



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060106

DOM
2021-05-11
Stockholm

Mål nr
M 7319-20

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Växjö tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2020-06-05 i mål nr M 5718-19, se bilaga A

PARTER

Klagande

Miljö- och byggnämnden i Valdemarsviks kommun

Ombud: CA

Motpart

BL

SAKEN

Strandskyddsdispens för uppförande av bostadshus på fastigheten A i Valdemarsviks kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom undanröjer Mark- och miljööverdomstolen underinstansernas avgöranden och återförvisar målet till Miljö- och byggnämnden i Valdemarsviks kommun för fortsatt behandling.

Dok.Id 1689324

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

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Miljö- och byggnämnden i Valdemarsviks kommun har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska fastställa nämndens beslut att avslå ansökan om strandskyddsdispens.

BL har motsatt sig att mark- och miljödomstolens dom ändras. Om domstolen har för avsikt att ta ställning till frågan om strandskyddsdispens i sak har hon yrkat att domstolen ska hålla syn på platsen.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Miljö- och byggnämnden i Valdemarsviks kommun har anfört i huvudsak följande: BL avser att uppföra ett bostadshus, inte en komplementbyggnad till befintlig bebyggelse. Det innebär att byggnaden, som är placerad tre meter från gräns, kommer att få en egen hemfridszon som inkräktar på ett område som idag är tillgängligt för allmänheten. På sikt kan byggnaden även succesivt utöka det privata området ytterligare eftersom en fristående byggnad ger fler rättigheter, exempelvis i form av bygglovsbefriade åtgärder. En beviljad strandskyddsdispens innebär inte att man får bygga utan bygglov. Uppförandet av ett bostadshus kommer även stå i strid med översiktsplanen. Det finns skäl att väga in plan- och bygglagens bestämmelser i bedömningen. Ansökan avsåg inledningsvis ett nytt bostadshus om cirka 90 m², men ändrades efter länsstyrelsens beslut år 2018 till 65 m². Handlingarna för den ändrade byggnaden skickades in i bygglovsärendet och strandskyddsärendet och innebar att en helt ny prövning behövde göras. Länsstyrelsen har inte meddelat någon dispens utan endast upphävt nämndens beslut och återförvisat ärendet. Det finns således inget lagakraftvunnet beslut om strandskyddsdispens.

BL har anfört i huvudsak följande: Länsstyrelsens beslut år 2018 om att bevilja strandskyddsdispens fick laga kraft. Kommunen skulle ha meddelat dispens och gått vidare med bygglovsansökan. Byggnaden innebär inte att den tomtbegränsning nämnden bestämt utökas. Det område som nämnden menar kommer påverkas är jordbruksmark och används idag till färbete. Det finns ingen naturlig väg

för allmänheten att ta sig till området. Det stämmer inte att byggnationen skulle stå i strid med översiktsplanen. Byggnaden kommer att placeras nära befintliga byggnader och kommer inte ha någon avhållande effekt. De handlingar som skickades in var för att ändra bygglovsansökan, inte ansökan om strandskyddsdispens. Nämnden har blandat ihop ärendena om strandskydd och bygglov och dess agerande har gjort att hon inte kan få något beslut om det bygglov hon ansökt om.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

En prövning av strandskyddsdispens enligt miljöbalken ska ske separat från prövningar enligt annan lagstiftning såsom exempelvis plan- och bygglagen (2010:900), PBL. Det är därför inte möjligt att enbart med hänvisning till att bygglov inte kan förväntas ges, avslå en ansökan om strandskyddsdispens.

Det finns inga regler för i vilken ordning prövningen av strandskyddsdispens respektive bygglov ska göras. I den mån frågor om i vilken ordning något ska prövas är oklara bör de diskuteras mellan nämnden och sökanden. Nämnden kan därvid ge rekommendationer till den enskilde och med stöd av 2 kap. 11 § PBL samordna prövningen enligt PBL och annan lagstiftning om det lämpligen kan ske. Det står dock alltid den enskilde fritt att välja i vilken ordning denne vill ansöka om dispens respektive bygglov.

I ärendet fattade nämnden första gången beslut i mars 2016 då den avslög BLs ansökan om strandskyddsdispens. I juni 2018 upphävde länsstyrelsen nämndens beslut och återförvisade ärendet till nämnden för meddelande av dispens. Länsstyrelsens beslut fick laga kraft. Det tillkom därefter inte något till nämndens strandskyddsärende innan den på nytt avslög ansökan den 8 november 2018.

