



Länstyrelsen
Gävleborg

Beslut

1 (9)

Datum
2023-12-15

Diarienummer
5047-2023

Ellinor Svensson och Oskar Sannö
Norra Brinken 10
803 25 Gävle

Delgivningskvitto

Överprövning av samhällsbyggnadsnämnden i Gävle kommuns beslut om strandskyddsdispens

Beslut

Länstyrelsen i Gävleborgs län beslutar att upphäva nämndens beslut om strandskyddsdispens och tomtplatsavgränsning.

Beskrivning av ärendet

Oskar Sannö och Ellinor Svensson (sökandena) har ansökt om strandskyddsdispens för fönsterbyte och tillbyggnad på huvudbyggnad samt för garage på fastigheten Åby 1:12 i Gävle kommun. Som särskilt skäl för strandskyddsdispens har sökandena angett att området redan tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften. Sökandena uppger att området inte längre är allemansrättsligt tillgängligt då det är i direkt anslutning till eller väldigt nära huvudbyggnaden. Ändringar på befintlig huvudbyggnad påverkar inte djur och natur kring vattnet. Huvudbyggnaden är byggd 1916. Garaget ska ersätta en befintlig byggnad med samma användningssyfte. Byggnaden kommer sakna direkt närhet till strandlinjen på grund av en stor höjdskillnad, en befintlig väg och den vegetation som finns i den branta slänten. Sökandena vill att hemfridszonen, tomtplatsavgränsningen, ska omfatta hela fastigheten.

Samhällsbyggnadsnämnden i Gävle kommun (nämnden) har den 27 juni 2023 i delegationsbeslut (BOB-2023-540) beviljat strandskyddsdispens för nybyggnad av komplementbyggnad och fasadändring av enbostadshus på fastigheten Åby 1:12, Gävle kommun. Nämnden har motiverat beslutet i huvudsak enligt följande. Ansökan gäller dispens för att uppföra en ny byggnad (garage) och för att ändra en befintlig huvudbyggnad. Garaget ska uppföras på platsen för

befintlig garagebyggnad, cirka tio meter från stranden. Ändringen av huvudbyggnaden omfattar fönsterbyte, flytt av entré och ny farstukvist, tillägg av balkong under befintlig och över befintlig altan, ändring av fönster och dörrar, smidesräcken och gjuten plattform. Av historiska kartor framgår att både huvudbyggnad och komplementbyggnad funnits på platsen samt att tomten utgjort anlagd gräsmatta åtminstone sedan 1960. Tomten gränsar mot detaljplanelagd industriområde. Nämnden bedömer att dispens kan beviljas då tomten redan tagits i anspråk på ett sätt som gör att åtgärden saknar betydelse för strandskyddets syften och att allmänhetens möjlighet att röra sig fritt i området inte inskränks.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län har den 29 juni 2023 beslutat (dnr 4996-2023) att överpröva kommunens beslut om strandskyddsdispens. Sökandena har fått möjlighet att yttra sig i ärendet.

Sökandena har i yttrande uppgett att garaget byggdes under 1950- eller 1960-talet och omfattar cirka 50 kvadratmeter. Det är nedgrävt 1 meter och sticker upp 1,4 meter från omgivande mark. På tre sidor av garaget är det körbar yta i form av gårdsplan. Huvudbyggnaden är uppförd 1916 och fram till 2002 fanns en stor äppellund framför huset, vilken har utgjord husets trädgård. Allmänhetens tillträde till strandlinjen är begränsad av intilliggande industri. Sökandena har också bifogat foton över garaget och huvudbyggnaden.

Motivering till beslutet

Tillämpliga bestämmelser och förutsättningar i övrigt

Enligt 7 kap. 13 § MB gäller strandskydd vid havet och vid insjöar och vattendrag. Strandskyddet syftar till att långsiktigt

1. trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden, och
2. bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten.

Av 7 kap. 14 § MB framgår att strandskyddet omfattar land- och vattenområdet intill 100 meter från strandlinjen vid normalt vattenstånd (strandskyddsområde).

Enligt 7 kap. 15 § MB får inom ett strandskyddsområde inte nya byggnader uppföras eller byggnader eller byggnaders användning ändras om det hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt.

Enligt 7 kap. 18 b § MB får kommunen i det enskilda fallet ge dispens från förbuden i 7 kap. 15 § MB om det finns *särskilda skäl* och om en dispens inte strider mot strandskyddets syften (7 kap. 26 § MB).

Lagstiftaren har utgått från att det ska gälla stor restriktivitet i dispensgivningen i och med att strandskyddet är ett allmänt intresse som väger tungt.

