



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2016-06-23
meddelad i
Nacka Strand

Mål nr M 5539-15

KLAGANDE

Ola Hjelm



MOTPART

Bygg- och miljönämnden i Norrtälje kommun
Box 808
761 28 Norrtälje

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Stockholms läns beslut den 18 augusti 2015 i ärende nr 5051-5280-2014, se bilaga 1

SAKEN

Strandskyddsdispens på fastigheten



DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen upphäver Länsstyrelsen i Stockholms läns beslut den 18 augusti 2015 samt Bygg- och miljönämnden i Norrtälje kommuns beslut den 17 januari 2014 och beviljar strandskyddsdispens för uppförande av enbostadshus och garage på fastigheten



Hela fastigheten ska utgöra tomtplats.

Dok.Id 445781

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1104 131 26 Nacka Strand	Augustendalsvägen 20	08-561 656 30 E-post: mmd.nacka.avdelning3@dom.se www.nackatingsratt.domstol.se	08-561 657 99	måndag – fredag 08:00-16:30

BAKGRUND

Bygg- och miljönämnden i Norrtälje kommun (nämnden) beslutade den 17 januari 2014 att avslå en ansökan om strandskyddsdispens för nybyggnad av ett enbostadshus och garage inom fastigheten [REDACTED]. Beslutet överklagades till Länsstyrelsen i Stockholms län (länsstyrelsen) som avlog överklagandet den 18 augusti 2015.

Tidigare hade strandskyddsdispens för enbostadshus och garage på fastigheten beviljats av nämnden genom ett beslut den 11 oktober 2011. Beslutet upphävdes dock av länsstyrelsen den 16 april 2012. Beslutet överklagades till mark- och miljödomstolen som avlog överklagandet genom dom den 18 oktober 2012 i mål nr M 3022-12. Som skäl angavs bland annat att den väg som skiljer fastigheten från området närmast vattnet inte kunde anses vara väl avskiljande. Domen överklagades till Mark- och miljööverdomstolen som inte beviljade prövningstillstånd (beslut den 29 januari 2013, mål nr M 9780-12). Högsta domstolen avvisade därefter ett överklagande från Ola Hjelm.

Ola Hjelm har nu överklagat länsstyrelsens beslut från den 18 augusti 2015.

YRKANDEN M.M.

Ola Hjelm yrkar att strandskyddsdispens ska beviljas samt att syn ska hållas. Till stöd för sitt yrkande har han anfört i huvudsak följande.

Tomtplatsen för det planerade huset är belägen cirka 160 meter från sjön. Fastigheterna intill är bebyggda, en är bebyggd med ett nytt hus. Fastigheten är väl avskild från markområdet som löper ner till sjön genom en ca fyra meter bred asfalterad väg som bland annat är trafikerad av SL-bussar och som utgör huvudled genom det aktuella området. I den utredning som länsstyrelsen gjorde inför sitt beslut om utvidgat strandskydd för det aktuella området finns ingen beskrivning av några skyddsvärda objekt i anslutning till tomten. Det förhållandet att tomten omfattas av utvidgat strandskydd beror endast på att den är belägen inom en större korridor av sammanbundna öar av skyddsobjekt. Varken länsstyrelsen eller mark-

och miljödomstolen har påstått att det finns något skyddsvärt djur- eller växtliv i området.

Det finns skäl för mark- och miljödomstolen att i detta mål göra en förnyad prövning av frågan om dispens från strandskyddet, eftersom det vid den tidigare prövningen varken gjordes en sådan intresseavvägning som enligt 7 kap. 25 § miljöbalken (MB) ska göras eller någon proportionalitetsbedömning enligt Europakonventionen. En intresseavvägning ska göras, inte bara enligt 7 kap. 25 § MB, utan även genom att tillämpa den proportionalitetsprincip som genomsyrar hela Europakonventionen samt regeringsformen. Vid bedömningen av om inskränkningen är proportionerlig måste den som gör prövningen också ställa sig frågan om inskränkningen är nödvändig för att tillgodose det allmänna intresset. För att inskränkningen ska anses proportionerlig måste det vidare finnas en rimlig balans mellan det enskilda och det allmänna intresset av inskränkningen. Det är felaktigt att först bedöma om särskilda skäl enligt en uttömmande uppräkningslagen föreligger (utan en intresseavvägning) och sedan endast konstatera att en intresseavvägning inte kan möjliggöra några ytterligare skäl för dispens.

Generellt sett skyddar strandskydd ett allmänt intresse. Däremot innebär beslutet att inte bevilja strandskyddsdispens för den aktuella fastigheten en oproportionerlig inskränkning av egendomsskydd i förhållande till det allmänna intresset av att just denna fastighet inte bebyggs. Fastigheten köptes för 700 000 kronor då det fanns det en giltig strandskyddsdispens för fastigheten. Utan dispens är fastigheten värd 0-50 000 kronor. Beslutet att neka strandskyddsdispens har således orsakat en omfattande ekonomisk skada. Den ekonomiska skadan måste tas i beaktande vid bedömningen av om beslutet att inte meddela dispens är proportionerligt.