Några veckor efter länsstyrelsens beslut lämnade BL in nya ritningar i ett parallellt ärende avseende bygglov. Dessa handlingar har av nämnden lagts till ärendet om strandskyddsdispens och legat till grund för nämndens bedömning. Av handlingarna framgår tydligt, av både angivet ärendenummer och innehåll, att de avsåg bygglovsärendet. Om det vid den tidpunkten ändå förelåg någon oklarhet för nämnden

om hur ansökan om strandskyddsdispens skulle prövas borde nämnden ha utrett frågan med sökanden. Att nämnden utan kommunikering behandlade de ingivna bygglovsritningarna inom strandskyddsärendet innebär att något annat kommit att prövas än det ansökan avsåg. Detta handläggningsfel kan antas ha inverkat på ärendets utgång och kan inte utan väsentlig olägenhet avhjälpas i Mark- och miljööverdomstolen. Underinstansernas avgöranden ska därför undanröjas och ärendet lämnas åter till nämnden för fortsatt behandling. Nämnden ska pröva ärendet enligt förutsättningarna som de såg ut efter att länsstyrelsen återförvisat det i juni 2018 och därvid vidta erforderliga åtgärder, som till exempel kommunikering med berörda parter.

Eftersom frågan om strandskyddsdispens inte prövas i sak tar Mark- och miljööverdomstolen inte ställning till BLs yrkande om syn.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsrådet Lars Borg, tekniska rådet Inger Holmqvist, hovrättsrådet Ralf Järtelius och tf. hovrättsassessorn Mathias Gunnervald, referent.

Föredragande har varit Leonard Örner.



VÄXJÖ TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2020-06-05
meddelad i
Växjö

Mål nr M 5718-19

PARTER

Klagande

Miljö- och byggnämnden i Valdemarsviks kommun

Ombud: CA

Motpart BL

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsens i Östergötlands län beslut från den 8 november 2019 i ärende nr 505-14281-18, se bilaga 1

SAKEN

Strandskyddsdispens för uppförande av bostadshus på fastigheten A i Valdemarsviks kommun

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet.

BAKGRUND

Miljö- och byggnämnden i Valdemarsviks kommun (nämnden) beslutade den 8 november 2018, MBN § 156, att avslå BLs ansökan om strandskyddsdispens för nybyggnad av bostadshus på fastigheten A i Valdemarsviks kommun.

BL överklagade beslutet till Länsstyrelsen i Östergötlands län (länsstyrelsen) som den 8 november 2019 beslutade att upphäva nämndens beslut och återlämna ärendet till nämnden för meddelande av strandsskyddsdispens.

Nämnden har nu överklagat länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen.

YRKANDEN M.M.

Nämnden har yrkat att ansökan om strandskyddsdispens ska avslås. Som grund för sitt yrkande har nämnden anfört bl.a. följande.

Av de handlingar som lämnats in med ansökan framgår att BL sökt strandskyddsdispens för en 65 kvm stor byggnad på fastigheten A. På platsen gäller strandskydd. Fastighetens totala areal, inklusive vatten, är 137 266 kvm. På fastigheten finns idag ett bostadshus (107 kvm), en gäststuga (35 kvm), en lada (170 kvm), ett hönshus (25 kvm), en vedbod (55 kvm), ett garage (56 kvm), en sjöbod (20 kvm) samt en bastu (9 kvm).

Vidare är klarlagt av ansökan att dispens söks för uppförande av en byggnad inom den tomtplatsavgränsning som gjorts i beslut den 27 juni 2013, då beslut om strandskyddsdispens för de befintliga byggnaderna på fastigheten beviljades. Byggnaden ska placeras ca tre meter från gränsen.

Fastigheten är belägen inom ett område som omfattas av riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken. Fastigheten omfattas inte av någon detaljplan. Utanför tomtplatsavgränsningen har allmänheten idag fritt tillträde till strandskyddat område på fastigheten.

I förarbetena till 7 kap. 18 c § miljöbalken anges att mark som tagits i anspråk ofta utgörs av etablerade tomtplatser runt bostadshus. Exempelvis komplementbyggnader till huvudbyggnader eller en ersättningsbyggnad kan även vara skäl för dispens (prop. 2008/09:119 s. 105).

Dispens på denna grund får enligt praxis endast medges om hemfridszonen genom den nya byggnaden inte utvidgas annat än obetydligt (se MÖD 2009:35). Vid bedömningen av i vilken mån hemfridszonen utvidgas av en byggnad ska beaktas vilken avhållande effekt på allmänhetens tillträde till strandskyddsområdet som den nya byggnaden har. I bedömningen ska hänsyn tas till byggnadens karaktär och storlek samt förhållandena i omgivningen.

Vidare är en förutsättning för att dispens ska ges att den nya byggnaden inte innebär en faktiskt avhållande effekt för allmänhetens tillträde till det strandskyddade området utanför fastighetens gränser (se bl.a. Mark- och miljööverdomstolens dom den 3 januari 2018 i mål nr M 1117-17).