Av 7 kap. 18 c § MB framgår bl.a. att som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet får man beakta endast om det område som upphävandet eller dispensen avser redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften.

För att ett område ska kunna anses ianspråktaget krävs att det är fråga om ett lagligt ianspråktagande. Exempel på sådant ianspråktagande kan vara etablerade tomtplatser runt bostadshus (prop. 2008/09:119, s. 105). Av praxis framgår att en förutsättning för dispens är att hemfridszonen inte utvidgas mer än obetydligt som en följd av den nya byggnaden. I prövningen av strandskyddsdispens ska även beaktas den för allmänheten avhållande effekten som nya byggnader skulle ge upphov till. Relevanta faktorer är den byggnadens storlek och karaktär, (se MÖD 2009:35), samt byggnadens placering och utformning avseende exempelvis fönster (Mark- och miljööverdomstolens dom den 3 januari 2018, mål nr M 1117-17).

En ersättningsbyggnad för samma ändamål som ursprungsbyggnaden kan vara skäl för dispens under förutsättning att den i huvudsak motsvarar den befintliga byggnadens utformning, storlek och placering (se Mark- och miljööverdomstolens dom den 16 november 2016, mål nr M 9520-15). Om fasaden på en byggnad har fönster och dörrar är den avhållande effekten generellt sett större än en fasad utan sådana (jfr Mark- och miljööverdomstolens dom den 30 juni 2015, mål nr M 1850-15).

Hur stor hemfridszon som finns runt ett befintligt bostadshus beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Fastighetens storlek och form tillsammans med topografi, växtlighet och byggnaders placering är avgörande för bedömningen (prop. 1997/98:45, del 2, s. 91 och Mark- och miljödomstolens dom den 15 juni 2017 i mål M 6607-16). För att ett område runt ett bostadshus ska kunna räknas som ianspråktaget krävs att det är fråga om ett lagligt ianspråktagande.

Av 19 kap. 3 b § MB framgår att länsstyrelsen ska pröva en kommuns beslut att ge dispens från bestämmelserna i 7 kap. 15 § MB, om det finns skäl att anta att det inte finns förutsättning för dispens (p.1) eller en brist i ärendets handläggning kan ha haft betydelse för utgången i ärendet (p.2). Länsstyrelsen ska upphäva kommunens beslut om det inte finns förutsättningar för tillåtandet eller dispensen. Enligt prop. 2008/09:119, s. 116 kan länsstyrelsen göra de ändringar i dispensbeslutet som behövs för att det ska finnas förutsättningar för dispensen. Utgångspunkten i prövningen är att länsstyrelsen ska vidta åtgärder för att läka bristen i ärendets handläggning hos kommunen. Detta kan t.ex. innefatta att ta in kompletterande underlag för bedömningen av dispensfrågan eller förse beslutet med villkor. Det kan då visa sig att det finns skäl för att ge dispens.

Av 7 kap. 18 f § MB följer att ett beslut om att upphäva eller ge dispens från strandskyddet inte ska omfatta ett område som behövs för att mellan strandlinjen och byggnaderna säkerställa fri passage för allmänheten och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet. Detta gäller inte om en sådan användning av området är omöjlig med hänsyn till de planerade byggnadernas funktion. Vidare framgår att det i ett dispensbeslut ska det anges i vilken utsträckning mark får tas i anspråk som tomt eller annars användas för det avsedda ändamålet. En tomtplats för fritidshus bör i allmänhet omfatta högst 2 000 kvadratmeter och vid kusten högst 1 500 kvadratmeter. Tomtplatsen bör bestämmas så att intrånget i allemansrätten blir så litet som möjligt. Vid tomtplatsbestämningen bör hemfridszonen vara utgångspunkt för att inte inkräkta på allmänhetens tillgång till stränder (*Strandskydd – en vägledning för planering och prövning*, Handbok 2009:4, februari 2012 Naturvårdsverket, s. 139).

Enligt 7 kap. 25 § MB ska vid bedömningen en intresseavvägning göras mellan enskilda och allmänna intressen (proportionalitetsprincipen). En inskränkning i enskilds rätt att använda mark eller vatten som grundas på skyddsbestämmelse i kapitlet får därför inte gå längre än vad som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses. Strandskyddsintresset är dock ett mycket starkt allmänt intresse som normalt ska gå före både andra allmänna och enskilda intressen. Den enskildes intresse måste därför väga *avsevärt* tyngre för att dispens ska kunna medges (*Strandskydd – en vägledning för planering och prövning*, Handbok 2009:4, februari 2012, Naturvårdsverket, s. 56).