DOMSKÄL

Målets handläggning

Mark- och miljödomstolen har hållit syn på fastigheten den 8 juni 2016. Domstolen bedömer det onödigt att kommunicera Ola Hjelms överklagande med nämnden med stöd av 15 § andra stycket punkten 2 lagen (1996:242) om domstolsärenden.

Frågan i målet och prövningsramen

Inledningsvis konstateras att ett lagakraftvunnet avslagsbeslut på en ansökan om dispens inte vinner rättskraft på ett sådant sätt att mark- och miljödomstolen skulle vara förhindrad att pröva aktuell dispensansökan i detta mål. I dåvarande Regeringsrättens avgörande RÅ 2006 ref. 64 ansågs en byggnadsnämnd oförhindrad att pröva en förnyad ansökan om bygglov, trots att frågan tidigare hade avgjorts av en länsstyrelse genom ett lagakraftvunnet beslut. Regeringsrätten uttalade bl.a. följande. ”En grundläggande princip inom förvaltningsrätten är att ett beslut om avslag på en ansökan som regel inte vinner rättskraft i den meningen att beslutet hindrar en ny prövning av samma sak. /.../ En uppenbar risk med att en rättskraftigt avgjord fråga inte får tas upp till prövning på nytt är att även oriktiga förvaltningsbeslut blir bestående. Om avvísning däremot inte sker, när frågan ånyo aktualiseras, har förvaltningsmyndigheten kvar möjligheten att korrigera avgöranden, som redan från början varit felaktiga eller som med hänsyn till nya omständigheter framstår som olämpliga”. Motsvarande principer får anses vara tillämpliga i ett mål hos mark- och miljödomstol gällande ansökan om strandskyddsdispens.

Frågan i målet är därmed om det nu finns anledning att göra en annan bedömning än tidigare av frågan om dispens kan ges för aktuella åtgärder. Den dispensgrund som i första hand är aktuell att tillämpa i målet är det särskilda skälet i 7 kap. 18 c § punkten 2 miljöbalken – dvs. om det område som dispensen avser genom i detta fall en väg är väl avskilt från området närmast strandlinjen.

Rättsliga utgångspunkter

Tillämpliga bestämmelser framgår av länsstyrelsens beslut.

Den aktuella fastigheten omfattas av utvidgat strandskydd som sträcker sig 300 meter från strandlinjen och hela fastigheten ligger inom det strandskyddade området. Av värdebeskrivningen till länsstyrelsens senaste beslut om utvidgat strandskydd som fattades den 16 september 2014 (och har överklagats till regeringen, men gäller omedelbart enligt 7 kap. 14 § miljöbalken) framgår angående det aktuella området i huvudsak följande. Strandområdena kring Närtunaviken i sjön Sparrens västra del omfattas av ett område av riksintresse för kulturmiljövården. Frågor om kulturmiljön har i första hand betydelse vid en prövning av bygglov. Inom det aktuella strandområdet vid Berga finns en nyckelbiotop som utgörs av en hassel-lund/lövskogslund. Längre åt norr växer grova ädellövträd i en hage som ingår i en nyckelbiotop. De dokumenterat höga naturvärdena för nämnda nyckelbiotop ligger enligt värdebeskrivningen (A2) främst i de hävdade betesmarkerna och betydelsen för kulturmiljövården. Den aktuella fastigheten ligger utanför dessa nyckelbiotoper.

Domstolen har vid synen kunnat konstatera att det på den nu aktuella platsen finns en väg som är cirka fyra-fem meter bred och saknar mittstreck. Den trafikeras av SL-bussar samt utgör en huvudväg genom området. Högsta tillåtna hastighet är 70 km/h. Frågan om den aktuella vägens avskiljande verkan har prövats av mark- och miljödomstolen i mål nr M 3022-12, som då fann att den inte var väl avskiljande. Domstolen konstaterade vidare att det saknas möjlighet att beakta andra omständigheter än de som anges i 7 kap. 18 c § MB för att bevilja dispens och gjorde därför inte någon avvägning enligt 7 kap. 25 § miljöbalken.

Sedan nämnda dom meddelades har det skett en viss nyansering av rättspraxis på området och det har kommit fler vägledande avgöranden. Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) har t.ex. genom dom i mål nr M 9723-15 den 6 april 2016 gjort en intresseavvägning i samband med tillämpningen av 7 kap. 18 c § punkten 2 och bedömningen av en vägs avskiljande effekt i ett strandskyddat område. Ett annat exempel är MÖD:s avgörande den 20 maj 2015 i mål nr M 559-15, där det gjordes en intresseavvägning vid tillämpningen av punkten 3 (behov) men däremot inte vid tillämpning av punkten 1 (redan ianspråktaget), då den punkten inte alls var aktuell att tillämpa eftersom området inte alls var ianspråktaget.

