



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060308

DOM
2024-12-13
Stockholm

Mål nr
M 4178-24

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Växjö tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2024-03-08 i mål nr M 6082-23,
se bilaga A

PARTER

Klagande

J.F.

Ombud: Jurist J.L.
Landahl Advokatbyrå KB

Motpart

- Bygg- och miljönämnden i Finspångs kommun
- Länsstyrelsen i Östergötlands län

SAKEN

Strandskyddsdispens för tillbyggnad av garage på fastigheten X i Finspångs kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen ändrar mark- och miljödomstolens dom och förklarar, som tillägg till Länsstyrelsen i Östergötlands beslut den 16 november 2023 (dnr 6828-2023) att upphäva beslutet om strandskyddsdispens för uppförd tillbyggnad av garage om 60 m² på fastigheten X i Finspångs kommun, att strandskyddsdispens inte behövs för den tillbyggnaden.

Dok.Id 2127687

Postadress
Box 2290
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls Torg 16

Telefon
08-561 670 00
08-561 675 50

E-post: svea.avd6@dom.se
www.svea.se

Telefax

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00–16:30

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

J.F. har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen i första hand ska förklara att någon strandskyddsdispens inte behövs för tillbyggnad av garaget och i andra hand ska bevilja honom strandskyddsdispens för den tillbyggnaden.

Bygg- och miljönämnden i Finspångs kommun har medgett att J.F. beviljas strandskyddsdispens.

Länsstyrelsen i Östergötlands län har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

J.F. har vidhållit vad som har anförts vid mark- och miljödomstolen med den justeringen att 7 kap. 18 c § första stycket 2 miljöbalken, avseende den när-liggande vägens avskiljande verkan, inte längre åberopas som särskilt skäl för strandskyddsdispens och därutöver anført i huvudsak följande.

Utgångspunkten är i första hand att tillbyggnaden av garaget inte har krävt dispens, oaktat om länsstyrelsens beslut från 1991 eller 2012 läggs till grund för bedömningen. Mark- och miljödomstolen har, utan några närmare överväganden, ansett att det senare beslutet är ogiltigt. För att ett beslut ska vara ogiltigt krävs att det är behäftat med väsentliga och uppenbara fel som utgör kvalificerade och odiskutabla felaktigheter. Hänsyn behöver också tas till beslutets innebörd. Ett lagakraftvunnet beslut ska som huvudregel respekteras. Det finns mindre anledning att ogiltigförklara ett gynnande beslut och då särskilt när det är fråga om beslut med omfattande rättsverkningar. Genom det nu aktuella beslutet undantogs kompletteringsåtgärder till huvudbyggnader inom Östergötlands län från förbuden i 7 kap. 15 § miljöbalken.

Bygg- och miljönämnden har vidhållit bedömningen att strandskyddsdispens ska beviljas med stöd av 7 kap. 18 c § första stycket 1 och 7 kap. 25 § miljöbalken.

Länsstyrelsen har anfört bland annat följande till stöd för sin talan.

Mark- och miljödomstolen har gjort rätt i att inte tillämpa 2012 års beslut om undantag från strandskyddet då det var felaktigt utformat och dess lydelse inte låg i linje med lagstiftarens mening. Argumentationen om att nämndens föreläggande har utgjort ett gynnande förvaltningsbeslut saknar relevans för bedömningen om förutsättningarna för strandskyddsdispens. Det krävs en åtskillnad av vad som behandlas inom ramen för prövningen enligt 7 kap. miljöbalken och tillsyn enligt 26 kap. miljöbalken. Föreläggandet innehåller inte någon skrivning som skulle kunna tolkas som att strandskyddsdispens beviljats. Det saknas förutsättningar att ge dispens i detta fall.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Bygg- och miljönämnden i Finspångs kommun meddelade strandskyddsdispens för dels en tillbyggnad av ett garage om 60 m², dels för att utvidga tomtplatsen med totalt 750 m² på fastigheten X. Därutöver angav nämnden i vilken utsträckning mark på fastigheten fick tas i anspråk som tomt. Länsstyrelsen upphävde nämndens beslut om strandskyddsdispens och mark- och miljödomstolen avslog J.F:s överklagande dit. J.F. har nu överklagat mark- och miljödomstolens dom såvitt avser strandskyddsdispens för garagetillbyggnaden och därvid i första hand anfört att någon dispens inte behövts.

