

Länsstyrelsen i Stockholms län

c/o Värmdö kommun  
Bygg-, miljö- och hälsoskyddsnämnden  
134 81 GUSTAVSBERG

E-post: [miljo-bygg@varmdo.se](mailto:miljo-bygg@varmdo.se)

Stockholm den 20 mars 2012

**Överklagande av Bygg-, miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut BMH 127, 2012-01-03, Dnr 2011.3953, att förelägga Oxudden Fastighets AB att vid vite om 1 000 000 kr omedelbart upphöra med byggnadsarbetena på fastigheten Eknö 1:363**

I egenskap av ombud för Oxudden Fastighets AB ("Oxudden"), se bifogad fullmakt, överklagar jag härmed Bygg-, miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut att förelägga Oxudden att vid ett vite om 1 000 000 kr omedelbart upphöra med byggnadsarbetena på fastigheten Eknö 1:363 med följande

**Yrkande**

Oxudden yrkar, jämväl interimistiskt, att länsstyrelsen upphäver Bygg-, miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut att förelägga Oxudden att vid ett vite om 1 000 000 kr omedelbart upphöra med byggnadsarbetena på fastigheten Eknö 1:363.

## Grund m.m.

### *Bakgrund*

Fastigheten Värmdö Eknö 1:363 ligger på södra delen av Sandön i Stockholms skärgård. Fastigheten omfattar 11 355 kvm och på den finns två byggnader med sommarstugestandard samt två förråd och f.d. försvarsanläggningar. Fastigheten ligger utanför planlagt område.

Fastigheten ägdes tidigare av Fortifikationsverket men lades under 2011 ut till försäljning. Värmdö kommun hade tidigare anmält intresse av att förvärva fastigheten i syfte att bygga kommunala hyresfastigheter på fastigheten, se [bilaga 1](#) (skrivelse med anledning av värdering från exploateringsingenjör Mats Söderberg till Rolf Simon på Forum Fastighetsekonomi AB). Efter att värderingen genomförts svalnade kommunens intresse och de var inte längre intresserade av att förvärva fastigheten. Av värdeutlåtandet, se [bilaga 2](#), framgår bl.a. att kommunen enligt uppgift haft kännedom om att Fortifikationsverket tidigare ändrat användning av byggnaderna genom att påbörja uthyrning (se s 3 i bilaga 2).

I stället kom Oxudden att förvärva fastigheten genom köpekontrakt undertecknat 2011-07-14. Dessförinnan hade fastigheten, på ansökan av Fortifikationsverket, taxerats om till "221, småhusenhet, fritidsbostad". I den objektsbeskrivning som låg till grund för köpet, se [bilaga 3](#), angavs bl.a. att byggnaderna på fastigheten sedan 1970-talet hyrts ut och använts såsom fritidsbostäder. Oxuddens intention är att fortsätta bedriva samma verksamhet på fastigheten, dvs. uthyrning av byggnaderna såsom fritidsbostäder. Tidigare verksamhet kommer således att fortsätta oförändrad. Oxudden har nu påbörjat inre renovering av de två byggnader som redan tidigare hade sommarstugestandard och som använts i uthyrningen. Omfattningen av renoveringen framgår av bifogat yttrande från arkitekten Bengt Svensson, se [bilaga 4](#). Renoveringen syftar helt enkelt till att fräscha upp och modernisera uthyrningsstugorna. Åtgärderna avser inre förändringar samt ett fåtal exteriöra förändringar som inte påverkar det yttre intryck som byggnaderna ger. Vare sig byggnadernas uppfattade eller reella användning ändras. Inga nya installationer har gjorts i byggnaderna som inte funnits tidigare.

Innan Fortifikationsverket påbörjade sin utförsäljning av tidigare militära fastigheter gav länsstyrelsen ut information att förmedla till presumtiva köpare i samband med försäljningarna, se [bilaga 5](#).

