 6 oktober 2017 att ge dispens från strandskyddsbestämmelserna för nybyggnad av en friggebod med en byggnadsyta om 12 kvadratmeter på fastigheten X i Södertälje kommun. I beslutet lämnade länsstyrelsen även tillstånd enligt föreskrifterna som meddelats genom förordnande till skydd för landskapsbilden i området samt bestämde en viss avgränsad markyta som tomt.

Länsstyrelsens beslut har överklagats av C B till mark- och miljödomstolen.

YRKANDEN M.M.

C B har yrkat att mark- och miljödomstolen ska *i första hand* återförvisa målet till länsstyrelsen för vidare handläggning, *i andra hand* upphäva länsstyrelsens beslut avseende tomtplatsbestämning och i stället erinra om att ytterligare mark inte får tas i anspråk som tomtplats med anledning av strandskyddsdispensen och *i tredje hand* upphäva länsstyrelsens beslut avseende tomtplatsbestämning och besluta om en tomtplatsbestämning som följer den tomtplatsinmätning som Norconsult AB gjort den 9 mars 2018.

För det fall *tredjehandsyrkandet* bifalls har C B yrkat att mark- och miljödomstolen ska besluta att staten ska utge ersättning till honom med 125 procent av den värdeminskning som den aktuella tomten undergår till följd av mark- och miljödomstolens dom jämte ränta enligt räntelagen från och med den dag då beslut om tomtplatsbestämning vinner laga kraft till dess betalning sker.

För det fall varken första-, andra- eller tredjehandsyrkandet bifalls har C B yrkat att mark- och miljödomstolen ska besluta att staten ska utge ersättning till honom med 1 875 000 kronor jämte ränta enligt räntelagen från och med den dag då beslutet om tomtplatsbestämning vinner laga kraft till dess betalning sker.

Länsstyrelsen har bestridit förstahands- och andrahandsyrkandena men medgett delvis bifall till tredjehandsyrkandet.

Länsstyrelsen har varken bestridit eller medgett yrkandet avseende ersättning för värdeminskning.

UTVECKLING AV TALAN C B

Förstahandsyrkandet - verkan av underlåten kommunikation

R H och M H O arrenderar en tomt för ett fritidshus, Y, på fastigheten Södertälje X. C B är lagfaren ägare till denna fastighet. Länsstyrelsen fattade sitt beslut på ansökan av R H och M H O. C B var som berörd markägare och den som arrenderar ut tomten till R H och M H O part i ärendet hos länsstyrelsen. Ett beslut om tomtplatsbestämning berör mycket påtagligt jordägaren. Eftersom tomtplatsbestämningen är av avgörande betydelse för vad som får hävdas som privat tomt (hemfridszon), påverkar tomtplatsbestämningen direkt hur högt arrende som kan tas ut för aktuell mark. Om tomtplatsbestämningen görs generöst kan vanligen ett högre arrende tas ut inte bara i absoluta tal totalt utan också per kvadratmeter mark. Det gäller av uppenbara skäl särskilt då tomtplatsbestämningen gäller om tomten ska vara en strandtomt eller inte. Mark i anslutning till en tomtplats som enligt ett beslut om tomtplatsbestämning inte kan hävdas som privat tomt går sällan att arrendera ut överhuvudtaget och den kan vanligen inte heller användas för något annat ändamål som genererar intäkter för jordägaren. Kan den arrenderas ut blir arrendet per kvadratmeter regelmässigt väsentligt lägre. En tomtplatsbestämning har också direkt och stor ekonomisk betydelse för till vilket pris en tomt kan säljas av jordägaren. Tomtplatsbestämningen kan också ha betydelse för genomförandet av fastighetsbildning enligt fastighetsbildningslagen (1970:988).