Startbesked för byggnationen gavs i april 2012. Tillbyggnaden, som utfördes samma år, sträcker sig över en tidigare fastställd tomtplats. Vid bygglovsprövningen bedömdes att det inte krävdes någon strandskyddsdispens för åtgärden och någon dispensansökan lämnades därför inte in. Dessförinnan (i mars 2012) hade Länsstyrelsen i Östergötland fattat ett generellt beslut om undantag från strandskydd och fört in det som en föreskrift i sin författningssamling (05 FS 2012:6). I föreskriften angavs bland annat följande.

Förbuden i 7 kap. 15 § miljöbalken ska inte gälla kompletteringsåtgärder till en huvudbyggnad som vidtas

- 1. inom 15 meter från huvudbyggnaden men inte närmare strandlinjen än 25 meter, eller*
- 2. inom en tomtplats som har angetts i ett beslut om dispens.*

Med kompletteringsåtgärd avses i detta beslut sådana åtgärder som anges i 9 kap. 31 a § första punkten plan- och bygglagen (2010:900).

Det är ostridigt att tillbyggnaden, som visserligen skett utanför en tidigare beslutad tomtplats, avser en kompletteringsåtgärd inom 15 meter från huvudbyggnaden men inte närmare strandlinjen än 25 meter. Om länsstyrelsens föreskrift ska tillämpas var alltså den aktuella åtgärden undantagen från förbudet i 7 kap. 15 § miljöbalken och tillbyggnaden var därmed inte heller dispenspliktig.

Länsstyrelsen får meddela föreskrifter om att förbuden i 7 kap. 15 § miljöbalken mot att bland annat uppföra nya byggnader och ändra byggnader, om det hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt, inte ska gälla kompletteringsåtgärder till en huvudbyggnad som vidtas inom 15 meter från huvudbyggnaden men inte närmare strandlinjen än 25 meter, och inom en tomtplats som har angetts i ett beslut om dispens. (Se bemyndiganden i 7 kap. 17 § miljöbalken och 11 § förordningen om områdesskydd m.m. [1998:1252].)

Frågan är om länsstyrelsen har gått utöver sitt bemyndigande genom att meddela den nämnda föreskriften. Skulle föreskriften stå i strid med bemyndigandet, följer av 11 kap. 14 § regeringsformen att den inte får tillämpas.

I 11 kap. 14 § regeringsformen regleras domstolarnas normprövning och där anges att en föreskrift inte får tillämpas om en domstol finner att den står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning. Detsamma gäller om stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid föreskriftens tillkomst. Vid prövningen ska särskilt beaktas att riksdagen är folkets främsta företrädare och att grundlag går före lag. Om en förvaltningsmyndighet har utfärdat en föreskrift som inte

myndigheten men väl riksdagen och regeringen var för sig skulle ha varit behöriga att besluta, föreligger ett brott mot stadgad ordning (se Holmberg m.fl. Grundlagarna [Juno Version 3 A], kommentaren till 11 kap. 14 § regeringsformen).

Av 8 kap. 11 § regeringsformen framgår bland annat att regeringen som huvudregel får bemyndiga en myndighet under regeringen att meddela föreskrifter om verkställighet av lag. Med föreskrifter om verkställighet avses främst föreskrifter av handläggningskaraktär, men också i viss utsträckning materiellt utfyllande regler. I materiellt hänseende får dock en reglering i lag inte tillföras något väsentligen nytt i form av verkställighetsföreskrifter. Något som kan uppfattas som nya skyldigheter eller ej tidigare föreliggande ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden får inte beslutas i denna form. (Se bland annat rättsfallet HFD 2013 ref. 37 med hänvisningar till prop. 1973:90 s. 211 och KU 1980/81:25 s. 129 f.)