Länsstyrelsen redogjorde där för sina synpunkter avseende strandskyddet, generellt avseende Fortifikationsverkets övriga fastigheter till försäljning såväl som specifikt beträffande Eknö 1:363. Länsstyrelsen särskiljde Eknö 1:363 från övriga fastigheter genom att ange att de f.d. militärbarackerna hyrts ut för fritidsboende och att det därmed uppstått en hemfridszon runt byggnaderna. Som generell information beträffande byggnader av "typen militärbaracker som sedan längre tid hyrts ut veckovis eller kortare tider till olika hyresgäster" sades att om köparen avser att bedriva övernattnings- eller stuguthyrningsverksamhet på motsvarande sätt som skett tidigare, och utan att öka det privatiserade området inom fastigheten, är det troligen inte fråga om någon ändrad användning.

Som kommer utvecklas nedan har Oxudden hållit sig inom länsstyrelsens rekommendationer – såväl de som avsåg Eknö 1:363 specifikt som de mer generella rekommendationer som avsåg övriga av Fortifikationsverkets fastigheter.

På Sandön finns ett mindre antal personer som hela tiden motsatt sig Fortifikationsverkets utförsäljning av Eknö 1:363. Dessa personer har kontinuerligt utövat ett tryck mot kommunen i syfte att hindra försäljning av fastigheten. Oxudden å sin sida har alltsedan de blev intresserade av att köpa fastigheten hållit en löpande dialog med kommunen angående möjligheterna att bebygga densamma. Nu aktuella åtgärder är vare sig dispens- eller lovpliktiga. Oxudden har som svar på Kommunens skriftliga förfrågan intygat detta i skrivelse (dnr 2011.3953, daterad 2011-12-13, se [bilaga 6](#)) såväl som e-mail till Kommunen (daterat 2011-12-25, se [bilaga 7](#)). Noteras kan att gällande översiktsplan bl.a. anger att kommunen särskilt skall bevaka möjligheterna att gå längs stranden. Oxudden har hela tiden i sina kontakter med kommunen poängterat att inga åtgärder på fastigheten kommer att vidtas som kan inskränka allmänhetens möjligheter att beträda stranden. Oxudden har även hört sig för med kommunen om möjligheterna att upprätta en detaljplan för fastigheten, där allmänhetens tillträde till stranden skulle säkerställas. Kommunen har dock inte velat medverka till en sådan plan.

Noteras kan även att kommunen i det nu överklagade beslutet har anfört att de den 21 juni 2011 avtog en begäran om strandskyddsdispens för ändrad användning av militära byggnader till privat ändamål. Detta stämmer inte. Oxudden eller de personer som sitter i bolagets styrelse har aldrig ansökt om dispens för ändrad användning eftersom de hela tiden varit av uppfattningen att fråga inte är om ändrad användning. Tvärtom så tydliggjordes i sökandens yttrande (dnr 2011.1530, daterat 2011-05-28, se [bilaga 8](#)) att sökanden ansåg att användningen av "de fritidsliknande byggnaderna på fastigheten ej är militärt utan fritidsändamål". Vidare skrev sökanden i det ärendet att husen var inredda och (arkitekt)ritade såsom fritidshus. Den då aktuella

dispensansökan rörde bl.a. nybyggnation av fritidshus på fastigheten och skall inte förväxlas med nu aktuella åtgärder.

### *Överklagat beslut*

Efter att ovan nämnda personer på Sandön anmält Oxudden till Bygg-, miljö- och hälsoskydds-nämnden har nämnden i nu överklagat beslut anført att byggnaderna på fastigheten uppfördes för militärt bruk och att då fastigheten nu sålts av fortifikationsförvaltningen till ett privatägt bolag byggnaderna kommer att få någon form av civil användning. Nämnden har vidare anført att man vid besiktning av fastigheten den 22 december 2011 kunde konstatera att byggnadsarbeten pågick samt att pågående byggnadsarbeten ändrar byggnaderna på ett sådant sätt att bygglov och strandskyddsdispens krävs.

Oxudden håller som framgått inte med Bygg-, miljö- och hälsoskyddsnämnden om denna bedömning utan anser att fråga inte är om ändrad användning och att åtgärderna därför inte kräver vare sig bygglov eller strandskyddsdispens. För det fall bygglov och/eller strandskyddsdispens skulle anses nödvändiga för åtgärderna skall bygglov beviljas och strandskyddsdispens meddelas.

