



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 060207

DOM
2023-02-07
Stockholm

Mål nr
M 13439-21

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Vänersborgs tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2021-10-29 i mål nr M 1257-21, se bilaga A

PARTER

Klagande

1. AA

2. LA

Ombud för 1 och 2: Heyman & Friends Law AB

Motparter

1. Länsstyrelsen i Västra Götalands län

2. Miljö- och byggnämnden i Lidköpings kommun

SAKEN

Strandskyddsdispens på fastigheten XX i Lidköpings kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 1870401

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

AA och LA har yrkat i första hand att Mark- och miljööverdomstolen ska fastställa nämndens beslut om strandskyddsdispens och i andra hand att målet ska återförvisas till mark- och miljödomstolen för förnyad prövning.

Länsstyrelsen i Västra Götaland har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom.

Miljö- och byggnämnden i Lidköpings kommun har medgett bifall till överklagandet.

UTREDNINGEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

AA och LA har anfört i huvudsak detsamma som i underinstans-erna och därtill anfört sammanfattningsvis följande. Det är riktigt att de inte utnyttjade sin dispens inom föreskriven tid, vilket de var omedvetna om och uppmärksammades på först mer än tio år efter det att byggnaden var färdigställd. De följde upp dispens-beslutet från 1993 med en bygglovsansökan till kommunen. I bygglovsbeslutet an-visade tjänstemännen på kommunen en ny plats för byggnaden med hänvisning till risken för egendomsskador och människors hälsa och säkerhet. Det är på denna plats den befintliga byggnaden är uppförd. Detta händelseförlopp är styrkt genom de vittnesintyg som de har gett in. Det rör sig inte om en situation där de har byggt på egen risk och har sig själva att skylla.

Det står dem fritt att sätta upp staket utmed den norra tomtplatsgränsen för att tydligt markera gränsen mellan det privata området och det allemansrättsligt tillgängliga området. Med anledning av mark- och miljödomstolens dom, och i syfte att få en rättvis prövning, är den norra tomtplatsgränsen numera avgränsad med ett stängsel.

Den södra tomtplatsgräns som fastställdes 1993 är förenad med en hög grad av osäkerhet då den ritats in för hand av länsstyrelsen på en icke skalenlig situationsplan. Det går därför inte att fastställa i vilken exakt utsträckning byggnaden är placerad utanför

tomtplatsgränsen, på annat sätt än att det möjligen rör sig om ett fåtal meter. Den osäkerhet som råder rörande gränsen måste under alla omständigheter vägas in till den enskildes fördel vid proportionalitetsprövningen. Genom nämndens beslut i dispensärendet om att omforma tomtplatsen, i enlighet med deras förslag på kompensationsåtgärder, undanröjs denna osäkerhet, utan att det medför några negativa effekter för strandskyddets syften.

Länsstyrelsens har uppgivit att de fotografier som myndigheten givit in är tagna vid fältbesök i juni 1998 och i september 1999 i ett annat ärende på Pirum. Det stämmer inte. Länsstyrelsens besök avsåg enbart en diskussion om den aktuella byggnaden tillsammans med kommunens stadsarkitekt och byggnadsingenjör. Vid besöket hade byggnationen påbörjats genom grundläggningsarbeten och framdragande av el och va. Byggnadens placering var alltså bestämd.

Nämnden har sammanfattningsvis anfört att förhållandet att endast en liten del av byggnaden har hamnat utanför tomtplatsgränsen och att avvikelserna har kompenserats till fullo innebär att dispens kan beviljas. I den mån det som länsstyrelsen har framfört kan antas härröra från en bedömning av att byggnaden i sin helhet är placerad utanför tomtplats bör det bortses från. Det framstår som oskäligt och inte i enlighet med strandskyddets intresse att under dessa omständigheter inte bevilja en kompensation som med större skyddsvärd areal utökar området som omfattas av strandskyddet.