Enligt Mark- och miljööverdomstolens bedömning är länsstyrelsens föreskrift en sådan verkställighetsföreskrift som ryms inom vad regeringen genom ett bemyndigande får överlåta till en förvaltningsmyndighet att meddela. Bemyndigandet i 7 kap. 17 § miljöbalken är emellertid inte helt tydligt, utan kan läsas antingen som att det ges en rätt att meddela föreskrifter om att förbuden i 15 § inte ska gälla under förutsättning att de två särskilda förutsättningarna är uppfyllda (som kumulativa rekvisit) eller som en rätt att meddela föreskrifter i de två olika situationerna (som alternativa rekvisit). Vad som anges i förarbetena föranleder inte någon annan bedömning. Mot bakgrund av att en överträdelse av förbuden i 7 kap. 15 § miljöbalken är förenad med straffansvar enligt 29 kap. 2 § miljöbalken, behöver det ställas höga krav för att åsidosätta en föreskrift som har medfört en lättnad i det straffansvaret. Enligt Mark- och miljööverdomstolens bedömning har länsstyrelsen inte gått utöver sitt bemyndigande genom att besluta att de två rekvisiten är alternativa i stället för kumulativa.

Sammantaget anser därmed Mark- och miljööverdomstolen att länsstyrelsens föreskrift har stöd i ovan nämnda bemyndiganden. Något annat skäl att inte tillämpa föreskriften har inte framkommit, vilket innebär att det vid tidpunkten för tillbyggnaden inte fanns något förbud mot att vidta den åtgärden. Någon strandskyddsdispens för tillbyggnaden behövs därför inte och J.F:s förstahandsyrkande ska därför bifallas.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Malin Wik, Petra Bergman, referent, Li Brismo och Frida Göranson.

Föredragande har varit Anna Mirzadeh-Cederlund.



VÄXJÖ TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2024-03-08
meddelad i
Växjö

Mål nr M 6082-23

PARTER

Klagande

J.F.

Ombud: Jurist J.L. Landahl
Advokatbyrå

Motpart

1. Finspångs kommun, Bygg- och miljönämnden
2. Länsstyrelsen i Östergötlands län

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Östergötlands läns beslut den 16 november 2023, dnr 6828-2023, se bilaga 1

SAKEN

Strandskyddsdispens för tillbyggnad av garage, fastigheten X, Finspångs kommun

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet.

BAKGRUND

J.F. har i efterhand ansökt om strandskyddsdispens hos Bygg- och mil-jönämnden i Finspångs kommun för åtgärder vidtagna på fastigheten X i Finspångs kommun. Bygg- och miljönamnden beviljade den 1 november 2022 strandskyddsdispens för tillbyggnad av befintligt garage samt beslutade att med 750 kvadratmeter utöka det område som omfattas av tomtplatsavgränsningen.

Länsstyrelsen i Östergötlands län beslutade den 30 november 2022 att överpröva nämndens beslut med stöd av 19 kap. 3 b § miljöbalken (1998:808). Den 16 november 2023 upphävde länsstyrelsen bygg- och miljönamndens beslut om strandskyddsdispens i sin helhet. J.F. har nu överklagat länsstyrelsens upphävandebeslut till mark- och miljödomstolen.

YRKANDEN M.M.

J.F. har yrkat att mark- och miljödomstolen, med ändring av länsstyrelsens beslut, fastställer nämndens beslut att bevilja strandskyddsdispens. Till stöd för sin talan har han bland annat anfört följande.

Dispens krävdes inte när tillbyggnaden uppfördes. Ett krav på dispens kan därmed inte heller anses inträda för tillbyggnaden vid en senare tidpunkt.

År 2012 beviljades bygglov för den i målet aktuella tillbyggnaden av garaget. Vid handläggningen fick han från kommunen uppgiften att någon strandskyddsdispens inte behövdes för tillbyggnaden. Vid tidpunkten för kommunens bedömning angående dispensplikten för tillbyggnaden och bygglovsbeslutet för denna gällde ett länsstyrelsebeslut från den 19 december 1991 (dnr 2311-15613/91) om undantag från byggnadsförbud inom strandskyddsområde för vissa komplementbyggnader. Av detta länsstyrelsebeslut framgår att byggnadsförbudet enligt dåvarande 16 § naturvårdslagen inte ska gälla sådana anläggningar eller anordningar som utgör komplement till befintlig bebyggelse på en tomtplats och som förläggs längre från stranden än huvudbyggnaden. Enligt övergångsbestämmelser var sådana länsstyrelsebeslut gällande fram till den 31 december 2014.

