

HÖGSTA DOMSTOLENS DOM

meddelad i Stockholm den 29 december 2020

Mål nr

T 6460-19

PARTER

Klagande

1. Anna Holmquist
Hagebyvägen 36
589 43 Linköping

2. Bo Holmquist
Samma adress

Ombud för 1 och 2: Advokat Jonas Söderstjerna
Advokatfirman Söderstjerna AB
Industrigatan 68
261 35 Landskrona

Motpart

Länsstyrelsen i Kalmar län
391 86 Kalmar

SAKEN

Tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Svea hovrätts, Mark- och miljööverdomstolen, dom 2019-11-11 i mål
M 12412-18

Mark- och miljööverdomstolens dom

se Bilaga

DOMSLUT

Högsta domstolen förklarar att det finns hinder mot att bevilja tillstånd till vattenverksamhet med hänsyn till strandskyddsbestämmelserna i 7 kap. miljöbalken.

Högsta domstolen meddelar inte prövningstillstånd i målet i övrigt. Mark- och miljööverdomstolens domslut står därmed fast.

YRKANDEN I HÖGSTA DOMSTOLEN M.M.

Anna Holmquist och Bo Holmquist har yrkat att Högsta domstolen ska lämna dem tillstånd i efterhand till vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken avseende ett uppfört båthus med förråd och brygga.

Länsstyrelsen i Kalmar län har motsatt sig att Mark- och miljööverdomstolens dom ändras.

Högsta domstolen har med utgångspunkt i de faktiska omständigheter som Mark- och miljööverdomstolen har funnit utredda meddelat prövningstillstånd i frågan om det finns hinder mot att bevilja tillstånd med hänsyn till strandskyddsbestämmelserna i 7 kap. miljöbalken.

DOMSKÄL

Bakgrund

1. Anna Holmquist och Bo Holmquist äger fastigheten Stuverum 1:7 i Västerviks kommun. Den ligger på en halvö i Tjusts skärgård. Nästan hela fastigheten omfattas av strandskydd. Området är av riksintresse för det rörliga friluftslivet.
2. Genom en dom från mark- och miljödomstolen i november 2013 fick Bo Holmquist i enlighet med sin ansökan strandskyddsdispens för att anlägga ett båthus med angränsande förråd och sjöbod. Domstolen motiverade sitt beslut med att Bo Holmquists intresse av att kunna använda ett båthus i den verksamhet han avsåg att bedriva, och som förutsatte transporter till och från skärgårdsöar, vägde avsevärt tyngre än det förhållandevis ringa allmänna intresse som skulle gå förlorat. Enligt dispensen fick inte större yta än byggnadens storlek tas i anspråk som tomt.
3. Länsstyrelsen godkände i juli 2014 en anmälan om vattenverksamhet avseende den dispensgivna anläggningen.
4. Anna Holmquist och Bo Holmquist uppförde ett båthus med förråd och brygga. Den uppförda anläggningen omfattar cirka 247 kvadratmeter, vilket innebär att den är nästan dubbelt så stor som den som dispensen omfattade.
5. Anna Holmquist och Bo Holmquist ansökte i efterhand om tillstånd till vattenverksamhet avseende den anläggning som uppförts. Mark- och miljödomstolen lämnade tillstånd i enlighet med ansökan. Mark- och miljööverdomstolen har ändrat domen och avslagit ansökan med hänvisning till att strandskyddsbestämmelserna i 7 kap. miljöbalken utgör hinder mot att bevilja tillstånd.

Frågan i målet

6. Huvudfrågan i målet är hur bestämmelserna om intresseprövning i 7 kap. 25 och 26 §§ miljöbalken förhåller sig till bestämmelserna i 7 kap. 18 a–18 d §§ om vad som kan beaktas som särskilda skäl för dispens från strandskyddet.

Allmänt om strandskydd

7. I 7 kap. miljöbalken finns bestämmelser om skydd av områden, däribland strandskydd. Strandskydd gäller vid havet, insjöar och vattendrag och syftar till att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden och att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten (se 13 §).

8. Skyddet omfattar land- och vattenområdet intill 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd. Länsstyrelsen får i det enskilda fallet besluta att utvidga strandskyddsområdet till högst 300 meter från strandlinjen om det behövs för att säkerställa något av strandskyddets syften. (Se 14 §.)