Noteras kan att nämndens beslut ter sig märkligt mot bakgrund av den uppgift som framkommer genom värdeutlåtandet, bilaga 2, att kommunen enligt uppgift känt till att Fortifikationsverket tidigare redan hade ändrat användningen av byggnaderna genom att hyra ut såsom fritidsboende till allmänheten.

### *Aktuella åtgärder*

Oxudden genomför ingen nybyggnation på fastigheten, inte heller någon tillbyggnad eller ombyggnation. De arbeten som utförs består av underhållsarbete samt uppräschning och renovering av befintliga byggnadsdelar. Åtgärderna omfattar i princip enbart inre underhåll. De arbeten som avser exteriören – t.ex. ommålning i diskretare färg – kommer inte att inverka menligt på allemansrätten. Omfattningen av arbetena framgår av bilaga 4. Som framgår av yttrandet har arkitekten gjort samma juridiska bedömning som Oxudden beträffande dispens- och lovplikt.

Noteras kan att kommunen i anteckningar från syn (daterad 2012-01-04 skapad av Olov Söderström, se [bilaga 9](#)) som företogs 2011-12-22 konstaterat följande: "På det stora hela verkar de pågående åtgärderna inte vara sådana att de kräver bygglov, om man kan förutsätta att de i

sig inte ändrar användningssättet för byggnaderna". Av samma anteckningar går att läsa att den enda överträdelse som inspektionen konstaterat var att takstolarna tagits ner. Detta var dock felaktigt. Takstolarna togs inte ned, dock har innertaket öppnats upp så att takstolarna frilagts.

### *Bygglov*

Av 9 kap 2 § första stycket 1 och 2 PBL framgår att bygglov krävs för nybyggnad och tillbyggnad. Av samma lagrum tredje punkten framgår bl.a. att bygglov krävs för annan ändring av en byggnad än tillbyggnad om ändringen innebär att byggnaden helt eller delvis tas i anspråk för ett väsentligen annat ändamål än det som byggnaden senast har använts för.

Med nybyggnad avses enligt 1 kap 4 § PBL uppförande av en ny byggnad eller flyttning av en tidigare uppförd byggnad till en ny plats. Med tillbyggnad avses enligt samma lagrum ändring av en byggnad som innebär en ökning av byggnadens volym. Som anförts ovan är det inte tal om någon nybyggnation på fastigheten. Inte heller är det fråga om någon tillbyggnad på byggnaderna – inga volymökande åtgärder har vidtagits eller kommer att vidtas.

Återstår att pröva gör därmed om byggnaderna genom åtgärderna tas i anspråk för ett väsentligen annat ändamål än det som byggnaderna senast har använts för.

Vad som utgör väsentligen annat ändamål har lagstiftaren överlämnat åt domstolarna att avgöra. Utgångspunkten har därvid varit att byggnadernas nya ändamål skall jämföras med byggnadernas tidigare *faktiska* användning. Hittills kan man av praxis se att ändring från t.ex. garage till lager, svinhus till bilverkstad, bostad till café/bostad, lager till stormarknad, fabrik till detaljhandel, bostad till kontor och skola till kontor har bedömts såsom bygglovspliktig ändrad användning. Ändrad användning från t.ex. fritidshus till permanentthus, bilförsäljning till möbelförsäljning och bostad till bostad/liten del eget kontor har däremot inte ansetts som sådan väsentlig ändring att bygglov krävs.

Beträffande aktuella byggnader har de sedan lång tid tillbaka hyrts ut av Fortifikationsverket till allmänheten såsom fritidsbostäder. Detta är den tidigare faktiska användning som skall ligga till grund för jämförelsen. Att användningen varit uthyrning av fritidsbostad framgår av objektsbeskrivningen och länsstyrelsens information (bilaga 3 och 5). Förhållandet intygas även av Karl-Martin Svärd, projektledare på Fortifikationsverkets Markavdelning och ansvarig för försäljningen av fastigheten, se bilaga 10. Som framgår av Svärds intyg har de två bostadshusen på