Ovan redovisat länsstyrelsebeslut upphävdes den 9 mars 2012 (dnr. 511-1405-12) I sistnämnda beslut från den 9 mars 2012 föreskrev länsstyrelsen att förbuden i 7 kap. 15 § miljöbalken inte skulle gälla kompletteringsåtgärder till en huvudbyggnad som vidtas inom 15 meter från huvudbyggnaden men inte närmare strandlinjen än 25 meter (punkt 1). I beslutet undantogs också kompletteringsåtgärder som vidtogs inom en tomtplats som angivits i beslut om strandskyddsdispens (punkt 2). Det var fråga om två alternativa undantag från förbuden.

Garaget som tillbyggnaden avsåg, är beläget cirka tolv meter från huvudbyggnaden på fastigheten X. Både garaget och tillbyggnaden är i sin helhet belägna på ett längre avstånd än 25 meter både i förhållande till Brickviken i söder samt Bro-sjön i norr. Vid påbörjandet av tillbyggnaden efter tekniskt samråd och startbesked under våren 2012 gällde länsstyrelsens beslut från 2012 om undantag för kompletteringsåtgärder. Åtgärden var därmed inte förbjuden när den uppfördes (jmf. 7 kap. 17 § miljöbalken).

Han anser att tillbyggnaden av garaget i första hand omfattades av undantaget från kravet på strandskyddsdispens i 1991 års beslut om undantaget från byggnadsförbudet inom strandskyddsområde för vissa komplementbyggnader m.m. (dnr 2311-15613/91). Så som undantaget formulerats, uppställdes inte något krav på att den tillkommande byggnaden eller byggnadsdelen skulle vara placerad inom en fastställd tomtplats. De två kriterierna som ställdes upp för tillämpning av undantaget var att det var fråga om uppförande av byggnader, anläggningar eller anordningar som utgjorde komplement till befintlig bebyggelse på en tomtplats, samt att placeringen skulle vara på längre avstånd från stranden än huvudbyggnaden. I den nu aktuella kontexten får det sista ledet förstås om att den avser den strand som huvudbyggnaden gränsar till. Den aktuella tillbyggnaden av garaget uppfyllde vid uppförandet dessa båda kriterier.

Av bygg- och miljönämndens rättelseföreläggande från 1 mars 2016 framgår vidare (punkten 9 i föreläggandet) att ett område benämnt område 5 runt det tillbyggda garaget inte behöver återställas eftersom det skulle innebära betydande olägenhet för

fastighetsägaren och förhindra denne att använda området för det ändamål som beviljats i bygglovet för garagebyggnaden. Enligt föreläggandet får staket uppföras längs med en sträcka benämnd 5b för att hindra vilt från att ta sig in på den ursprungliga tomtmarken. Området som i föreläggandet benämns som område 5 omfattar platsen för tillbyggnaden av garaget.

Beslutet har i denna del vunnit laga kraft (se mark- och miljödomstolens vid Växjö tingsrätt dom den 20 december 2018 i mål nr M 4815-18). Eftersom beslutet i denna del är av gynnande karaktär för honom, då det dels anger att kommunen inte kan vidta några vidare åtgärder avseende område 5 inom vilket tillbyggnaden är belägen, dels ger honom tillstånd att uppföra ett staket för att inhägna området, kan det inte ändras till nackdel för honom. Genom beslutet har Finspångs kommun gjort ett slutligt ställningstagande i frågan angående tillbyggnaden och gett honom strandskyddsdispens för att hägna in området där tillbyggnaden är belägen.

Även om tillbyggnaden av garaget inte skulle omfattas av undantaget från strandskyddsdispens finns möjlighet att bevilja dispens. Tillbyggnaden har ersatt en komplementbyggnad som ansetts laglig enligt strandskyddsbestämmelserna. Även om den har något större fotavtryck bestrids det att den har en betydande privatiserande effekt.

Marken mellan komplementbyggnaden och garaget har inte varit tillgänglig för allmänheten, vilket bekräftas av fotografier. Det är en minimal remsa av mark mellan två i laga ordning uppförda byggnader. Garageporten på tillbyggnaden vetter åt samma håll som den rivna komplementbyggnadens entré – in mot tomten på den angränsande fastigheten Y. Vid dessa förhållanden kan inte tillbyggnaden anses innebära en mer än marginell utvidgning av hemfridszonen.