Länsstyrelsen har sammanfattningsvis anfört följande. Dispens kan inte ges då särskilda skäl saknas enligt 7 kap. 18 c § miljöbalken och det vid proportionalitetsbedömningen inte framkommit något annat förhållande som kan utgöra särskilt skäl. På kartan till vittnesintygen anges att "Ny placering O.K. vid platsbesök den 21/8 -95". Handlingen godkändes inte formellt förrän den 20 september 1996 genom stämpel på ritningen. Den dag då kommunen fattade sitt beslut saknades en giltig strandskyddsdispens eftersom länsstyrelsens dispens behövde tas i anspråk före utgången av juli månad 1995. Ingen byggnation påbörjades heller inom två års tid från de datum som anges på kommunens handling. Byggnaden påbörjades enligt sökanden inte förrän en bit in på 2000-talet. Ritningen visar heller inte korrekt plats för den byggnad som länsstyrelsen gav strandskyddsdispens för 1993. I stället är det den plats som sökanden

ursprungligen föreslog i ansökan om dispens men som senare ändrades. I länsstyrelsens beslut om strandskyddsdispens begränsades även det område som fick tas i anspråk som tomt, och gränsen markerades med en ny linje i rött. Dispensen är tyvärr otydlig i vissa delar. Kartan är gjord på det underlag som lämnats in vid ansökan och inte på ett ekonomiskt kartblad vilket hade varit att föredra. Därför gjorde länsstyrelsen en generös tolkning av vad som ska få nyttjas som tomt i beslutet från den 16 mars 2016 (dnr 9334-2016).

Det har inte framförts någon tungt vägande omständighet för varför byggnaden ska vara kvar, endast rent ekonomiska skäl. Byggnaden är inte avgörande för möjligheten att nyttja fastigheten. På fastigheten finns andra lokaler för fastighetens drift. Det har angetts att byggnaden ska nyttjas för förvaring och bostad, men den kan av allmänheten lika gärna uppfattas som en bostad med inbyggt garage i lantlig stil. Kompensation enligt MÖD 2020:2 kan ge bra effekter vid vissa tillfällen, men det ska i de fallen ge positiv effekt för både enskilda och allmänna intressen. Det allmänna intresset av den yta som föreslås avstås, vilken ligger i sjöutsikten från fastighetens bostadshus, är högst begränsat. Ytan är oavsett om det ställs krav på staket eller inte, inte särskilt intressant för allmänhetens friluftsliv.

Länsstyrelsens besök i september 1999 gällde åtgärder på och intill nuvarande fastigheten Nore 1:92 på andra sidan ön. Varken sökanden, kommunen eller någon annan part deltog.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Som mark- och miljödomstolen konstaterat har byggnaden en helt annan placering och funktion än den byggnad som 1993 års dispensbeslut avsåg. Byggnaden har inte uppförts inom dispensbeslutets giltighetstid och är därmed uppförd i strid med lag och den tidigare dispensen.

Mark- och miljööverdomstolen gör ingen annan bedömning än den mark- och miljödomstolen har gjort i frågan om det finns särskilda skäl för dispens och huruvida det med tillämpning av 7 kap. 25 § miljöbalken vore oproportionerligt att neka dispens för

byggnaden. Vad som framkommit i Mark- och miljööverdomstolen medför inte heller någon annan bedömning. Med hänsyn till detta ska överklagandet avslås.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Karin Wistrand, Marianne Wikman Ahlberg, Hanna Blomberg och Henrik Jonsson, referent.

Föredragande har varit David Sandberg.



VÄNERSBORGS TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2021-10-29
meddelad i
Vänerns borg

Mål nr M 1257-21

PARTER

Klagande

1. AA

2. LA

Ombud för 1 och 2: Heyman & Friends AB

Motparter

1. Miljö- och byggnämnden i Lidköpings kommun

2. Länsstyrelsen i Västra Götalands län

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Västra Götalands läns beslut den 9 mars 2021 i ärende
526-44218-2020, se bilaga 1

SAKEN

Strandskyddsdispens på fastigheten XX i Lidköpings kommun

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet.

BAKGRUND

Miljö- och byggnämnden i Lidköpings kommun beslutade den 2 september 2020 att bevilja strandskyddsdispens för ett befintligt båthus med gästlägenhet på fastigheten XX i Lidköpings kommun.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län beslutade den 9 mars 2021 att, vid överprövning enligt 19 kap. 3 b § miljöbalken, upphäva nämndens beslut.

AA och LA har överklagat länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen.

YRKANDEN M.M.

AA och LA har yrkat att mark- och miljödomstolen ska i första hand fastställa nämndens beslut om beviljande av strandskyddsdispens och i andra hand undanröja länsstyrelsens beslut och återförvisa målet dit för förnyad prövning.

De har som grund för sin talan anfört i huvudsak följande.

En proportionalitetsbedömning ska ske med beaktande av samtliga omständigheter i varje enskilt fall och ha en utpräglad in-casu karaktär. Den kan inte begränsas bara till de omständigheter som räknas upp i de sex punkterna i 7 kap. 18 c § miljöbalken (jfr MÖD 2020:2 I och II, NJA 2018 s. 753 och Högsta domstolens avgörande den 29 december 2020, mål T 6460-19).