Eftersom tomtplatsbestämning påverkar jordägarens rättsliga ställning och att denne som följd har ett beaktansvärt intresse att få komma till tals i ett sådant fall, är det därför uppenbart att jordägaren har partsställning i ett ärende hos länsstyrelsen som innefattar tomtbestämning. Detta gäller också om denne inte själv är sökande i

ärendet, utan sökanden är exempelvis en arrendator. Jordägaren har också klagorätt om beslut om tomtplatsbestämning gått denne emot.

Länsstyrelsens handläggning är inte bara felaktig i förhållande till regleringen i förvaltningslagen och miljöbalken och vägledande prejudikat i förhållande till regleringen i dessa lagar, utan den strider även mot den överordnade regleringen om egendomsskydd i 2 kap. 15 § regeringsformen och artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Respekten för den grundlagsskyddade enskilda äganderätten gör att det inte är tillåtet för en myndighet att i ett enskilt ärende fatta ett beslut som halverar värdet på en tomt, utan att jordägaren beretts tillfälle att lämna sina synpunkter och argumentera för att skydda sin äganderätt.

Länsstyrelsens beslut har varit synnerligen negativt och ingripande för C B. Trots detta föregicks länsstyrelsens beslut inte av någon som helst kommunikering med honom. C B har inte ens tillställts beslutet efter det att det fattades. Bristande kommunikation är ett allvarligt handläggningsfel och utgör skäl att upphäva beslutet och återförvisa ärendet till länsstyrelsen för ny korrekt handläggning.

Andrahandsyrkandet – ytterligare mark får inte tas i anspråk

Arrendeavtal avseende tomten ingicks första gången i början av 1950-talet. Tomten bebyggdes kort därefter med det fritidshus med vilken tomten fortfarande är bebyggd. Tomtens areal uppgår till cirka 2 200 kvadratmeter och går ända fram till strandlinjen. Tomten har alltsedan den första gången arrenderades ut varit ianspråktagen och hävdad som tomt och hemfridszon. När tomten etablerades gällde inte något strandskydd för Mörkö. Tomten är därmed lagligen etablerad som privatiserad strandtomt. Den har också en egen brygga. Att tomten har denna storlek styrks av Länsstyrelsens i Södermanlands läns resolution N.o 3/2 Bygg.D. 1952 angående fastställande av utomplansbestämmelser för vissa områden i Hölö och Mörkö socknar i dåvarande Hölö kommun.

En strandskyddsdispens utgör inte grund för att inskränka en sedan tidigare rättsenligt etablerad tomt. Ett sådant begränsande beslut måste stå i överensstämmelse med den överordnade regleringen om egendomsskyddet i 2 kap. 15 § regeringsformen, eftersom det inskränker en pågående markanvändning. För att ett sådant inskränkande beslut som det som länsstyrelsen fattat i nu aktuellt fall ska vara rättsenligt krävs för det första att det är nödvändigt för att säkerställa angelägna allmänna intressen. Det kan svårigen anses vara fallet beträffande nu aktuell tomt, eftersom tomtplatsens storlek tidigare inte föranlett någon åtgärd från länsstyrelsens sida. Det förhållande att dispens ges för att uppföra ytterligare en smärre byggnad på en redan etablerad tomt kan inte innebära att ett nytt tidigare inte existerande angeläget allmänt intresse etableras som medför att tomten måste inskränkas i förhållande till vad som tidigare gällt.

När det som i nu aktuellt fall gäller byggnation på en redan etablerad tomt uttalas i förarbetena: ”Det bör i sådana fall räcka med ett uttalande av länsstyrelsen att ytterligare mark inte får tas i anspråk som tomtplats med anledning av den senare dispensen.” (se prop. 1997/98:45 del 2 s. 91). I det aktuella fallet ligger också den friggebod som den aktuella strandskyddsdispensen avser väster om huvudbyggnaden på tomten och därmed längre från stranden än huvudbyggnaden, som ostridigt är rättsenligt uppförd. Särskilt i ett sådant fall finns inga skäl att göra en fullständig tomtplatsbestämning, utan det räcker med att i dispensen i enlighet med vad som uttalas i förarbetena uttala att dispensen inte medför att ytterligare mark får tas i anspråk som tomt.

