

---

**Miljööverdomstolen**

---

MÖD 2001:29

<b>Målnummer:</b>	M3550-00	<b>Avdelning:</b>	13
<b>Avgörandedatum:</b>	2001-06-27		
<b>Rubrik:</b>	Grannes talerätt mot beslut om strandskyddsdispens enligt miljöbalken----Eftersom reglerna om strandskydd syftar till att tillvarata allmänna intressen får en granne inte överklaga beslut om strandskyddsdispens.		
<b>Lagrum:</b>	16 kap. 12 § och 7 kap. 13 §, 18 §, 25 § och 26 § miljöbalken (1998:808)		
<b>Rättsfall:</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• RÅ 1977 2:39</li><li>• RÅ 1997 not 256</li><li>• RÅ 1994 ref. 39</li></ul>		

---

**REFERAT**

## ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Stockholms tingsrätts, miljödomstolen, dom 2000-04-18 i mål nr M 512-99, se bilaga A

## KLAGANDE

ME

Ombud

Advokaten HW

## MOTPARTER

1. J-OA
2. BA
3. Miljö- och byggnämnden i Eskilstuna kommun, 631 86 ESKILSTUNA

Ombud för 1-2

Advokaten TB

## SAKEN

Rätt för ägare av grannfastighet att överklaga beslut rörande dispens från strandskyddsreglerna i miljöbalken för uppförande av bostadshus och garage på fastigheten X 1:44 i Eskilstuna kommun

---

**MILJÖÖVERDOMSTOLENS AVGÖRANDE**

Miljööverdomstolen avslår överklagandet.

---

**YRKANDEN I MILJÖÖVERDOMSTOLEN**

ME har yrkat att Miljööverdomstolen, med ändring av miljödomstolens dom, undanröjer Länsstyrelsens i Södermanlands län beslut den 5 oktober 1999 och återförvisar målet till länsstyrelsen eller Miljö- och byggnämnden i Eskilstuna kommun för förnyad handläggning.

J-OA och BA har bestritt ändring.

Miljö- och byggnämnden i Eskilstuna kommun har avstyrkt bifall till överklagandet.

#### UTVECKLING AV TALAN I MILJÖÖVERDOMSTOLEN

ME har anfört i huvudsak följande.

Sedan ME överklagat länsstyrelsens beslut att avslå hans överklagande av miljö- och byggnämndens beslut att meddela bygglov för nybyggnation på makarna As fastighet, har Länsrätten i Södermanlands län i beslut den 10 juli 2000 på formella grunder upphävt underinstansernas avgöranden och återförvisat målet till miljö- och byggnämnden för ny handläggning. Beslutet innebär att ME i egenskap av närmaste granne till makarna A har ansetts vara i hög grad berörd av nybyggnationen ifråga och att han därmed har intagit rollen som sakägare enligt 8 kap. 22 § plan- och bygglagen (PBL). Beslutet har betydelse för bedömningen av den nu aktuella talerätsfrågan. Eftersom ansökan om strandskyddsdispens varit en del av ärendet om bygglov och prövats inom ramen för samma förfarande hos miljö- och byggnämnden har ME intagit ställning som sakägare även vad avser frågan om strandskyddsdispens. I samma mån som ME ansetts vara sakägare i bygglovsärendet måste han anses vara sakägare i dispensmålet. Detta följer både av att miljöbalken har fått ett annat sakägarbegrepp än den tidigare naturvårdslagen och av att det måste vara uppenbart att en person som köpt en gammal byggnad med mark i en genuin bebyggelse på en naturskön holme har ett berättigat behov av att det område där förvärvet skett skall bevaras och att området inte skall förfulas och föranleda inskränkningar på grund av att en granne har särintressen som medför olägenheter. Köpet av fastigheten har för ME varit betingat av den gamla genuint samlade bebyggelsen i förening med att han kunnat ta sig ner till stranden för rekreation.