Länsstyrelsen har avfärdat möjligheten att bevilja dispens för den sökta åtgärden med hänvisning till Högsta domstolens avgörande i mål T 6460-19 "Båthuset i Stuverum". Det refererade avgörandet avsåg en situation där sökanden hade uppfört en avsevärt större byggnad än den som omfattades av en tidigare lämnad dispens. Det rörde sig alltså om ett konstaterat svartbygge, vilket utgjorde det avgörande skälet till att det enligt Högsta domstolen saknades förutsättningar för att bevilja

dispens i efterhand. Det är gravt missvisande att som länsstyrelsen jämföra omständigheterna i HD-avgörandet med omständigheterna i deras fall.

Det är sedan tidigare prövningar av den aktuella byggnaden ostridigt att uppförandet av byggnaden har föregåtts av dispens- och bygglovsgivning och att dess slutliga placering har anvisats och bestämts av behöriga tjänstemän på kommunen. Det är vidare ostridigt att byggnaden ersatt en tidigare ekonomibyggning och att den huvudsakligen är placerad inom fastighetens sedan före 1975 etablerade och av länsstyrelsen fastställda tomtplats samt att de platsspecifika förhållandena inte har förändrats sedan dispens och bygglov beviljades. De har således inte ägnat sig åt något svartbygge. Det är mot denna bakgrund inte överhuvudtaget relevant att lägga HD:s proportionalitetsbedömning i "Båthuset i Stuverum" till grund för prövningen i förevarande fall.

Prövningen i MÖD 2020:2 I (mål nr M 4244-19) avsåg en tidigare ansökan om dispens i efterhand för den nu aktuella byggnaden. MÖD framhöll i domen att det inte bör vara uteslutet att vid en proportionalitetsavvägning beakta om det finns möjlighet att kompensera för den negativa påverkan som en åtgärd medför för strandskyddets syften. En sådan tillämpning skulle ha stöd i 16 kap. 9 § miljöbalken, där det föreskrivs att en dispens får förenas med skyldighet att utföra eller bekosta särskilda åtgärder för att kompensera det intrång i allmänna intressen som verksamheten medför.

Avgörande för frågan om förutsättningar för dispens föreligger för den aktuella byggnaden med den befintliga placeringen är enligt Mark- och miljööverdomstolen att ett dispensbeslut innefattar åtgärder som de facto kompenserar allemansrätten för den utökning av hemfridszonen som den uppförda byggnaden ger upphov till och att det genom ett dispensbeslut kan säkerställas att kompensationsåtgärden verkligen kommer till stånd och blir bestående över tid. Sökanden måste visa att föreslagna åtgärder får avsedd effekt att kompensera det intrång som den dispenssökta åtgärden innebär.

De har tagit fasta på MÖD:s bedömning och riktlinjer i fråga om tillämpningen av proportionalitetsprincipen. I dispensansökan har de därför föreslagit betydande, säkerställda och bestående kompensationsåtgärder till förmån för strandskyddets syften. Kompensationsåtgärdernas karaktär och omfattning har redovisats i åskådningsmaterial som bilagts dispensansökan. Länsstyrelsen har bedömt att den mark som i dispensen undantas från den gällande tomtplatsen kan anses uppväga det område som tillförs tomtmarken. Det rör sig alltså enligt länsstyrelsen om en åtgärd som de facto kompenserar allemansrätten för den utökning av hemfridszonen som den uppförda byggnaden ger upphov till. I enlighet med domskälen i MÖD 2020:2 I - som alltså avsåg den nu aktuella åtgärden - ska detta därmed beaktas till den enskildes fördel inom ramen för proportionalitetsbedömningen. Med hänsyn till övriga omständigheter i målet borde detta ha resulterat i att kommunens dispensbeslut fastställdes av länsstyrelsen. Länsstyrelsen har emellertid i strid med MÖD:s bedömning kommit fram till att den erbjudna kompensationsåtgärden inte ska beaktas vid intresseavvägningen i det aktuella ärendet.