Tredjehandsyrkandet – tomtplats enligt Norconsult AB:s mätning och ersättning för värdeminskning

Hela det område som utgör tomtplats enligt den av Norconsult AB gjorda inmätningen är väl hävdad som tomtplats. Hävden av tomtplatsen har pågått under längre tid. Vid synen förevisades stubbar och många år gamla snittytor efter slyrensning i slänten från huset mot stranden som tydligt visade detta. Dessa snittytor var dessutom av flera olika generationer och visade att röjning skett vid flera tillfällen och att det förflutit flera år mellan de olika röjningarna. Detta visar att

man kontinuerligt vid många tillfällen under årens lopp rensat slänten från sly. Den enkla traktörväg från sydost som leder till stranden fortsätter inte ens som stig efter stranden utan slutar i höjd med A. Det är överhuvudtaget mycket svårt att ta sig längs med stranden från Y norrut efter A (vid högvatten omöjligt). Denna väg kan därför inte användas av allmänheten för att färdas längs med stranden förbi området med arrendetomter. Den körväg från nordväst som leder in i området via B (över dess hemfridszon) och sedan slutar på C, i vad som uppenbart är den hemfridszon som är knuten till C, kan inte användas av allmänheten för att färdas genom området.

C B har enbart yrkat en tomtplats som sträcker sig till strandlinjen. Att tomtplatsen på den av Norconsult AB utförda tomtplatsbestämningen ger sken av att gå något ut i vattnen beror på att vattenståndet vid den tidpunkt då Norconsult AB utförde sin tomtinmätning var ovanligt lågt.

Arrendatorerna av Z och A har en civilrättsligt avtalad rätt att använda den enkla körvägen över tomten som hör till Y ned till stranden för att nå sina bryggor. Denna civilrättsliga rätt påverkas inte på något sätt av en eventuell tomtplatsbestämning.

När ställning i förekommande fall tas till tomtens storlek bör vidare beaktas att enligt de utomplansbestämmelser som gällde för det aktuella området då arrendetomten tillskapades på 1950-talet, skulle en tomt för fritidsbebyggelse på aktuellt område på Mörkö, om inte särskilda omständigheter därtill föranleda, uppgå till minst 2 000 kvadratmeter och det skulle därtill enligt planbestämmelserna vara minst 40 meter mellan flera bostadsbyggnader på en och samma tomt. Utomplansbestämmelserna som var i kraft då arrendetomten Y etablerades innebar således att fritidshustomter på Mörkö skulle göras större än vad som annars var brukligt för fritidshustomter vid denna tid. Länsstyrelsen har helt förbigått dessa utomplansbestämmelser då det överklagade beslutet fattades.

Avsikten med regeln om tomtplatsbestämning är att i fall då strandskyddsdispens lämnas för uppförande av en byggnad eller annan anläggning på mark som inte tidigare varit tomtmark, bestämma den mark som får tas i anspråk som tomt och därmed inte längre vara allemansrättsligt tillgänglig. Om dispens lämnas för byggnation på mark som redan är tomt ska någon ny tomtplatsbestämning inte göras, om inte byggnationen motiverar att ytterligare mark som inte tidigare utgjort tomtmark läggs till den mark som redan är tomt. Om det senare inte är fallet ska länsstyrelsen i sitt beslut om strandskyddsdispens i stället erinra om att detta inne innebär att ytterligare mark får tas i anspråk som tomtplats med anledning av dispensen. Varken lagtext eller förarbeten ger någon grund för länsstyrelsen att i ett beslut om strandskyddsdispens för uppförande av ytterligare en byggnad på redan lagligen etablerad tomt inskränka den redan lagligen etablerade tomtplatsen. En sådan rätt skulle, eftersom den skulle innebära en inskränkning av äganderätten, kräva uttryckligt och tydligt lagstöd. Ett beslut om inskränkning av en tidigare rättsenligt etablerad och privatiserad tomt innebär att pågående markanvändning påtagligt försvåras. En sådan reglering är underkastad den begränsning som följer av 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen och artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen.