9. Inom ett strandskyddsområde är det som utgångspunkt förbjudet att uppföra nya byggnader. Det är också förbjudet att ändra byggnader och byggnaders användning eller att utföra andra anläggningar eller anordningar om det hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt. Även grävningsarbeten eller andra förberedelsearbeten avseende sådana åtgärder är otillåtna. Detsamma gäller åtgärder som väsentligt förändrar livsvillkoren för djur- eller växtarter. (Se 15 §.)

10. Om det finns särskilda skäl kan det ges dispens för en åtgärd som annars är otillåten (se 18 a–18 d §§).

Strandskyddsreglerna ska beaktas i mål om tillstånd till vattenverksamhet

11. Med vattenverksamhet avses bland annat uppförande av en anläggning i ett vattenområde, exempelvis ett båthus eller en brygga. Vattenverksamhet är som huvudregel tillståndspliktig. (Se 11 kap. 3 och 9 §§ miljöbalken.)

12. Vid tillståndsprövning av vattenverksamhet ska det beaktas om verksamheten är avsedd att bedrivas i ett strandskyddsområde. En prövning likartad den som skulle ske om det var fråga om dispens direkt enligt 7 kap. ska då ingå som ett led i prövningen; en särskild dispensprövning ska inte göras (jfr 7 kap. 16 § 2). Det finns i regel hinder mot att meddela tillstånd till vattenverksamheten om förutsättningarna för dispens från strandskyddet inte är uppfyllda. (Se ”Torsbybryggan” NJA 2008 s. 55, jfr prop. 1997/98:45 del 2 s. 88.)

Omständigheter som får beaktas som särskilda skäl för dispens

13. I 7 kap. 18 c § första stycket miljöbalken anges i sex punkter de omständigheter som får beaktas som särskilda skäl för dispens. I områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen får man som särskilda skäl därutöver även beakta de omständigheter som anges i 18 d §. Paragraferna är avsedda att uttömmande ange vad som kan utgöra särskilda skäl för dispens.

14. En av de omständigheter som får beaktas som ett särskilt skäl är att dispensen avser ett område som redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften (18 c § första stycket 1). Bestämmelsen tar närmast sikte på åtgärder på mark som utgör tomt kring befintliga bostadshus eller där allemansrätten annars är utsläckt (se prop. 2008/09:119 s. 105, jfr Bertil Bengtsson m.fl., Miljöbalken, del I, suppl. 19, april 2020, s. 7:54 a f.).

15. Ett annat särskilt skäl är om ett visst område behövs för en anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet och behovet inte kan tillgodoses utanför området (18 c § första stycket 3). Om ansökan gäller exempelvis en brygga kan behovet ofta tillgodoses genom att det finns eller planeras en gemensam anläggning i närheten. Det ska klarläggas vilken omfattning en anläggning måste ha för att den ska fylla sin funktion. (Se a. prop. s. 54 och 105.)

16. Enligt 18 c § första stycket 4 är det ett särskilt skäl att ett visst område behövs för att utvidga en pågående verksamhet och utvidgningen inte kan genomföras utanför området. Bestämmelsen gäller alltså endast för pågående verksamheter.

17. Möjligheten att besluta om undantag med stöd av 18 c § första stycket är avsedd att tillämpas med stor restriktivitet (jfr a. prop. s. 53).

Intresseavvägning

18. Uppräkningen av dispensgrunder i 7 kap. 18 c § första stycket miljöbalken är avsedd att vara uttömmande. Emellertid ska dispenserövningen också innefatta en mer övergripande intresseavvägning.

19. Det är tydligt att vid denna avvägning måste de intressen som bär upp strandskyddet tillmätas mycket stor vikt. Av 26 § följer att dispens får ges bara 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.

20. Enligt lagförarbetena är strandområden särskilt betydelsefulla för att bevara goda livsvillkor för djur- och växtliv, liksom för tryggheten av områden för friluftsliv. Vidare anges att strandskyddets syften är långsiktiga och att avsikten är att bevara orörda strandområden. Även ett område som för tillfället är av begränsat intresse kan bli betydelsefullt i framtiden. Att en

dispens inte förefaller skada syftet med strandskyddet utesluter inte att enskilda dispenser sammantaget kan ge en betydande negativ inverkan. (Jfr prop. 1997/98:45 del 1 s. 320 ff.)

21. De intressen som bär upp strandskyddet ska emellertid vägas mot enskilda intressen. Det föreskrivs i 25 § att en inskränkning i enskilds rätt att använda mark eller vatten inte får gå längre än som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses.