Med hänsyn till omständigheterna i detta enskilda fall skulle en vägrad dispens och en därmed sammanhängande inskränkning i markanvändningen inte uppfylla kraven på ändamålsenlighet och nödvändighet. Det skulle också otvetydigt stå i strid med kravet på proportionalitet i strikt mening att inte bevilja dispens i efterhand för byggnaden. För allemansrätten skulle en sådan åtgärd och inskränkning vara utan reell betydelse, i synnerhet med hänsyn till de nu erbjudna och säkerställda kompensationsåtgärderna som faktiskt medför en positiv nettoeffekt för allemansrätten. Samtidigt skulle det medföra uppenbara olägenheter och mycket stora kostnader för dem att behöva riva och bygga upp byggnaden på nytt några meter längre in på tomtplatsen. Enligt inhämtad budgetoffert skulle ett sådant entreprenadarbete kosta omkring åtta–nio miljoner kronor i 2018 års prisnivå. Med stöd av proportionalitetsprincipen kan och ska en sådan rigid rättstillämpning och värdeförstöring undvikas. Återigen ska poängteras att de har uppfört byggnaden i öppen dialog med och enligt beslut och besked från kommunen och länsstyrelsen. De har inte tagit någon medveten eller oförsvarlig risk som kan läggas dem till last

eller som ska behöva drabba dem på det drakoniska sätt som en vägrad dispens skulle innebära.

Det noteras i sammanhanget att en proportionalitetsbedömning kommer att aktualiseras i ett senare eventuellt tillsynsärende om mark- och miljödomstolens dom skulle stå sig. Proportionalitetsprincipen har nämligen i svensk förvaltningsrätt ansetts innebära att en myndighet måste avstå från att meddela ett betungande beslut för vilket man i och för sig kan ha författningsstöd, om de negativa konsekvenserna för den enskilde inte står i rimlig proportion till det allmänna intresse som ska tillgodoses (se NJA 2016 s. 868 och däri gjorda hänvisningar). Detta utgör också en omständighet som bör beaktas inom ramen för prövningen och proportionalitetsbedömningen i dispensärendet.

AA och LA har till stöd för överklagandet åberopat bl.a. ett vittnesintyg.

DOMSKÄL

Frågan i målet

Frågan i målet är om strandskyddsdispens kan beviljas för en på fastigheten XX i Lidköpings kommun befintlig byggnad som är inredd som båthus och för bostadsändamål. Strandskyddsdispens har tidigare beviljats för ett båthus på fastigheten. Den byggnad som dispensen avsåg hade emellertid en annan placering än den som nu är aktuell och avsåg också delvis ett annat ändamål. Den uppförda byggnaden ligger utanför den tomplatsavgränsning som då beslutades om och som gjorts i samband med senare beviljad dispens på fastigheten.

Frågan om särskilda skäl för dispens m.m.

För att dispens ska beviljas för en åtgärd som är förbjuden enligt strandskyddsreglerna krävs att det finns särskilda skäl (se 7 kap. 18 a och b §§ miljöbalken). De särskilda skäl som får beaktas vid dispensprövningen anges i 7 kap. 18 c § första stycket. I 7 kap. 18 d § finns ytterligare bestämmelser om särskilda skäl för dispens men som nu inte är aktuella.

Enligt 7 kap. 18 c § första stycket 1 får som särskilda skäl för dispens beaktas om det område som dispensen avser redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften.

Av 7 kap. 18 f § andra stycket följer att det i ett dispensbeslut ska anges i vilken utsträckning mark får tas i anspråk som tomt eller annars användas för det avsedda ändamålet.

Nämnden har vid beviljande av den dispens som nu är föremål för överprövning, på förslag från sökanden gjort en tomtplatsavgränsning som skiljer sig från den som gjorts vid tidigare dispensprövning. Nämnden förenade vidare dispensen med villkor om att tomtplatsavgränsningen ska markeras med exempelvis en gårdsgård, mur eller häck.

Vid prövning av en dispensansökan kan i vissa fall en tomtplatsavgränsning i förening med villkor om att tomtplatsen ska markeras ut innebära att dispens kan ges med stöd av 7 kap. 18 c § första stycket 1 trots att det annars inte hade förutsättningar för det. En sådan avgränsning kan nämligen innebära att det område som upplevs som ianspråktaget inte ökar i omfattning. En sådan situation är emellertid inte för handen i detta fall. Åtgärden skulle innebära en utökning av tomtplatsen i söder av ett område som inte är lagligen ianspråktaget och därför får betraktas som allemansrättsligt tillgängligt. Särskilda skäl för dispens finns således inte enligt nämnda punkt. Det finns inte heller i övrigt särskilda skäl för dispens.

Sökanden har gjort gällande att den föreslagna tomtplatsavgränsningen innebär att ett område norr om den aktuella byggnaden och som omfattas av den tidigare tomtplatsavgränsningen skulle göras allemansrättsligt tillgänglig och att intrånget i de intressen som strandskyddet avser att skydda på detta sätt kompenseras.