ME skall anses vara sakägare enligt 16 kap. 12 § första stycket 1 miljöbalken beträffande makarna As ansökan om strandskyddsdispens eftersom dispensbeslutet innebär en negativ inverkan på honom bl.a. genom

att ME har fått sin sjöutsikt förstörd till följd av att makarna As byggnader placerats mellan hans fastighet och Mälaren,

att ME har fått försämrade möjligheter att ta sig ner till Mälaren invid makarna As fastighet,

att det nu nämnda förstärkts av att makarna A påbörjat en privatisering av områden utanför sin fastighet - bl.a. genom markhöjningar i syfte att en stig ner till vattnet skall uppfattas som en del av makarna As tomt - för att ge allmänheten intryck av att hela området ner till vattenlinjen utgörs av makarna A privatägd mark,

att det nu nämnda är särskilt ingripande av det skälet att ME med familj under sina nästan 20 år på fastigheten, i likhet med allmänheten, nyttjat området nedanför makarna As fastighet som badplats,

att MEs planer på att avsluta den påbörjade renoveringen av byggnaden på sin fastighet nu har fullständigt omöjliggjorts, samt

att de inskränkningar som nybyggnationen och strandskyddsdispensen innebär kommer att medföra att MEs fastighet sjunker väsentligt i värde p.g.a. minskad attraktionskraft. Av det anförda framgår att dispensbeslutet har gått ME emot.

Därtill kommer att ME inte bör vara förhindrad att även åberopa allmänna intressen som skäl för att överklaga dispensen. Miljödomstolen har också behandlat den aspekten varvid den skiljaktige ledamoten ansett att ME, såväl med utgångspunkt i allmänna intressen som enskilda intressen, är att anse som berörd och därmed taleberättigad. Den skiljaktiges mening har också stöd i motiven till miljöbalken, vilka sammanfattats av Miljödepartementet i en sammanfattning av regeringens proposition till miljöbalken och dess

följdlagstiftning. Av skriften framgår på s. 21 angående rätten att överklaga följande:

Miljöbalken skall ha ett enhetligt sakägarbegrepp. Den som tillfogas skada eller utsätts för en annan olägenhet genom verksamheten skall anses vara sakägare och ha rätt att överklaga. Det är alltså inte nödvändigt att personen äger eller har någon annan rätt till en fastighet som berörs.

Av det nu nämnda framgår att sakägarbegreppet skall vara enhetligt, att det räcker med olägenheter för att talerätt skall föreligga och att det inte finns något krav på fastighetsanknytning.

ME delar inte den i miljödomstolens dom redovisade uppfattningen att en inskränkning i allemansrätten inte är tillräcklig för att talerätt skall anses föreligga. Skälet till detta är dels att ME bör ges en rätt att försvara allmänna intressen, dels att han även i egenskap av enskild har ett berättigat intresse av att kunna nyttja allemansrätten i anslutning till den fastighet han valt.

När det gäller det allmänna intresset anförs följande.

ME har förvärvat det hus med mark som han tillbringat somrarna i under många år. Byggnaden är belägen i ett strandnära område i en samlad bebyggelse av gammaldags karaktär och i en miljö som varit värd att bevara både från byggnadssynpunkt och miljöskyddssynpunkt. Syftet med förvärvet har varit att kunna bebo fastigheten under överskådlig framtid. Syftet har också varit att han såsom boende inom Älholmen skulle kunna nyttja den allemansrätt och det strandskydd som i och för sig gäller.

På grund av strandskyddsbestämmelserna har också ME levt i tron att några påtagliga förändringar inte skulle ske och att det hus han köpte i anslutning till strandskyddsområdet inte skulle komma att åsamkas inskränkningar i form av förstörd sjöutsikt m.m. till följd av en nybyggnation av en huvudbyggnad på grannfastigheten ner mot Mälaren. Sammanfattningsvis har även MEs bedömning av byggnadernas gammaldags och homogena karaktär och naturen som omger fastigheten varit avgörande för hans bevekelsegrunder att köpa fastigheten för att rusta upp denna. Det medför att han även utifrån allmänna utgångspunkter har ett befogat intresse av att inte strandskyddet kränks till förmån för honom såsom allmänhet. Älholmen, där den nu beviljade strandskyddsdispensen har beviljats på motsvarande sätt, ingår bl.a. i ett område av riksintresse för friluftslivet genom den översiktsplan för området som upprättats under år 1990. Därtill kommer följande.