Om länsstyrelsen genom tomtplatsbestämning inskränker och minskar en lagligen etablerad och privatiserad tomt så att denna inte längre till sin fulla yta kan disponeras ”privat” på så sätt som skett genom det överklagade beslutet, innebär detta en inskränkning i pågående markanvändning. En sådan inskränkning blir till särskild nackdel för markägaren då den gäller en strandtomt som till följd av tomtplatsbestämningen förlorar sin strand. Detta har stor negativ påverkan på tomtens värde. Markägaren har i sådant fall en grundlagsgrundad rätt till ersättning för förlusten enligt den överordnade regleringen i 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen och artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Enligt de ersättningsprinciper som numera gäller i Sverige ska värdeförlusten ersättas med 125 procent av den värdenedgång som blir följden av beslutet.

Länsstyrelsens beslut innebär att en tomtplatsbestämning gjorts som inskränker tomten i förhållande till vad som tidigare gällde, från 2 200 kvadratmeter till 1 000 kvadratmeter, eller med cirka 55 procent. Tomten mister också sin strandkontakt. Den del av tomten som länsstyrelsen genom sitt beslut inte längre anser vara tomt och genom beslutet gjort allemansrättsligt tillgänglig går inte använda till något annat för markägaren C B. Den blir i praktiken värdelös då den fränkiljs från tomten. Den går inte att bebygga eller att arrendera ut för något annat ändamål (pga. strandskyddet) och den går inte heller att använda i jord- eller skogsbruk eller för något annat ändamål som genererar intäkter. I praktiken har länsstyrelsen därför genom sitt beslut utan ersättning exproprierat eller snarare konfiskerat hela värdet som ligger i denna del av tomten.

Som exempel kan anges att A alltid varit utarrenderad som en strandtomt. Arrendet för denna strandtomt uppgår till 65 000 kronor/år + index (fastställt 2018), medan det årliga arrendet för Z är 36 000 kronor/år + index (fastställt 2017). Z har rätt till bryggplats men är ingen strandtomt. Z är den tomt som ligger söder om Y. A och Z är var för sig ytmässigt ungefär lika stora tomter som Y. Skillnaden mellan arrendet för två närbelägna ungefär lika stora tomter, en strandtomt och en tomt som inte är strandtomt, är således påtaglig. Den ekonomiska skadan av länsstyrelsens beslut är mycket påtaglig, då värdet på tomten nedgår från cirka 3 000 000 kronor till cirka 1 500 000 kronor.

Eftersom det finns en grundlagsreglerad rätt till ersättning i ett fall som det förevarande så har en drabbad enskild rätt att få saken bedömd av domstol. Med hänsyn till regleringen i 31 kap. 4 § miljöbalken är det i ett sådant fall naturligt att länsstyrelsen är den enskildes motpart och att mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt är rätt forum för att pröva ersättningsfrågan. Det senare eftersom tvister i anslutning till områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken ska prövas av den mark- och miljödomstol inom vars domkrets aktuellt område är beläget. Utebliven detaljerad forumreglering i vanlig lag får aldrig leda till att en drabbad enskild inte kan göra en

överordnad rättighet grundad på regeringsformen eller Europakonventionen gällande i domstol.

Till stöd för sitt överklagande har C B åberopat bl.a. Länsstyrelsen i Södermanlands län resolution N:o 3/2 Bygg. D. 1952 angående fastställande av utomplansbestämmelser för vissa områden i Hölö och Mörkö socknar, tomtplatsinmätning den 9 mars 2018 utförd av Norconsult AB avseende Y, till styrkande av att tomen är en strandtomt med en areal om ca 2600 kvm med den geografiska utbredning som i allt väsentligt överensstämmer med den C B hävdar i målet samt värdering den 23 november 2017 utförd av auktoriserad fastighetsvärderare R S hos Forum Fastighetsekonomi AB. C B hänvisar även bl.a. till Högsta domstolens dom den 9 oktober 2018 i mål T 1523-17.