Som framgår bl.a. av avgörandet MÖD 2013:37 medför bestämmelsen i 7 kap. 25 § miljöbalken inte en möjlighet att meddela dispens med beaktande av andra omständigheter än de som anges i 7 kap. 18 c-d §§ miljöbalken. Detta faktum kan dock i enlighet med den ytterligare praxis som har utvecklats på området inte tolkas kategoriskt på så sätt att en intresseavvägning aldrig kan göras om en dispensgrund inte är självständigt helt uppfylld. Det måste dock först finnas förutsättningar att tillämpa en viss dispensgrund, innan det kan bli aktuellt med en intresseavvägning. Dispensgrundens konstruktion har också viss betydelse i sammanhanget.

I nu aktuellt fall kan konstateras att det de facto finns en väg med viss avskiljande effekt. Fråga uppstår då hur avskiljande den nu aktuella vägen är och vilken tyngd det kvarstående strandskyddsintresset har i förhållande till det enskilda intresset av att bebygga fastigheten. Det noteras att MÖD i avgörandet 2011:40, som refererats i ärendet, fann att en väg liknande den nu aktuella inte var tillräckligt avskiljande för att motivera en dispens. MÖD beaktade dock i målet – vid en intresseavvägning – att fastigheten i fråga var mycket stor och att fastighetsägarna hade möjlighet att förlägga byggnader och tomtplatser utanför strandskyddsområdet.

Mark- och miljödomstolens bedömning

Domstolen kunde vid syn på platsen iaktta följande. Fastigheterna öster och väster om den aktuella fastigheten är bebyggda och till stor del ianspråktagna såsom tomtmark. Längs med fastighetens östra gräns löper en mindre grusväg. Direkt söder om fastigheten finns en väg som skiljer fastigheten från området närmast strandlinjen. Söder om vägen, mellan strandlinjen och vägen, finns ingen bebyggelse och området är i huvudsak öppet. Mark- och miljödomstolen bedömer, bland annat med hänvisning till MÖD:s avgörande 2011:40, att vägen inte är avskiljande på ett sådant sätt att den *självständigt* utgör ett särskilt skäl att bevilja dispens.

Vid en proportionalitetsbedömning enligt 7 kap. 25 § MB måste dock vägens avskiljande verkan och därmed strandskyddets tyngd i det aktuella fallet vägas mot det intresse som sökanden har av att dispensen beviljas och övriga omständigheter i målet. Mark- och miljödomstolen konstaterar att fastigheten har avstyckats för

bostadsändamål på grund av att det vid det tillfället fanns en giltig strandskyddsdispens. Ola Hjelm fick vidare bygglov, men hann inte utföra åtgärderna innan dispensen förföll. Vid en ny ansökan beviljades dispens på nytt av nämnden, men nekades av övriga instanser. Så länge dispens inte beviljas utgör fastigheten en så kallad onyttig fastighet, eftersom det saknas möjlighet att bebygga den.

Domstolen anser vid en sammanvägd bedömning att det vore oproportionerligt att inte bevilja dispens från strandskyddet i detta fall. I bedömningen beaktar domstolen särskilt *att* dispens tidigare har beviljats och varit en förutsättning för avstyckningen, *att* det saknas möjlighet att bygga på någon annan del av fastigheten, *att* den aktuella platsen saknar särskilda naturvärden enligt aktuell värdebeskrivning samt *att* det är möjligt att ta sig från området ovanför fastigheten ner till vägen och strandområdet på den grusväg som löper längs med fastigheten.

De allmänna intressena skulle enligt domstolens mening endast skadas obetydligt genom sökta åtgärder. En dispens får därför i detta fall anses vara förenlig med strandskyddets syften enligt 7 kap. 26 § miljöbalken. Eftersom en inskränkning i enskilds rätt att använda mark eller vatten enligt 7 kap. 25 § inte får gå längre än vad som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses, och då de allmänna intressena får anses ha tappat i tyngd i detta fall bl.a. genom den avskiljande vägens verkan, väger Ola Hjelmns intresse av att bebygga fastigheten tyngre än det allmännas intresse av att värna strandskyddet i detta fall. Överklagandet ska därför bifallas och länsstyrelsens och nämndens beslut ändras på så sätt att dispens från strandskyddet beviljas för enbostadshus med garage i enlighet med nämndens tidigare beslut den 11 oktober 2011. Hela fastigheten ska anses utgöra tomtplats.

Nämnden angav i nämnda beslut som villkor för dispensen att staket skulle sättas upp runt hela tomtplatsen. Mark- och miljödomstolen finner dock att ett sådant villkor snarast motverkar strandskyddets syfte och att fastigheten redan är tydligt avgränsad av vägar och diken på tre sidor. Villkoret ska därför inte ställas upp.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV427)

Överklagande senast den 14 juli 2016. Prövningstillstånd krävs.

Erika Ekman

Ola Lindstrand

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Erika Ekman, ordförande, och tekniska rådet Ola Lindstrand. Föredragande har varit beredningsjuristen Sara Linde.