Länsstyrelsen har vid sin prövning förbisett den omständigheten att kommunen genom beslut vid upprepade tillfällen medgivit att området där tillbyggnaden är belägen får användas som tomtmark och inhägnas. Det är fråga om gynnande förvaltningsbeslut som har fått laga kraft och som inte kan omprövas till nackdel för ho-

nom. Besluten i sig innebär att området som dispensen avser är lagligen ianspråktaget på det sätt som avses enligt 7 kap 18 c § punkt 1 miljöbalken och gör att det finns särskilda skäl för dispens.

Länsstyrelsen har heller inte beaktat att de åtgärder i form av inhägnader som tillåts genom kommunens beslut innebär att området för tillbyggnaden är väl avskilt från området närmast strandlinjerna vid Brickviken och Brosjön genom uppförda murar och staket. Detta framgår av bygg- och miljönämndens föreläggande från den 1 mars 2016, BMN § 33. Tomtplatsavgränsningen i form av staket är sedan länge återupprättad, därutöver är staket uppfört längs med den i rättelseföreläggandet benämnda linjen 5 b. I väster är området avskilt genom i laga ordning uppförda bostads- och komplementbyggnader och tillhörande anläggningar/tomt. Den avskiljande effekten hos de nu redovisade exploateringarna är av sådan karaktär att det särskilda skälet enligt 7 kap 18 c §, punkt 2, miljöbalken är tillämpligt och att det finns särskilda skäl att medge dispens.

År 2003 sökte han och beviljades bygglov och strandskyddsdispens för byggande på fastigheten X och var således inte omedveten om att dispensplikt kunde föreligga även för tillbyggnad. Inför uppförandet av garagetillbyggnaden förhörde han sig därför hos kommunen som hade att bedöma frågan om lov- respektive dispensplikt. Beskedet var konkret och entydigt, tillbyggnaden krävde inte strandskyddsdispens. Med hänsyn till upplysningens specifika art och att den lämnades av den myndighet som hade både ansvar för dispensgivning och tillsyn inom strandskyddsområden saknade han anledning att göra vidare efterforskningar i frågan. Han hade givetvis anledning att lita på att det besked han fick från kommunen var korrekt. Det förhållandet att frågan om dispensplikt för tillbyggnaden diskuterades inom kommunen vid tidpunkten för hans ansökan framgår av de beslut som han åberopat hos länsstyrelsen inför dess prövning av hans överklagande. Han agerade i enlighet med beskedet från kommunen och sökte enbart bygglov. Av någon anledning har kommunen cirka tio år senare ändrat inställning i frågan. Detta är givetvis inte rimligt och dessutom har försatt honom i en mycket prekär situation. Av det i målet aktuella dispensbeslutet, vidgår nämnden, dock utan någon mer utförlig mo-

tivering, att han fått felaktig information gällande de i målet aktuella åtgärderna. Detta behöver givetvis beaktas i dispensprövningen.

Enligt praxis från Högsta domstolen krävs nu en slutlig kontroll av att en nekad dispens inte är orimlig med hänsyn till samtliga omständigheter. Han har en befogad anledning att lita på kommunens besked om att tillbyggnaden inte var dispenskrävande och de beslut som senare fattats av kommunen. Om det inte anses föreligga särskilda skäl bör dispens ändå medges med hänsyn till de särpräglade omständigheterna. Det är rimligt att den enskilde kan lita på besked och beslut från myndigheten som hanterar tillstånd och tillsyn inom det aktuella området. Dokumentation i ärendet visar att han utan egen förskyllan har försatts i en mycket prekär situation genom kommunens agerande. Det vore därmed oproportionerligt att inte bevilja dispens för tillbyggnaden.

DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser

Tillämpliga bestämmelser framgår av länsstyrelsens beslut.

Rättslig utgångspunkt

Inom strandskyddat område är det förbjudet att uppföra nya byggnader enligt 7 kap. 15 § miljöbalken. Om det finns särskilda skäl kan dispens ges för en åtgärd som annars är förbjuden. Vad som utgör särskilda skäl regleras i 7 kap. 18 c § miljöbalken.

Undantag från krav på strandskyddsdispens

J.F. har invänt att den aktuella tillbyggnaden varit en sådan komplett-eringsåtgärd som varit undantagen från krav på strandskyddsdispens på grund av beslut som länsstyrelsen fattat med stöd av 7 kap. 17 § miljöbalken och 11 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd.