fastigheten sedan 60 år tillbaka tjänat som fritidsbostad åt först försvarsanställda, sedan stadsanställda och slutligen åt privatpersoner utan någon koppling till det militära. De senaste 20 åren har fastigheten hyrts ut till ett fåtal familjer varav en även var intresserad av att köpa fastigheten. Vidare framgår av intyget att de tidigare logementen byggdes om till sommarstugor under 1940-talet och att de därefter löpande har underhållits och moderniserats samt att de är enkla men robusta i sitt utförande med tvåglasfönster, sovrum, kök med bl.a. spis och diskho, tvättrum med handfat, eluppvärmning och indraget vatten. De byggarbeten som Oxudden nu genomför skiljer sig inte från de underhållsarbeten som Fortifikationsverket tidigare genomfört utan syftar enbart till att fräscha upp och höja standarden på de relativt slitna byggnaderna. Därefter kommer Oxudden som anförs att fortsätta samma verksamhet som tidigare, dvs. uthyrning av byggnaderna såsom fritidsbostäder.

Ändamålet är således oförändrat jämfört med tidigare. Det är under alla omständigheter inte fråga om någon *väsentlig* ändring av användningen, vilket är kravet för att bygglovsplikt skall föreligga. Åtgärderna är därmed inte bygglovspliktiga. I vart fall är uppenbarhetsrekvisitetet i 9 kap 30 § PBL inte uppfyllt, varför ett föreläggande enligt detta lagrum inte kan utgå.

För det fall åtgärderna skulle vara bygglovspliktiga skall bygglov i vart fall medges. Åtgärderna strider inte mot områdesbestämmelser, förutsätter inte planläggning samt uppfyller övriga krav i 2 och 8 kap PBL.

### *Strandskyddsdispens*

Av 7 kap 15 § miljöbalken framgår bl.a. att inom ett strandskyddsområde får inte byggnader eller byggnaders användning ändras eller andra anläggningar eller anordningar utföras, om det hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt.

Kommunen har i det överklagade beslutet anfört att pågående byggnadsarbeten ändrar byggnaderna på sådant sätt att strandskyddsdispens krävs.

Som framgår av resonemanget ovan är det dock inte fråga om någon ändrad användning av byggnaderna, utan byggnadernas användningsområde kommer vara oförändrat jämfört med då Fortifikationsverket ägde fastigheten.

Inte heller ändrar byggnadsarbetena byggnaderna på sådant sätt att det hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt. Åtgärderna utförs i princip helt och hållet inomhus och exteriören förändras mycket lite – fasaderna målas t.ex. om med svart slamfärg vilket torde medföra att byggnaderna smälter in än mer i naturen. Inga nya faciliteter installeras inomhus som skulle innebära en förändrad användning av byggnaden sedan tidigare.

Som anförts ovan har länsstyrelsen särskiljt aktuell fastighet från andra fastigheter ägda av Fortifikationsverket, genom att specifikt ange att det finns en viss hemfridszon runt byggnaderna. Av aktuella åtgärder är det ingen som vidtas utanför den hemfridszon som fanns sedan tidigare. Inte heller påverkar åtgärderna storleken av hemfridszonen eftersom de inte utökar det område runt byggnaderna som uppfattas som privat. Som anförts ovan och som styrkts har byggnaderna redan tidigare varit inredda för och använts för bostadsändamål. Den uppfräschning som nu sker ändrar inte användningen av byggnaden.

Vid en bedömning av hemfridszon, ianspråktagen mark och tomtplats måste karaktären av fastigheten (dess vegetation<sup>1</sup> och terrängförhållanden) i fråga samt dess anläggningar beaktas. Enligt 12 kap. 4 § brottsbalken är det förbjudet att gå över tomt, eller "annans äga". Begreppet tomt har central betydelse för hemfridszonen och allemansrättens del. Flera av Naturvårdsverkets äldre skrivelser är här instruktiva. Som Bertil Bengtsson skriver i "Allemansrätten, vad säger lagen" är en tomt i lagens mening "vidsträckt omkring bostadshus"<sup>2</sup>. Aktuella byggnader är uppenbarligen att betrakta och definieras som bostadshus. De är inte förrådshus, ekonomibyggnader, förråd eller annat utan inredda och utförda som bostäder. Är insynen på tomten fri får man hålla sig på längre avstånd (än 10-15 meter från bostadshus). Men, fortsätter Bertil Bengtsson, den som går förbi en villa på 60-70 meters håll lär i allmänhet inte kunna straffas för att han tagit väg över tomt. Sikten på fastigheten Oxudden är nära bostadshuset god, då tallskogen är gles och tomten där öppen. En naturlig hemfridszon skapas mellan de båda bostadshusen, förrådshuset, ekonomihuset (de två teknikbodarna som hyrs ut till Tele2 och Telenor) samt utedassen. Naturvårdsverket skriver att tomtplatsavgränsning måste anpassas så att byggnader och anordningar kan användas på ett förnuftigt sätt.<sup>3</sup> Redan innan reoveringen påbörja-