Det är fråga om uppförande av ett nytt bostadshus om 65 kvm inom strandskyddsområde, dvs. inte en komplementbyggnad till det befintliga bostadshuset (se bl.a. RÅ 1993 ref. 94). Undantaget i 7 kap. 17 § miljöbalken (se länsstyrelsens beslut 2015) gäller inte då detta endast avser kompletteringsåtgärder till en huvudbyggnad. Vidare är byggnaden inte belägen inom 15 meter från den befintliga huvudbyggnaden, varför undantaget inte heller på grund av denna omständighet är tillämpligt.

Det synes vara ostridigt mellan parterna att området utanför tomtgränsen är allmänrättsligt tillgängligt. Allmänheten har bl.a. tillträde till mark- och vattenområdet öster om byggnaderna på fastigheten, utanför tomtplatsavgränsningen. Kommunen delar inte uppfattningen om att allmänhetens tillgänglighet till allmänrättsligt område inte inskränks om bostadshuset uppförs. Av kartor som har ingivits i målet framgår att den tilltänkta placeringen påverkar andra delar än vad ”drängstugan” redan gör.

Vid bedömningen av vilken faktisk avhållande effekt uppförande av en byggnad i enlighet med ansökan har på allmänhetens tillträde till strandskyddat område utanför den beslutade hemfridszonen är de ställningstaganden som gjorts i översiktsplanen av betydelse. Även om nämnden i en bygglovsprövning har möjlighet att reglera utformningen av byggnaden, tex. antal fönster i fasaden på delen mot det område som allmänheten har tillgång till, möjliggör bestämmelserna i plan- och bygglagen ändringar i bl.a. fasaden utan att nämnden har möjlighet att ingripa med stöd av plan- och bygglagen (se 9 kap. 2 § plan- och bygglagen).

Enligt vad som framkommer motpartens yttrande i målet är parterna överens om att ansökan om strandskyddsdispens avser uppförande av ett nytt bostadshus, det vill säga inte en komplementbyggnad till befintlig bebyggelse. Denna omständighet är avgörande då fastigheten inte omfattas av någon detaljplan och det i översiktsplanen anges att lämplig bebyggelse för området är en huvudbyggnad med tillhörande komplementbyggnader, vilket fastigheten redan är bebyggd med.

Med hänsyn till redan befintlig bebyggelse kan det sannolikt inte beviljas lov för ett nytt bostadshus på fastigheten. Denna prövning ska göras som ett led i bedömningen i om dispens från strandskyddet ska medges eller inte, eftersom detta har betydelse för vilken inverkan byggnaden har på omgivningen, om hemfridszonen utvidgas samt om riksintressena påverkas negativt. I detta fall har i översiktsplanen bedömts att ytterligare bostadshus på fastigheten skulle ha en avhållande effekt på allmänhetens tillträde till området utanför tomtplatsbestämningen och att den skulle kunna utvidga hemfridszonen samt utgöra skäl till att bilda en ny fastighet. Vidare skulle riksintressena påverkas negativt.

Med hänsyn till byggnadens placering, storlek, i förhållande till det som nu råder på fastigheten, skapas en avhållande effekt på allmänhetens tillträde till strandskyddat område utanför tomtplatsbestämningen. I detta sammanhang ska framhållas att länsstyrelsens beslut år 2015 om att kompletteringsåtgärder är undantagna bestämmelsen i 7 kap. 15 § miljöbalken medför att kompletteringsåtgärder till det

nya bostadshuset kommer att kunna vidtas utanför tomtplatsavgränsningen och på så sätt kan även detta ha en avhållande effekt på allmänhetens tillträde till området.

Det är inte rimligt att få en strandskyddsdispens beviljad om det är sannolikt att det inte går att bevilja bygglov för åtgärden. Detta resonemang är logiskt och pedagogiskt gentemot den enskilde. På samma sätt som det förhållande att området ligger inom strandskyddsområde är en del av lokaliseringsprövningen vid beviljande av förhandsbesked utom detaljplan (se MÖD 2013:39) bör möjligheterna att få ett bygglov vara en del i bedömningen av strandskyddsdispens. Ett beviljande av strandskyddsdispensen skulle även vara i strid med 32 § förvaltningslagen, eftersom det skulle stå i strid med kravet på klagörande motivering.

A har yttrat sig i målet och har anfört bl.a. följande.

Detta ärende tar sin början våren 2013. De hade då ett möte med kommunen om vissa byggprojekt de ville genomföra. Det avsåg ett nytt bostadshus (inför framtida pension), en gäststuga, en bastu samt ett garage. De fick då rådet att ansöka om strandskyddsdispens för alla byggnader och senare bygglov i en ansökan då det skulle bli billigare. I detta första läge fick de godkänt för alla byggnaderna utom bostadshuset. Då med motiveringen att de förlagt det utanför den tomt som kommunen ritat ut och således skulle ta icke ianspråktagen mark i anspråk.