Det är den som sökt strandskyddsdispens som enligt 2 kap. 1 § MB ska visa att det föreligger förutsättningar för att bevilja dispens (se bl.a. Mark- och miljööverdomstolens dom den 5 mars 2015, mål nr M 10904-14).

Länsstyrelsens bedömning

Inom strandskyddat område är det förbjudet att uppföra nya byggnader. Garaget behöver därmed dispens för att få uppföras.

Inom strandskyddat område är det också förbjudet att göra ändringar på en byggnad, t.ex. tillbyggnad, om det medför att allmänheten avhålls från att vistas på ett område där den annars hade fått färdas fritt. Allmänheten får inte färdas fritt inom en bostadsbyggnad hemfridszon, under förutsättning att hemfridszonen är lagligen ianspråktagen. En bostadsbyggnad som kontinuerligt funnits på platsen sedan den generella strandskyddslagstiftningen trädde i kraft år 1975, alternativt som uppförts med dispens därefter, anses vara lagligen uppförd och genererar en laglig hemfridszon. Finns det inga dispenser är det den hemfridszon som fanns på platsen när strandskyddslagstiftningen trädde i kraft 1975 som beaktas vid bedömning av den lagliga hemfridszonen. Att området idag uppfattas som privat är inte av betydelse för bedömningen, om det inte visats att de privatiserande åtgärderna vidtagits i enlighet med strandskyddsbestämmelserna.

Huvudbyggnadens hemfridszon

Befintlig huvudbyggnad är uppförd 1916 och är därmed, i strandskyddsreglernas mening, lagligen uppförd. Huvudbyggnaden är en bostadsbyggnad. Runt alla bostadsbyggnader finns en hemfridszon. Den hemfridszon som finns bedöms utifrån de förutsättningar som gäller på den aktuella fastigheten. I ärendet finns inga uppgifter om att det finns några tidigare dispensbeslut gällande eventuella förändringar som skett på fastigheten. Det har därmed inte i ett tidigare beslut bedömts eller tagits ställning till bostadsbyggnadens hemfridszon. När tidigare dispensbeslut saknas bedöms hemfridszonen utifrån förutsättningarna på fastigheten när strandskyddet inträdde 1975. På flygfoto från 1975 framgår att söder om bostadsbyggnaden var terrängen öppen. Norr om bostadsbyggnaden fanns ett mindre öppet område som dock inte sträckte sig ner till vattnet men som omfattar platsen för det nedgrävda garaget. Öster och väster om bostadsbyggnaden var fastigheten trädbevuxen förutom i bostadshusets direkta närhet.

Ändring/tillbyggnad av huvudbyggnaden

Ändringarna på huvudbyggnaden innebär att fasaden förändras med ny entré, uppförande av balkonger och räcken. Dessa ändringar är inte sådana att byggnadens hemfridszon kommer att utökas. Allmänheten kommer därmed inte genom ändringarna att avhållas från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt. Ändringarna är därför inte förbjudna åtgärder och dispens krävs därmed inte. Länsstyrelsen upphäver nämndens beslut om dispens för ändring/tillbyggnad av huvudbyggnad då nämnden inte borde ha beviljat dispens för detta.

Uppförande av nytt garage

Garaget som finns idag är cirka 50 kvadratmeter och är enligt uppgift byggt under 1950- eller 1960-talet. Garaget kan inte urskiljas på flygfoto från 1975 men är placerat inom den öppna yta som finns norr om bostadshuset. Garaget är nedgrävt och idag delvis osynligt för förbipasserande då gräs växer på det. Länsstyrelsen bedömer att bostadsbyggnadens hemfridszon sträcker sig till och omfattar det nedgrävda garaget.

Av foton i ärendet kan konstateras att de träd som 1975 fanns på fastigheten till största delen inte längre finns. Det finns i ärendet inga uppgifter om tidigare strandskyddsdispenser. Länsstyrelsens utgår därför från att nedtagandet av träd inte skett i enlighet med strandskyddsdispens. Det nya garaget ska placeras på samma plats som det nedgrävda garaget men kommer att ianspråka ett större område på marken då det är betydligt större än det nedgrävda garaget. Den nya byggnaden ska enligt situationsplanen inte placeras närmare strandlinjen än det nedgrävda garaget. Dock innebär det nya garagets utformning med stora fönster, sett i förhållande till användningsområdet, att hemfridszonen kommer att utökas norrut. Det nedgrävda garaget ryms visserligen inom bostadsbyggnadens hemfridszon men utformningen medför att hemfridszonen inte sträcker sig bortom garaget. Det nya garagets utformning med relativt stora fönster medför att hemfridszonen kommer att utökas mer än obetydligt. Särskilda skäl för strandskyddsdispens finns därför inte enligt 7 kap. 18 c § MB. Nämndens beslut ska därför upphävas.