Av de handlingar som föreligger i målet framgår att J.F. beviljats bygg-lov för tillbyggnaden av garaget på den aktuella platsen enligt ett beslut från den 7 mars 2012. Detta bygglovsbeslut har därefter ändrats såvitt avser krav på kontrollansvarig genom ett bygglovsbeslut som meddelats 13 april 2012. I detta sistnämnda bygglovsbeslut lämnas också ett startbesked. Med anledning av dessa dokument får den aktuella tillbyggnaden bedömas ha uppförts när länsstyrelsens beslut från den 9 mars 2012 om undantag från kravet på strandskyddsdispens var gällande.

Länsstyrelsens beslut från den 9 mars 2012 har en sådan utformning att kravet på strandskyddsdispens inte gäller för en sådan åtgärd som beskrivs enligt 7 kap. 17 §, punkt 1, miljöbalken oberoende av om det är en kompletteringsåtgärd som vidtas inom eller utanför en tomtplats avgränsad enligt en tidigare meddelad dispens. Av förarbetena till 7 kap. 17 § miljöbalken framgår att bestämmelsens bemyndigande bör ge möjlighet att meddela föreskrifter om undantag från strandskyddsförbudet både om en tomtplats angetts i ett dispensbeslut och om en sådan tomtplatsavgränsning inte gjorts. För sådana fall då en tomtplats har angetts i ett dispensbeslut bör bemyndigandet enligt förarbetena endast avse kompletteringsåtgärder som vidtas inom en tomtplats (se prop. 2008/09:119 s. 44). Det framgår vidare av förarbetena att begränsningen av bemyndigandet enligt 17 kap. 7 §, punkt 2, miljöbalken endast gäller om en tomtplats har angivits i ett beslut om dispens. Om så inte är fallet gäller enbart begränsningen enligt första punkten i nämnda bestämmelse (se prop. 2008/09:119 s. 102). Med anledning nu anförda uttalanden i förarbetena och ordaydelsen för 7 kap. 17 § miljöbalken kan länsstyrelsens beslut inte bedömas vara förenligt med detta lagrum. Det saknas därmed förutsättningar att tillämpa länsstyrelsens beslut och därigenom låta undantaget från kravet på strandskyddsdispens även omfatta kompletteringsåtgärder som vidtas utanför en tomtplats i de fall det föreligger en beslutad tomtplatsavgränsning enligt en tidigare meddelad dispens.

I detta fall kan domstolen konstatera att det föreligger ett beslut om strandskyddsdispens från 1 april 2003 meddelat av bygg- och miljönämnden. I detta beslut anges att som tomt får hela den nuvarande tomten tas i anspråk. Med nuvarande tomt avses enligt vad som framgår av handlingarna i målet hela fastigheten X med

den arrondering som fastigheten hade vid tidpunkten för beslutet om strandskyddsdispens, det vill säga den 1 april 2003. Området där den aktuella tillbyggnaden av garaget är belägen ingick inte vid denna tidpunkt i fastigheten X utan ingick i den angränsande fastigheten Y. Platsen för tillbyggnaden är därmed belägen utanför den tomtplats som bestämts enligt nämndens beslut från den 1 april 2003. Det har inte heller framkommit att det för fastigheten Y skulle finnas en dispens där det angetts en tomtplats som innefattar platsen för tillbyggnaden. Av domstolens överväganden ovan framgår att det saknas förutsättningar att tillämpa det av länsstyrelsen beslutade undantaget enligt dess beslut från 9 mars 2012. Den aktuella kompletteringsåtgärden är därför inte undantagen från kravet på strandskyddsdispens enligt 7 kap. 17 § miljöbalken, eftersom det nu är fråga om ett fall där det föreligger en tomtplatsavgränsning enligt en tidigare meddelad strandskyddsdispens samtidigt som kompletteringsåtgärden är utförd på en plats utanför den i dispensen bestämda tomtplatsen.