Makarna A har i samband med utförandet av sin byggnation utfört schaktningsarbeten som medfört en icke oväsentlig markhöjning på både sin egen fastighet och kommunens mark i anslutning till den stig som leder ned mot vattnet där ME och övrig allmänhet brukar ha sin badplats. En sådan höjning inom strandskyddat område måste också ha en dispens. Markhöjningen uppgår till över 110 cm på vissa områden. Den markhöjningen leder dels till att området på kommunens mark synbarligen ser ut som privatmark vilket avhåller allmänheten från att beträda densamma, dels att ME - som på en av lotterna till sin fastighet har en lada uppförd - får problem med dräneringen p.g.a. att markförhållandena förändrats. Det medför att det inte är endast i form av förstörd sjöutsikt som ME är berörd som enskild utan även av andra skäl. Det nu nämnda strider också mot de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken som stadgar att verksamhetsutövare skall visa att dessa hänsynsregler har följts. Så har inte skett i detta fall.

I detta fall finns en fastighetsanknytning genom att MEs fastighet ligger i anslutning till makarna As fastighet som i sin tur är belägen mellan MEs fastighet och Mälaren. Dessutom har både makarna As mark och MEs mark utgjort delar av en och samma fastighet under mer än etthundra år där för övrigt det av makarna A förvärvade området endast haft en komplementbyggnad uppförd till det område som ME förvärvat jämte uppförd huvudbyggnad. Redan genom den fastighetsanknytning som de facto föreligger måste ME anses vara taleberättigad.

Miljöskyddslagens sakägarbegrepp skall vara utgångspunkt vid tillämpning av

miljöbalkens sakägarbegrepp. Därmed menas att en än mer generös tillämpning skall ske vad avser frågan om vem som är taleberättigad och där slutsatsen är att i princip "vem som helst" som berörs av en verksamhet kan anses vara taleberättigad. På samma sätt kan "vem som helst" vara taleberättigad enligt miljöbalken. Eventuell osäkerhet om vem som är taleberättigad bör räknas till den enskildes fördel.

Miljödomstolen har i sin dom ansett att endast Naturvårdsverket kan överklaga beslut såsom företrädare för allmänna intressen. Detta är givetvis en vacker - men felaktig - tanke som leder till att allemansrätten på strandskyddade områden helt urholkas. Skälet är att Naturvårdsverket har otillräckliga resurser för att bevaka ärenden om strandskyddsdispenser. Av Naturvårdsverkets s.k. liggare, där inkomna ärenden registreras, framgår att det uppenbarligen kommer in ett stort antal ärenden som Naturvårdsverket skall ta ställning till. Det nu aktuella ärendet kom in till Naturvårdsverket den 8 juli 1999 samtidigt med tio övriga ärenden och därtill - får man förmoda - mitt under pågående semesterperiod. Det aktuella ärendet avsåg dessutom, i motsats till de flesta övriga ärenden, uppförandet av en "enb.hus + garage" (det vill säga en ny huvudbyggnad) medan de andra ärendena avsåg i huvudsak komplementbyggnader och andra anläggningar.

Därtill kommer att Naturvårdsverket inte erhåller ett erforderligt underlag vilket återspeglar sig i detta ärende där det framkommit vid telefonsamtal mellan ME och kommunens tjänsteman Åke Lundin att Naturvårdsverket endast erhöll kommunens tjänsteutlåtande men däremot ingen övrig information, och framför allt inte MEs inställning i frågan om bygglov och strandskyddsdispensen.