Länsstyrelsen

Kommuniceringsskyldighet enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223)

En skyldighet att kommunicera gäller enligt förvaltningslagen endast i förhållande till en sökande, klagande eller annan part. Länsstyrelsen anser att en fastighetsägare, som inte är sökanden, inte är att anse som part i ett ärende om ansökan om strandskyddsdispens hos länsstyrelsen, där länsstyrelsen prövar ärendet som första instans. Vid en dispensprövning beaktas inte civilrättsliga förhållanden såsom i det nu aktuella målet relationen mellan markägare och arrendator. Länsstyrelsens prövning utgår istället från strandskyddslagstiftningen såsom en skyddslagstiftning där de allmänna intressena av allmänhetens tillgång till strandområden och skyddet för växt- och djurliv utgör grunden. Utgångspunkten är således den s.k. skyddsnormsläran, där syftet med strandskyddsbestämmelserna inte är att skydda enskilda utan allmänna intressen. Huruvida det civilrättsligt är möjligt att utnyttja en medgiven dispens ingår inte i länsstyrelsens prövning. Mot bakgrund av detta bestrider länsstyrelsen klagandens förstahandsyrkande om att länsstyrelsens beslut ska upphävas och återförvisas till länsstyrelsen för ny handläggning.

Erinran om att ytterligare mark inte får tas i anspråk

Vid en dispensprövning av en komplementbyggnad behöver en helhetsbedömning göras av den samlade markanvändningen. Detta eftersom det är nödvändigt att bedöma om den tillkommande åtgärden utökar det privatiserade området i sådan mån att strandskyddsdispens inte kan meddelas. Dispensprövningen förutsätter därmed att prövningsmyndigheten gör en bedömning av hela tomtplatsens omfattning. En sådan helhetsbedömning behövs också normalt sett för att det ska vara möjligt att göra den tomtplatsavgränsning som föreskrivs i 7 kap. 18 f § miljöbalken. Mark- och miljööverdomstolen har uttalat att en tomtplatsbestämning som sker i samband med en meddelad dispens för en tillkommande komplementbyggnad kan omfatta andra byggnader och markområden på fastigheten som inte direkt berörs av den sökta dispensen och som inte tidigare varit föremål för tomtplatsbestämning (se Mark- och miljööverdomstolens dom den 26 juni 2012, mål nr M 1260-12). Vidare har Naturvårdsverket uttalat att en sådan tomtplatsbestämning bör göras (se Strandskydd – en vägledning för planering och prövning. Handbok 2009:4), Utgåva 2, sid. 140). I aktuellt mål har någon tomtplatsbestämning inte tidigare gjorts. Att endast erinra om att ytterligare mark inte får tas i anspråk som tomtplats är inte tillräckligt för att uppfylla kravet i 7 kap. 18 f § andra stycket miljöbalken. Mot bakgrund av detta bestrider länsstyrelsen klagandens andrahandsyrkande.

En generösare tomtplatsbestämning

Länsstyrelsen kan, efter genomförd syn, konstatera att den tomtplatsavgränsning om cirka 1 000 kvadratmeter som länsstyrelsen gjorde vid beslut om strandskyddsdispens den 6 oktober 2017 är något för snävt avgränsad kring bostadsbyggnaden. Länsstyrelsen bedömer dock inte att någon yta nedanför den ost- till nordostvända sluttnings mot bl.a. strandområdet är ianspråktagen för arrendeboställets enskilda bruk. Länsstyrelsen bedömer att hemfridszonen avgränsas genom den markanta sluttningen och den nord-sydliga körvägen som, även för andra än arrendatorn vid Y, är avsedd för åtkomst till stranden och bryggorna. Även om strand-området kring bryggorna utgörs av klippt gräsmatta, bedömer länsstyrelsen att