Även för den händelse att länsstyrelsens beslut från 19 december 1991 (dnr 2311-15613/91) skulle ha varit gällande och tillämpligt vid tidpunkten för beviljandet av bygglov för den nu aktuella kompletteringsåtgärden föreligger likväl inte något undantag för kravet på strandskyddsdispens. Enligt vad som framgår av bakgrundsbeskrivningen till nämnda beslut har länsstyrelsen bedömt att små byggnader och andra anordningar som ligger inom etablerad tomtplats bör kunna undantas från kravet på strandskyddsdispens. Med etablerad tomtplats torde rimligen inte kunna avses något annat än ett område som i ett beslut om strandskyddsdispens angetts som tomtplats. I förarbetena till den nuvarande lagstiftningen anförs vidare att undantaget från dispensplikten får avse kompletteringsåtgärder som vidtas inom en tomtplats som har angetts i ett beslut om dispens och att detta även gäller dispenser som meddelats enligt äldre bestämmelser (se prop. 2008/09:109 s. 102). Mot denna bakgrund bör länsstyrelsens beslut från 19 december 1991 ges innebörden att från dispensplikten undantas åtgärder som vidtas inom en tomtplats bestämd i ett dispensbeslut. Enligt vad som framgår av strandskyddsdispensen från den 1 april 2003 har det gjorts en tomtplatsavgränsning som innebär att tomtplatsen utgjorts av

hela fastigheten X med den arrondering som fastigheten hade vid tidpunkt-en för nämnda beslut om strandskyddsdispens. Den aktuella platsen för tillbygg-naden har inte ingått i den tomtplats som utpekats enligt beslutet om strandskydds-dispens och kan därmed inte vara undantagen från kravet på strandskyddsdispens enligt länsstyrelsens beslut från den 19 december 1991.

Sammanfattningsvis anser domstolen således tillbyggnaden inte är undantagen från kravet på strandskyddsdispens oavsett vilket länsstyrelsebeslut som varit giltigt vid tidpunkten för genomförandet av nämnda kompletteringsåtgärd. Vad J.F. anfört i denna del föranleder inte någon annan bedömning.

Särskilda skäl för strandskyddsdispens

När det gäller frågan om särskilda skäl för dispens föreligger har J.F. främst anfört att den aktuella platsen redan är så ianspråktagen att den saknar be-tydelse för strandskyddets syften.

När en åtgärd är förbjuden enligt 7 kap. 15 §, punkt 2, miljöbalken har utrymmet att lämna dispens av det skälet att området redan är ianspråktaget bedömts vara mycket litet. I förarbetena anförs att det inte är avsikten att den första punkten i 7 kap.

18 c § miljöbalken, som avser redan ianspråktagen mark, normalt ska tillämpas i dessa fall eftersom effekten innebär att allemansrättsligt tillgänglig mark, som inte tidigare varit ianspråktagen, privatiseras. Om en åtgärd innebär ökad privatisering, och därmed minskning av allemansrättsligt tillgängligt område, innebär det att området inte kan anses vara ianspråktaget innan åtgärden vidtas (se prop. 2008/09:119 s. 100 samt MÖD 2015:7 och MÖD 2015:31).

J.F. har anfört att bygg- och miljönämnden genom ett gynnande förvaltningsbeslut den 1 mars 2016 har godtagit att området får användas som tomt. Av punkt 9 i det aktuella föreläggandet framgår att det aktuella området (5) inte be-höver återställas eftersom det skulle innebära betydande olägenhet för fastighets-ägaren och förhindra denne att använda området för det ändamål som beviljats i

bygglov för garagebyggnaden. Vidare framgår att ett staket får uppföras (5b) för att hindra vilt från att ta sig in på den ursprungliga tomtmarken.

För att ett förvaltningsbeslut ska kunna ses som ett gynnande beslut ska de till sin karaktär vara gynnande (jfr. 37 § förvaltningslagen (2017:900). Med uttrycket till sin karaktär gynnande avses sådana beslut som i grunden ger enskilda rätt till en förmån av något slag (jfr prop. 2016/17:180 s. 328). Beslutet från den 1 mars 2016 är ett föreläggande om rättelse innehållande nio punkter. Beslutet är därmed i grunden betungande för J.F. och faller därmed utanför ramen för vad som kan anses vara ett gynnande förvaltningsbeslut. Den omständigheten att han inte föreläggs att åtgärda det aktuella området medför ingen annan bedömning såvitt gäller den fråga som nu är föremål för prövning. Det har vidare inte framkommit att J.F. skulle ha beviljats någon strandskyddsdispens för uppförande av bebyggelse på den aktuella platsen. Den strandskyddsdispens som föreligger från år 2003 innefattar inte platsen för tillbyggnaden av garaget. Mark- och miljödomstolen anser därför att det inte föreligger särskilda skäl att meddela en strandskyddsdispens även med beaktande av vad J.F. anfört om att förutsättningarna enligt 7 kap 18 c § punkt 1 skulle vara uppfyllda på grund av det föreligger för honom gynnande förvaltningsbeslut.