Det förefaller uppenbart att den kontrollfunktion som ålagts Naturvårdsverket enligt miljöbalken inte fungerar. Särskilt mot den bakgrunden är det nödvändigt att även enskilda tillerkänns rätten att, i egenskap av sakägare, överklaga beslut om strandskyddsdispens. Om så inte sker kommer miljöbalkens regler endast utgöra en verkningslös "kuliss" med den uteslutande effekten att allmänheten felaktigt invaggas i tron att Naturvårdsverkets kontrollfunktion och reglerna i miljöbalken fungerar till förmån för allmänheten. ME hemställer att Miljööverdomstolen inhämtar ett yttrande från Naturvårdsverket för att klarlägga om Naturvårdsverket anser sig ha reella möjligheter att övervaka de allmänna intressena.

Allemansrätten bör delas upp i en konkret och en abstrakt del. Med konkret allemansrätt menas det faktum att ME, i egenskap av granne och boende i den lilla samlingen hus som tidigare utgjort en samlad och homogen enhet från samma tidsålder, har en närmiljö som han har ett berättigat intresse av att bevara i syfte att hans kvalitet på nyttjanderätten inte skall minska och ytterst även att värdet på hans fastighet inte heller skall minska. En mer abstrakt allemansrätt är att ME kan ha ett intresse av att bevara stränderna i norra Norrland intakta trots att han aldrig kommer att sätta sin fot där. Slutsatsen blir att ME i det förstnämnda fallet bör vara taleberättigad eftersom han i allra högsta grad är berörd av den sökta strandskyddsdispensen. Det kan däremot vara tveksamt om han skall anses vara taleberättigad i det sistnämnda fallet.

Att ME har talerätt framgår bl.a. av rättsfallet RÅ 1994 ref. 82.

J-OA och BA har anfört följande.

Syftet med strandskyddet är numera att tillgodose såväl allmänhetens behov av friluftsliv som att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet. Reglerna om strandskydd är en del av allemansrätten. Stefan Rubensson skriver i Miljöbalken, andra upplagan, s. 114, att det enligt miljöbalken är klart att allemansrätten inte grundar någon rätt, varken som sakägare eller i övrigt, att överklaga beslut. Enligt Karnovs kommentar till 16 kap. 12 § miljöbalken är allemansrätten aldrig ensam tillräcklig grund för talerätt.

Det av ME åberopade rättsfallet, RÅ 1994 ref. 82, rör frågan om närboende har rätt att överklaga ett beslut varigenom, enligt deras förmenande, en tidigare

tillståndsgiven verksamhet inte inskränkts i tillräcklig grad för att förhindra att de närboende även fortsättningsvis blir störda av verksamheten. Rättsfallet avser endast de närboendes enskilda intressen. Rättsfallet lämnar därför inget stöd för bedömning av talerätten vad avser beslut om dispens från strandskyddet, vilket enbart syftar till att skydda allmänna intressen.

#### MILJÖÖVERDOMSTOLENS SKÄL

Miljööverdomstolen har att pröva om ME i egenskap av ägare av en grannfastighet har rätt att överklaga miljö- och byggnämndens beslut att medge makarna A dispens från strandskyddsreglerna i miljöbalken för att uppföra ett bostadshus med garage på sin fastighet X 1:44 i Eskilstuna kommun.

I tidigare miljörettslig lagstiftning har inte funnits någon enhetlig definition av vem som är sakägare och i den egenskapen har rätt att föra talan inför domstolar och andra myndigheter. Sakägarbegreppet har i stället getts olika innebörd vid tillämpningen av olika lagar. Praxis enligt naturvårdslagen (1964:822; nedan NVL) har varit att ägaren till en grannfastighet inte haft rätt att överklaga ett beslut varigenom dispens från strandskyddsreglerna medgetts. För talerätt har krävts äganderätt eller annan särskild rätt till den fastighet som dispensbeslutet direkt rör (se bl.a. RÅ 1977 2:39 och RÅ 1997 not 256). Frågan är närmast om miljöbalken medfört någon förändring därvidlag.