22. Bestämmelserna i 25 § har utformats mot bakgrund av egendoms- skyddet i regeringsformen och Europakonventionens första tilläggsprotokoll. Avsikten är att en proportionalitetsbedömning ska ske som ett moment vid prövningen i det enskilda fallet. (Se a. prop. del 1 s. 320 ff. och del 2 s. 97.)

23. Den proportionalitetsprincip som uttrycks i 25 § får ses som en slutlig kontroll av att en nekad dispens inte är orimlig med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet; däremot kan den inte uppfattas som en mer generell utvidgning av möjligheterna till dispens. För att fylla sin funktion måste prövningen enligt 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 18 c § första stycket eller de som avses i 18 d §. En sådan bredare tillämpning av proportionalitetsprincipen ligger dessutom i linje med rättsutvecklingen (jfr t.ex. ”Parkfastigheten” NJA 2018 s. 753). Utrymmet för att ge dispens för en åtgärd som inte ryms inom 18 c § – eller 18 d § – är dock mycket litet.

Bedömningen i detta fall

24. Bo Holmquist har sedan tidigare rätt att uppföra en anläggning på den aktuella platsen. Av utredningen framgår att den rätten omfattar totalt 125 kvadratmeter. Den prövning som nu ska göras avser den uppförda

anläggningen i de delar som går utöver den dispens från strandskyddet som beslutades 2013.

25. På fastigheten finns sedan tidigare ett bostadshus. Det strandområde som anläggningen ansluter till ingår emellertid inte i bostadshusets hemfridszon (jfr p. 14). Vidare kan konstateras att vattenområdet invid stranden är allemansrättsligt tillgängligt. Att strandskyddsdispens tidigare har beviljats för en mindre anläggning innebär inte att hela det område som anläggningen nu upptar kan betraktas som ianspråktaget på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften. Omständigheterna är således inte sådana som avses i 7 kap. 18 c § första stycket 1 miljöbalken.

26. Ett båthus är en anläggning som för sin funktion måste ligga vid vatten (se 18 c § första stycket 3). Att ett båthus inrymmer mindre ytor för förvaring, exempelvis för båtillbehör, utesluter inte i sig en tillämpning av denna punkt.

27. Anna Holmquist och Bo Holmquist har till stöd för ansökan angett att Bo Holmquist bedriver verksamhet som utgår från fastigheten. De har uppgett att verksamheten, som består av vatten- och avloppsinstallation samt gräv- och byggnadsarbeten, medför behov av förvaring av material, verktyg och maskiner. För verksamheten finns en arbetsbåt, transportbåt samt två vattenskotrar som används för transport till öar i skärgården.

28. Utredningen om verksamheten är knapphändig. Det framgår exempelvis inte närmare hur verksamheten bedrivs, vilken omfattning den har eller hur behovet av transportmedel har förändrats sedan den tidigare ansökan. Det har inte heller på något övertygande sätt redovisats varför ett större behov av förvaringsutrymme inte kan tillgodoses på annan plats på fastigheten med mindre inverkan på de intressen som bär upp strandskyddet. Det är därmed inte visat att det finnas särskilda skäl enligt 18 c § första stycket 3 och 4.

29. Det kan konstateras att ett avslag på tillståndsansökan innebär en särskild olägenhet för Anna Holmquist och Bo Holmquist i och med att de då tvingas till en kostnadskrävande ombyggnad av den befintliga anläggningen. Denna omständighet kan dock inte tillmätas någon betydelse, eftersom anläggningen har uppförts i strid med den tidigare dispensen. Den finns inte heller i övrigt någon omständighet som vid en proportionalitetsbedömning bör leda till ett undantag från strandskyddsreglerna.

30. Svaret på den i prövningstillståndet ställda frågan är således att det finns hinder mot att bevilja tillstånd med hänsyn till strandskyddsbestämmelserna i 7 kap. miljöbalken.

31. Det saknas med denna bedömning skäl att meddela prövningstillstånd i målet i övrigt. Mark- och miljööverdomstolens domslut ska därmed stå fast.

I avgörandet har deltagit justitieråden Gudmund Toijer, Kerstin Calissendorff, Agneta Bäcklund, Sten Andersson och Cecilia Renfors (referent)
Föredragande har varit justitiesekreteraren Rickard Forsgren