Tomtplatsavgränsning

Då länsstyrelsen upphäver nämndens beslut om strandskyddsdispens ska även beslutet om tomtplatsavgränsning upphävas. Länsstyrelsen vill dock uppmärksamma nämnden på att en tomtplatsavgränsning ska utgöra den lagligen ianspråktaga hemfridszonen. Den ska i normalfallet inte omfatta ett område som är större än 2000 kvadratmeter. Då bostadsbyggnaden i detta fall är stor och det från strandskyddets införande funnits en stor öppen yta runt bostadshuset kan det finnas anledning att bestämma tomtplatsen till en större yta än det som är normalfallet. Dock är inte hela fastigheten lagligen ianspråktagen i strandskyddsreglernas mening. Nämnden har av den anledningen inte haft fog för att besluta om att hela fastigheten ska anses vara tomtplats.

Sammanfattning

Utifrån de uppgifter som finns i ärendet finner länsstyrelsen att det saknas skäl för strandskyddsdispens enligt 7 kap. 18 c § p.1 MB när det gäller uppförande av nytt garage. Något annat särskilt skäl för strandskyddsdispens har inte framkommit.

Den sökta åtgärden får anses strida mot strandskyddets syften att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområdet och att inte påtagligt påverka djur- och växtliv. Länsstyrelsen bedömer vid en intresseavvägning mellan den enskildes intresse och strandskyddsintresset, enligt 7 kap. 25 § MB, att inskränkningen i den enskildes rätt att använda mark eller vatten inte går längre än vad som krävs för att strandskyddets syften ska tillgodoses. Vad sökandena anfört förändrar inte bedömningen.

Ändring/tillbyggnad på huvudbyggnaden är inte förbjudna åtgärder i strandskyddat område och kräver av den anledningen inte dispens. Särskilt skäl för strandskyddsdispens för garaget saknas. Då dispens inte beviljas ska heller ingen tomtplatsavgränsning göras. Länsstyrelsen beslutar därför att upphäva nämndens beslut om strandskyddsdispens och tomtplatsavgränsning.

Ni kan överklaga beslutet

Se bilaga med överklagandehänvisning.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av enhetschef Caroline Näslund med länsassessor Ulrika Svedjerot som föredragande.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Bilagor

1. Överklagandehänvisning mark- och miljödomstolen

Kopia till

Gävle kommun (via e-post)

Ni kan överklaga beslutet hos mark- och miljödomstolen

Om ni inte är nöjda med Länsstyrelsens beslut, kan ni skriftligen överklaga beslutet hos mark- och miljödomstolen.

Så här överklagar ni beslutet

Länsstyrelsen måste pröva att överklagandet har kommit in i rätt tid, innan det skickas vidare tillsammans med handlingarna i ärendet. Därför ska ni lämna eller skicka er skriftliga överklagan till Länsstyrelsen Gävleborg antingen via e-post; gavleborg@lansstyrelsen.se, eller med post; Länsstyrelsen Gävleborg, 801 70 Gävle.

Tiden för överklagande

Ert överklagande måste ha kommit in till Länsstyrelsen **inom tre veckor** från den dag ni fick del av beslutet. Om det kommer in senare kan överklagandet inte prövas. I ert överklagande kan ni be att få ytterligare tid till att utveckla era synpunkter och skälen till att ni överklagar. Sedan är det mark- och miljödomstolen som beslutar om tiden kan förlängas.

Ert överklagande ska innehålla

- Vilket beslut som ni överklagar, beslutets datum och diarienummer.
- Hur ni vill att beslutet ska ändras.
- Varför ni anser att Länsstyrelsens beslut är felaktigt.

Om ni har handlingar som ni anser stödjer er överklagan så bör ni bifoga kopior på dessa. Kontakta Länsstyrelsen i förväg om ni behöver bifoga filer som är större än 15 MB via e-post.

Ombud

Om ni anlitar ett ombud som sköter överklagandet åt er ska ombudet underteckna skrivelsen samt uppge sitt eget namn, adress och telefonnummer. Ombudet bör också bifoga en fullmakt.

Behöver ni veta mer?

Har ni ytterligare frågor kan ni kontakta Länsstyrelsen via e-post, gavleborg@lansstyrelsen.se, eller via växeltelefonnummer 010-225 10 00. Ange diarienummer 5047-2023.