J.F. har också gjort gällande att platsen för tillbyggnaden på grund av en där tidigare belägen komplementbyggnad varit så ianspråktagen att platsen saknar betydelse för strandskyddets syften. Han har till stöd för detta bland annat åberopat ett ortofoto från 1960 där placeringen av en tidigare komplementbyggnad redovisas. Enligt vad som framgår av ortofotot får komplementbyggnaden bedömas ha varit lokaliserad till en plats som utgörs av naturmark utan någon näraliggande bostadsbyggnad. Därtill är det fråga om en plats som belägen på en annan fastighet och utanför den tomtplatsavgränsning som föreligger enligt beslutet om strandskyddsdispens från den 1 april 2003. Ortofotot ger inte tillräckligt stöd för att den tidigare komplementbyggnaden skulle ha varit så belägen att den ingått i en så kallad hemfridszon för bostadsbebyggelse även om platsen omfattas av den tomtplats som bestämts enligt nämndens beslut om strandskyddsdispens från den 1 april 2003.

Av den ritning som är bifogad till nämndens beslut om strandskyddsdispens och av det fotografi som J.F. åberopat i sitt överklagande framgår att den på platsen etablerade komplementbyggnaden var av begränsad storlek jämfört med den garagebyggnad som efter tillbyggnaden är uppförd på platsen. I likhet med länsstyrelsen anser domstolen också att tillbyggnaden av garaget medför en utökning av den så kallade hemfridszonen som är mer än marginell. Med beaktande härav anser inte domstolen att vad han anfört om den tidigare komplementbyggnaden på platsen utgör en tillräcklig omständighet för att dispens skulle kunna beviljas enligt 7 kap. 18 c §, punkt 1, miljöbalken. Vad J.F. anfört i övrigt ger inte stöd för att platsen skulle vara så ianspråktagen att den saknar betydelse för strandskyddets syften.

J.F. har också anfört att förutsättningar skulle föreligga att bevilja dispens enligt 7 kap. 18 c §, punkt 2, miljöbalken. I likhet med länsstyrelsen anser domstolen att den intilliggande landsvägen inte är så avskiljande att förutsättningar föreligger att bevilja dispens enligt denna bestämmelse. Vad J.F. anfört om att det skulle föreligga en avskiljande effekt till följd av på hans fastighet uppförda murar och staket ger inte anledning att göra någon annan bedömning. Vad J.F. anfört i målet till stöd för beviljande av dispens ger heller inte stöd för att dispens skulle kunna beviljas enligt något av de övriga särskilda skälen som anges i 7 kap 18 c § miljöbalken. Förutsättningar för att bevilja dispens enligt något av de skäl som anges i detta lagrum föreligger således inte i nu aktuellt fall.

Även vid den intresseavvägning som ska göras enligt 7 kap 25 § miljöbalken kan J.F. inte bedömas ha anfört tillräckliga omständigheter till stöd för att länsstyrelsens beslut är alltför långtgående. Domstolen har härvid särskilt beaktat att vid proportionalitetsbedömningen kan det inte tillmätas någon betydelse att marken i fråga redan har tagits i anspråk, och att det skulle vara förenat med stora kostnader för J.F. att behöva återställa platsen till ursprungligt skick. Ett annat synsätt skulle i förlängningen riskera att urholka strandskyddet (se MÖD 2020:2).

Sammantaget anser mark- och miljödomstolen således att det saknas förutsättningar att i förevarande fall meddela dispens från bestämmelserna om strandskydd. En avvägning mellan allmänna och enskilda intressen enligt 7 kap 25 § medför ingen annan bedömning. Vad J.F. i övrigt anfört i målet medför ingen annan bedömning. Hans överklagande ska därför avslås.

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

Överklagande på grund av mellanliggande helgdagar senast den 2 april 2024.

Lars Svensson

Andreas Hedrén

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Lars Svensson, ordförande, och tekniska rådet Andreas Hedrén. Föredragande har varit beredningsjuristen Mikael Lundmark.