I 16 kap. 9 § finns bestämmelser om att en dispens får förenas med en skyldighet att utföra eller bekosta särskilda åtgärder för att kompensera det intrång i allmänna

intressen som en verksamhet medför. Bestämmelsen får dock förstås på så sätt att den inte kan läggas till grund för ett beslut att lämna dispens i fall där detta annars inte skulle ha lämnats. Frågan om kompensation blir aktuell först när det konstaterats att dispens kan ges (jfr Wik, Miljöbalken [1998:808], 16 kap. 9 §, Lexino 2021-06-21, JUNO, och prop. 1997/98:45 del 2 s. 209 f.). Dispens kan följaktligen inte ges med stöd av denna paragraf.

Intresseavvägning

Enligt 7 kap. 25 § miljöbalken ska vid prövning av en fråga om dispens hänsyn tas även till enskilda intressen. En inskränkning i enskilds rätt att använda mark eller vatten som grundas på en skyddsbestämmelse i kapitlet får inte gå längre än som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses.

Högsta domstolen har i ”Båthuset i Stuverum” NJA 2020 s. 1129 uttalat att bestämmelsen, som utformats mot bakgrund av egendomsskyddet i Europakonventionens första tilläggsprotokoll och som innebär att en proportionalitetsbedömning ska ske som ett moment vid prövningen, ska ses som en slutlig kontroll av att en nekad dispens inte är orimlig med hänsyn till omständigheterna. För att fylla sin funktion måste enligt Högsta domstolen prövningen enligt 7 kap. 25 § avse samtliga omständigheter i det enskilda fallet och den kan inte begränsas bara till de omständigheter som räknas upp i de sex punkterna i 7 kap. 18 c § första stycket eller de som avses i 7 kap. 18 d §. Bestämmelsen är dock inte att uppfatta som en mer generell utvidgning av möjligheterna till dispens. Utrymmet för att ge dispens för en åtgärd som inte ryms inom nämnda paragrafer är enligt Högsta domstolen mycket litet.

Av 7 kap. 26 § framgår att dispens endast får ges om det är förenligt med strandskyddets syften. Paragrafen ger uttryck för en mycket restriktiv syn på möjligheterna till dispens även inom ramen för en intresseavvägning.

En tomtplatsavgränsning kan betraktas som ett gynnande tillägg till ett beslut om dispens (se MÖD 2012:24). Såsom framgår ovan har AA och LA

föreslagit att tomtplatsavgränsningen bör ske på annat sätt än vid tidigare dispensprövning. Den föreslagna tomtplatsavgränsningen avser ett mindre område än den enligt tidigare dispenser. Enligt mark- och miljödomstolen bör i allmänhet den omständigheten att sökanden är beredd att acceptera en mindre tomtplatsavgränsning än vad som tidigare har beslutats inte medföra att dispens ska ges med hänvisning till proportionalitetsprincipen. Det finns en uppenbar risk att en sådan utgångspunkt skulle leda till ett urholkande av strandskyddet. I detta fall är den huvudsakliga anledningen till den föreslagna tomtplatsavgränsningen att AA och LA redan har uppfört en byggnad i strid med strandskyddsreglerna och den tidigare beviljade dispensen. Redan av det skälet bör de återopade omständigheterna inte tillmätas någon avgörande betydelse vid en proportionalitetsbedömning. Därtill framgår inte annat av utredningen än att det berörda området i norr till stora delar redan idag är allemansrättsligt tillgängligt (jfr a. rättsfall) varför den skada på strandskyddets syften som en dispens skulle medföra inte skulle kompenseras i någon nämnvärd utsträckning. Att en vägrad dispens kan medföra kostnader för AA och LA kan av samma skäl inte heller tillmätas någon betydelse (jfr "Båthuset i Stuverum p. 29). Den finns inte heller i övrigt någon omständighet som vid en proportionalitetsbedömning bör leda till att dispens ges.

Det finns således inte skäl att ändra länsstyrelsens beslut att upphäva den av nämnden beviljade dispensen. Skäl för återförvisning föreligger inte heller. Överklagandet ska därför avslås.

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

Överklagande senast den 19 november 2021

Rickard Forsgren

Daniel Isaksson

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Rickard Forsgren, ordförande, och tekniska rådet Daniel Isaksson. Föredragande har varit beredningsjuristen Charlotte Stenberg-Magnusson.