De överklagade beslutet till länsstyrelsen och bad om en utökning av tomtplatsen så huset skulle få plats inom tomten. Länsstyrelsen svarade att de bara tar ställning till den ursprungliga ansökan. De ansökte senare om bygglov för bostadshus på annan plats inom tomten och längre från sjön. De hade uppfattat i samband med första samrådsmötet för de godkända byggnaderna att det fanns möjligheter att bygga inom tomten då kommunens tjänsteman påpekade att de hade stora ängar med möjlighet att bygga på. Någon tid efter ansökan om bygglov fick de information från kommunen om att de måste ha strandskyddsdispens. De fick avslag på ansökan nu med motiveringen att huset är för stort. Att de skulle få två huvudbyggnader på samma tomt.

I juni 2018 beslutade länsstyrelsen att upphäva kommunens beslut och ärendet återlämnades till kommunen för meddelande av strandsskyddsdispens. De ändrade bygglovsansökan och ansökte om bygglov för ett mindre hus efter att länsstyrelsens beslut vunnit laga kraft. Kommunen beslutade istället att avslå strandsskyddsdispens i vad de ansåg vara ett nytt ärende bara p.g.a. att de ändrat bygglovsansökan. Kommunen ansåg fortfarande att huset var för stort och att det inte kan utgöra en komplementbyggnad. Kommunen framförde också att vatten och avloppsfrågan inte var löst.

Det har aldrig varit fråga om en komplementbyggnad i detta fall utan ett bostadshus för att klara permanentboende och med en värmeekonomi som är mer miljövänlig än i det gamla bostadshuset, uppfört troligen någon gång i mitten på 1800-talet. Kommunalt vatten är nu på plats och nytt reningsverk beställt med tillstånd från kommunen.

Efter deras överklagande beslutade länsstyrelsen i november 2019 återigen att upphäva beslutet och återlämna ärendet till nämnden för meddelande av strandsskyddsdispens.

Nämnden har nu överklagat länsstyrelsens beslut och hävdar att allmänheten kommer att uppleva huset som dominerande och inte våga röra sig där de annars skulle.

De vill påpeka att utanför tomtgränsen ligger ett gärde som används av deras granne som har sina får betande där. Det naturliga sättet att ta sig in i en hage torde vara att gå genom grinden (ca 25 m från tomtgränsen) och inte klättra över de stenmurar som annars utgör ett hinder. Från grinden klipps dessutom en smalare väg ner mot stranden. Huset är tänkt placeras i linje med den drängstuga som redan finns. Det är således samma gräns mot allmänhetens rätt till att ströva fritt som redan gäller. Utanför stengårdsgården mot deras ekonomibyggnader går en väg där inga hinder finns för allmänheten att röra sig.

Enligt kommunen är det OK att bygga utanför strandskyddat område vilket utgör skogsmark. Ett bygge i skogen medför inte bara framtida minskade inkomster utan även att allmänheten får minskad tillgång till vad som får anses tillhöra allemansrätten där de fritt kan ströva med hundar och plocka bär och svamp. Kommunens beslut står inte i rimlig proportion till lagens mening utan här finns en slags njugg inställning till sommargäster i allmänhet och möjligen Stockholmare i synnerhet. Det faktum att nämnden ändrat motivering i sina beslut tyder också på att man helt enkelt inte vill tillmötesgå dem trots att det uppenbarligen finns laglig möjlighet. I och med att nämnden har avslagit strandskyddsdispensen har nämnden också berövat dem möjligheten att få ett bygglov prövat i högre instans.

Det står i både MB och PBL att hänsyn ska tas till enskilda och allmänna intressen. Här har kommunen valt det allmännas intresse framför deras i ett sammanhang där det inte framstår som rimligt i förhållande till lagens mening. De förväntar sig nu ett beslut som även tar ställning till bygglovet.

DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser framgår av länsstyrelsens beslut. Härtill ska läggas att domstolen i sin överprövning av underinstansernas beslut inte kan pröva något annat än vad som varit föremål för prövning i de överklagade besluten, det vill säga frågan om strandskyddsdispens ska lämnas för den sökta åtgärden.

Mark- och miljödomstolen instämmer i länsstyrelsens bedömning. Vad klaganden har anfört i sitt överklagande föranleder ingen annan bedömning. Överklagandet ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (MMD-02)

Överklagande senast den 26 juni 2020.

Lena Stjernqvist

I domstolens avgörande har deltagit stf. chefsrådmannen Lena Stjernqvist, ordförande, och tekniska rådet Bertil Varenius. Föredragande har varit beredningsjuristen Frida Karlsson.