området möjliggör passage utmed stranden och fortfarande är att beakta som allemansrättsligt tillgängligt. Detta särskilt med beaktande av stigen som anlagts parallellt med stranden vid arrendetomterna norröver. En tomtplatsavgränsning ned till strandlinjen skulle även begränsa övriga arrendatorers möjlighet att passera via vägen fram till sina arrenderade bryggor. Klaganden har även yrkat på en tomtplats som sträcker sig ut i vattenområdet. Enligt rättspraxis bör en tomtplats normalt sett inte omfatta vattenområdet på en fastighet (se MÖD 2010:14). För det fall domstolen anser att någon fri passage inte föreligger, anser länsstyrelsen att det i vart fall inte finns skäl att frånga denna princip i nu aktuellt mål.

Sammanfattningsvis ska det således även fortsättningsvis tillgodoses fri passage och upprätthållas goda livsvillkor för djur- och växtliv i enlighet med 7 kap. 18 f § miljöbalken. Länsstyrelsen anser att klagandens yrkade omfattning av tomtplatsen går utöver den yta som kan anses utgöra arrendebostadens hemfridszon och inkräktar på allemansrättsligt tillgänglig mark, företrädesvis gällande strandområdet i nordost. Länsstyrelsens reviderade bedömning av tomtplatsens möjliga omfattning görs mot bakgrund av de förhållanden som kunde iakttas och som markägarens representant beskrev vid syn på platsen.

Ersättning för värdeminskning

Länsstyrelsen kan konstatera att ersättningsbestämmelserna i 31 kap. miljöbalken inte berör strandskyddsdispenser. Frågan om ersättning i ett sådant här ärende faller inte inom länsstyrelsens prövnings- och verksamhetsområde. Det är således inte en fråga som länsstyrelsen har att pröva och överlämnar därför frågan till domstol att avgöra.

MÅLETS HANDLÄGGNING

Mark- och miljödomstolen har den 14 mars 2018 beslutat att avvisa bevisning i form av vittnesförhör, då dessa med det bevistema som angetts, enligt domstolen saknade betydelse för att domstolen ska kunna besluta i målet såvitt avser de frågor som överklagandet avser.

Mark- och miljödomstolen har den 24 maj 2018 hållit sammanträde och syn på platsen. Domstolen har bedömt att kommunikering med arrendatorerna inte behövs, då domen inte går dem emot.

DOMSKÄL

Prövningsramen

Domstolen kan i detta mål enbart överpröva det beslut som meddelats och de frågor som behandlats av länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut rör i detta fall strandskyddsdispens, tomtplats och tillstånd enligt föreskrifterna som meddelats genom förordnande till skydd för landskapsbilden i området. Av dessa frågor har C B överklagat vad länsstyrelsen beslutat i fråga om tomtplats. Domstolens prövning är därmed begränsad till denna fråga. Det finns inte rättsligt utrymme att pröva yrkanden om ersättning inom ramen för ett mål om strandskyddsdispens och därmed tillhörande frågor. C Bs yrkande om ersättning för värdeminskning ska därför avvisas. Frågan om eventuell inskränkning i pågående markanvändning får dock betydelse vid en intresseavvägning enligt 7 kap. 25 § miljöbalken.

Målet ska inte återförvisas på grund av bristande kommunikering

Enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223) (motsvaras delvis av 25 § förvaltningslagen [2017:900]) får ett ärende inte avgöras utan att part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom eller henne själv och han eller hon har fått tillfälle att yttra sig över den om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Part i ett ärende gällande strandskyddsdispens är den som sökt dispensen. Den som ansökt om dispens måste inte vara fastighetsägare. Fastighetsägarens tillåtelse krävs dock för att, efter att beslut om dispens getts, kunna vidta de åtgärder som dispensen omfattar. Detta är dock en civilrättslig fråga som inte prövas inom ramen för dispensprövningen. Domstolen konstaterar att frågan om tomtplatsbestämning kan ha betydelse även för fastighetsägaren. Detta innebär dock inte per automatik att fastighetsägaren ska anses vara part i ärendet hos länsstyrelsen. Fastighetsägaren

kan däremot anses ha klagorätt över den tomtplatsbestämning som gjorts med hänsyn till att beslutet kan angå honom eller henne.