Av förarbetena till miljöbalken framgår att syftet varit att införa ett enhetligt sakägarbegrepp, dock endast såvitt avser den processuella sidan (se prop. 1997/98:45 del 1, s. 482 ff.). Bestämmelsen om sakägares talerätt i 16 kap. 12 § första stycket 1. miljöbalken anger sålunda att överklagbara domar eller beslut får överklagas av den som domen eller beslutet angår, om avgörandet har gått honom eller henne emot. Bestämmelsen har därmed fått samma huvudsakliga lydelse som 33 § andra stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291) och 22 § förvaltningslagen (1986:223).

I frågan om det materiella innehållet i miljöbalkens sakägarbegrepp uttalades i förarbetena (prop. 1997/98:45 del 1) bl.a. följande:

Det är svårt, för att inte säga omöjligt, att ge en entydig definition av sakägarbegreppet. Ibland uttrycks det på det enkla sättet att sakägare är den som saken angår. Klart är dock att en person på ett mer konkret sätt måste vara berörd av ett beslut för att anses som sakägare. Ett annat ibland använt uttrycksätt är att beslutet antingen måste påverka vederbörandes rättsställning eller beröra ett intresse som på något sätt är erkänt av rättsordningen. Exempel på ett sådant erkännande är att det i en författning eller dess förarbeten anges att myndighetens prövning skall föregås av samråd med vissa intressenter eller, att i annat fall vissa intressen skall beaktas vid prövningen. Reglernas ändamål blir alltså styrande för vilka som anses som sakägare (s. 483).

Det är knappast möjligt att direkt i lagtexten ange vem som är att anse som sakägare. Regeringen är av den uppfattningen att yrkesfiskare bör kunna vara sakägare även i mål om vattenverksamhet trots att de inte fiskar med fasta redskap. Vidare bör en anknytning som endast grundar sig på allemansrätt aldrig vara tillräcklig för att talerätt skall föreligga. Gällande sakägarbegrepp enligt miljöskyddslagen bör utgöra utgångspunkt. En generös tillämpning är således avsedd. Frågan får i övrigt överlämnas till rättstillämpningen i likhet med vad som gäller inom andra rättsområden (s. 485-486).

Enligt regeringens praxis är det tillåtet att i naturvårdslagsärenden åberopa enbart allmänna intressen. Regeringsrätten har i RÅ 1994 ref. 39 ansett att om en enskild åberopar såväl enskilda som allmänna intressen i ett plan- och byggnadsärende, så kan prövningsmyndigheten inte av processuella skäl undandra sig prövning av någon av de grunder som åberopas. Regeringen anser att det inte bör vara ett processhinder att någon åberopar enbart allmänna intressen. En annan sak är att den som överklagar måste på ett eller annat sätt kunna anses vara berörd i enlighet med vad som ovan diskuterats

för att anses som sakägare. Allemansrätt bör som sagt inte i något fall anses vara tillräcklig grund för att någon skall anses vara sakägare (s. 486).

Även om en generös tillämpning av sakägarbegreppet varit avsedd, står det klart att avsikten inte varit att åstadkomma ett enhetligt materiellt sakägarbegrepp i miljöbalken. Sakägarbegreppets närmare innehåll har inte heller, med något enstaka undantag, angetts i lagtext eller förarbeten. Det bör, såvitt här är i fråga, noteras att det i den utredning som låg till grund för miljöbalken sägs att vid dispens från strandskyddsbestämmelserna bör . . . ägare eller nyttjanderättshavare till grannfastighet vara att anse som sakägare i vart fall om grannfastigheten ligger inom strandskyddsområdet (SOU 1996:103 del 1, s. 512). Frågan berördes inte vidare i lagstiftningsärendet.

Vid bedömningen av talerätsfrågan får ledning sålunda sökas främst i de för den aktuella prövningen tillämpliga reglerna, innefattande även förfaranderegler, och då framför allt de intressen som skall beaktas vid tillämpningen av de skilda materiella reglerna i miljöbalken.