I aktuellt fall har C B inte getts tillfälle att yttra sig hos länsstyrelsen. C B har i mark- och miljödomstolen getts möjlighet att klaga på beslutet samt framföra sina synpunkter på tomtplatsbestämningen. Domstolen finner därför att den omständigheten att C B inte getts tillfälle att yttra sig vid länsstyrelsens handläggning inte utgör ett sådant rättegångsfel som medför att målet ska återförvisas till länsstyrelsen. C Bs yrkande i denna del ska därför avslås.

Tomtplatsen ska utökas i förhållande till länsstyrelsens beslut

Enligt 7 kap. 18 f § miljöbalken ska det i ett dispensbeslut anges i vilken utsträckning mark får tas i anspråk som tomt eller annars användas för det avsedda ändamålet. Bestämmelsen innebär att en tomtplatsbestämning alltid ska göras i exempelvis beslut om dispens från strandskyddet.

När dispens meddelas för en redan etablerad tomt bör det räcka med ett uttalande att ytterligare mark inte får tas i anspråk som tomtplats med anledning av den senare dispensen (se prop. 1997/98:45 del 2 s. 91). Någon tomtplatsbestämning för den i målet aktuella markytan har inte tidigare gjorts. Det finns därför inte någon tidigare tomtplatsbestämning att hänvisa till.

Av rättspraxis framgår att en tomtplatsbestämning som sker i samband med en meddelad strandskyddsdispens även kan omfatta andra byggnader och markområden som inte direkt berörs av den sökta dispensen och som inte tidigare varit föremål för tomtplatsbestämning (se Mark- och miljööverdomstolens avgörande MÖD 2012:24). I avgörandet anger MÖD bl.a. att vid en dispensprövning behöver en helhetsbedömning göras av den samlade markanvändningen, eftersom det är nödvändigt att bedöma om den tillkommande åtgärden utökar det privatiserade området i sådan mån att strandskyddsdispens inte kan medges. Dispensprövningen förutsätter därmed att prövningsmyndigheten gör en bedömning av hela tomtplatsens omfattning. En sådan helhetsbedömning behövs också normalt

sett för att det ska vara möjligt att göra den tomtplatsbestämning som föreskrivs i 7 kap. 18 f § miljöbalken. Däremot anges i avgörandet att när en tomtplatsbestämning görs för befintlig bebyggelse, bör det inom ramen för intresseavvägningen enligt 7 kap. 25 § miljöbalken närmare övervägas om det överhuvudtaget finns utrymme för att meddela sådana villkor i dispensen som måste betraktas som betungande för fastighetsägaren, t.ex. villkor om gränsmarkering av tomtgräns, när sådana åtgärder inte har direkt samband med föremålet för dispensprövningen.

Länsstyrelsen har därför enligt domstolens mening gjort rätt som beslutat om en tomtplats för hela den aktuella delen av fastigheten i samband med prövningen av strandskyddsdispens för friggebod på fastigheten. Nästa fråga som domstolen ska bedöma är om den tomtplats som har bestämts har en rimlig omfattning.

Frågan om vilken tomtplats som ska bestämmas för befintlig bebyggelse i samband med att dispens lämnas för en tillkommande byggnad måste bedömas från fall till fall. Vid bestämmande av tomtplatsens storlek är topografi och vegetation avgörande. Normalt ska tomten inte gå ner till strandlinjen (se prop. 1997/98:45 del 2 s. 91). Även förhållanden på orten, antalet byggnader, deras placering på fastigheten samt kravet på att mellan strandlinjen och byggnaden säkerställa ett område för fri passage för allmänheten och bevara goda livsvillkor för djur- och växtliv ska beaktas (se MÖD 2012:24). Bredden på området för fri passage för allmänheten bör vara minst några tiotals meter, men kan variera beroende på förhållandena på platsen (se prop. 2008/09:119 s. 112).