När det gäller prövningen av frågor om dispens från strandskyddet kan först konstateras att det i likhet med NVL inte intagits någon bestämmelse i miljöbalken om skyldighet att höra t.ex. ägaren av en grannfastighet innan ett beslut meddelas. Strandskyddets syfte är enligt 7 kap. 13 § andra stycket miljöbalken att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv och att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet. Av denna bestämmelse, som överförts oförändrad från 15 § första stycket andra meningen NVL, framgår klart att strandskyddet avser att skydda allmänna intressen. Strandskyddsreglernas ändamål är däremot inte att skydda en grannes enskilda intresse, vilket inte heller motsägs av vad som föreskrivs i 7 kap. 25-26 §§ miljöbalken om den intresseavvägning som skall ske mellan enskilds rätt att använda mark eller vatten och de allmänna intressen som uppstår strandskyddet.

Enligt Miljööverdomstolen ger de nu redovisade strandskyddsreglerna tillsammans med bestämmelsen i 16 kap. 12 § första stycket 1. miljöbalken jämte lagmotiven till denna inte stöd för en utvidgning av kretsen taleberättigade i den aktuella måltypen. Det förhållandet att hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken är tillämpliga vid prövningen av strandskyddsdispens ändrar inte den bedömningen.

ME har sammanfattningsvis gjort gällande att han har talerätt i målet om strandskyddsdispens på grund av att hans fastighet påverkas av den medgivna strandskyddsdispensen i olika avseenden, bl.a. i form av sänkt marknadsvärde, att ärendena om bygglov och strandskyddsdispens prövats samtidigt av miljö- och byggnämnden och att samma sakägarbegrepp bör tillämpas i dessa ärenden, samt att han som närboende inte kan nyttja det allemansrättsligt tillgängliga området kring makarna As fastighet på samma sätt som tidigare. ME har anfört att han bör ges en möjlighet att företräda det allmänna intresset i strandskyddsfrågan, särskilt som Naturvårdsverket har otillräckliga resurser att bevaka det allmänna intresset i de många strandskyddsärenden som avgörs varje år.

Enligt Miljööverdomstolen kan de skäl som anförts beträffande beredningen av marken samt utformningen och placeringen av byggnaderna på makarna As fastighet inte utgöra grund för talerätt i frågan om strandskyddsdispens. Synpunkter beträffande sådana frågor får i stället framföras och prövas i bygglovsärendet.

Inte heller det förhållandet att ME har rätt att föra talan i bygglovsärendet utgör grund för talerätt i strandskyddsålet. Visserligen har ärendena om bygglov och strandskyddsdispens behandlats av miljö- och byggnämnden vid samma tillfälle, men ärendena har prövats genom tillämpning av olika lagar och med olika instanser för överprövning. Härvidlag skiljer sig strandskyddsdispenser från t.ex. prövning av bergtäkter (jfr SOU 1996:103 del 1, s. 511 f.).

Slutligen saknas stöd i miljöbalken och dess förarbeten för att en enskild skall

kunna ges talerätt genom att åberopa allemansrättsliga förhållanden. Att Naturvårdsverket må ha otillräckliga resurser att bevaka det allmänna intresset i mål och ärenden enligt 7 kap. miljöbalken, påverkar inte den bedömningen. Det saknas därför skäl att, som ME begärt, inhämta yttrande från Naturvårdsverket beträffande verkets möjligheter att bevaka det allmänna intresset.

Miljööverdomstolen finner på grund av det anförda, i likhet med länsstyrelsen och miljödomstolen, att ME inte är berörd av beslutet om strandskyddsdispens på sådant sätt att han har rätt att överklaga miljö- och byggnämndens avgörande i den delen. Överklagandet skall därför avslås.

Beslutet får enligt 23 kap. 8 § miljöbalken inte överklagas.

I avgörandet har deltagit hovrättslagmannen Ulf Bjällås, hovrättsråden Mats Dahl, referent, och Henrik Runeson samt hovrättsassessorn Anders Lillienau. Enhälligt.

---

**Sökord:** Klagorätt; Sakägare

**Litteratur:**

---