I ljuset av vad som iakttagits vid synen konstaterar mark- och miljödomstolen inledningsvis att den tomtplats som länsstyrelsen beslutat om är för liten i relation till de verkliga förhållandena på platsen. Domstolen ska därför avgöra i vilken större utsträckning som mark får tas i anspråk som tomt på den aktuella platsen.

Arrendetomten Y ligger på en terrasserad kulle som sluttar ner mot vattnet. Söder om bostadshuset finns en yta som används för parkering. Väster om bostadshuset finns ett förråd samt en odlingslåda. Norr om bostadshuset, ner mot

vattnet finns ett trädäck samt odlingslådor. Vidare finns en trätrappa ner mot vattnet. Den sista biten ner mot vattnet utgörs av en plan gräsyta. Öster om bostadshuset sluttar marken brant ner mot en tillfartsväg som används för att komma ner till vattnet. Tillfartsvägen är tillgänglig för allmänheten och tillhör inte arrendetomten. I vattnet nordost om bostadshuset finns en brygga som enligt uppgift används av arrendatorerna till Y.

Enligt domstolens bedömning utgörs hela den terrasserade marken i form av ytan för parkering, förråd, odlingslåda, trädäck med odlingslådor, området vid trätrappan samt den östra sluttningen ner mot tillfartsvägen en etablerad hemfridszon.

Vad gäller tomtgräns mot strandlinjen kunde domstolen vid syn på platsen konstatera att det är möjligt att passera längs med strandlinjen från Y mot B. Huruvida terräng är oländig eller svårtillgänglig är för övrigt inte avgörande vid en prövning enligt strandskyddsreglerna (se prop. 2008/09:119 s. 105). Gräsytan nedanför Y mot strandlinjen upplevdes heller inte som tillhörande hemfridszonen. Hur fastigheten i den delen har använts historiskt saknar betydelse för domstolens prövning nu. Domstolen konstaterar därför att en sådan fri passage mot vattnet att allmänheten kan passera kan lämnas. En sådan passage innebär inte att fastighetsägare och arrendatorer hindras från att nyttja den del av fastigheten som går längs med vattnet för att nå den brygga som finns där. Det är därmed inte fråga om en inskränkning av pågående markanvändning för den enskilde, som vid en intresseavvägning går längre än som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses (se 7 kap. 25 § miljöbalken).

Mot bakgrund av detta ska tomtplatsbestämningen utökas i enlighet med vad som får anses utgöra den etablerade hemfridszonen. Med beaktande av vad som ovan anförts om fri passage mot strandlinjen föreligger inte sådana omständigheter som kan medföra att tomtplatsen utökas ända ner till vattenlinjen i enlighet med vad klaganden begärt i sitt tredjehandsyrkande. Tomtgränsen ner mot strandlinjen ska gå där terrasseringen planas ut, vilket lämnar en fri passage mot strandlinjen. Tomtplatsen motsvarar alltså den tomt som angivits av Norkonsult AB med den

ändringen att den nordöstra delen, från det område där trapporna/gångvägen i nordlig riktning från bostadshuset ansluter till det plana gräsbevuxna strandområdet, inte ska ingå i tomtplatsen (se bilaga 1).

Länsstyrelsens beslut om tomtplatsbestämning ska ändras i enlighet med vad som ovan anförts. Klagandens yrkanden i övrigt ska avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se [bilaga 3](#) (MMD-02)

Överklagande senast den 30 januari 2019.

Erika Ekman

Jan-Olof Arvidsson

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Erika Ekman, ordförande, och tekniska rådet Jan-Olof Arvidsson. Föredragande har varit tingsnotarien Rebecca Riesenfeld.

Tomtplats enligt 7 kap. 18 f § miljöbalken för X (arrende Y) utgörs av gulmarkerad figur med mörkblå kant och ersätter bilaga 1C till det överklagade beslutet (se domsbilaga 2)