---

<sup>1</sup> Naturvårdsverkets skrivelse: "Strandskydd – Tillämpning av Naturvårdslagens bestämmelser Enligt 15, 16 och 16 a §§, Allmänna råd 97:1, s. 54

<sup>2</sup> Bertil Bengtsson, "Allemansrätten, vad säger lagen" s. 17 ff

<sup>3</sup> Naturvårdsverkets skrivelse: "Strandskydd – Tillämpning av Naturvårdslagens bestämmelser Enligt 15, 16 och 16 a §§, Allmänna råd 97:1, s. 54 f

des fanns på tomten och i nära anslutning till bostadshuset tvättlinor med tvättklädnypor, en enkel reppunga, en grillplats med utemöbler i plats på framsidan av det norra huset samt en hängmatta. Dessutom omgärdas fastigheten längs med fastighetsgränsen tydligt av trådstängsel ned till strandsockeln, men ej ända ned till strandlinjen. Sammantaget ger den redan befintliga bebyggelsen allmänheten en tydlig signal att området är ianspråktaget.<sup>4</sup> Allemansrätten ovanför strandremsan bör därmed anses vara utsläckt, i vart fall området runt ovan nämnda byggnadsverk - bostadshuset, förrådshuset, teknikbodarna och utedassen.

Oxudden anser med stöd av Bertil Bengtssons skrivelse att hemfridszonen i fråga särskilt måste bedömas från det bebodda eller befolkade perspektivet. Som Bengtsson skriver är det "tvivelaktigt om man alls kan straffas för passage vintertid intill en synnerligen obebodd sommarstuga, ifall man går på mark som inte riskerar att skadas. Men för straffrihet fordras nog i så fall att byggnaden tydligt står tom: det räcker inte att invånarna tycks vara ute mera tillfälligt."<sup>5</sup> Byggnaderna i fråga är sedan länge utformade för att maximera allmänhetens bekvämlighet att ta väg över fastigheten när de inte är bebodda. Detta understryks av att samtliga fönster på bostadshuset är försedda med heltäckande luckor. Dessa bommas igen när fritidshuset ej bebos. Renoveringen som nu företas kommer bevara denna, i Oxuddens åsikt för traditionen på Sandön, viktiga detalj. När fritidshuset ej hyrs ut av Oxudden kommer de vara igenbommade och fastigheten kommer därvid precis som tidigare uppfattas som mer allemansrättsligt tillgänglig. Detta innebär inte att bostadshuset ej har hemfridszon eller att tomten runt omkring dem alltid skulle vara allemansrättsligt tillgänglig. Däremot är tiden då hemfridszonen är relevant i praktiken begränsad till de tillfällen som bostadshuset bebos. Detta är inte annorlunda från andra strandliggande fritidsbostäder som historiskt sett ej använts som permanentbostäder. Vidare är det ett oförändrat läge från förhållandet under tidigare ägare på den här aktuella fastigheten.

Åtgärderna är mot bakgrund av ovan inte förbjudna enligt miljöbalken och omfattas därmed heller inte av kravet på dispens från strandskyddet.

Även om åtgärderna skulle omfattas av strandskyddsbestämmelserna i 7 kap 15 § MB finns skäl att meddela dispens från strandskyddet eftersom området redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften. Aktuell fastighet är på landsidan omgärdad av stängsel och allmänhetens möjlighet att ta sig in på fastigheten är i princip

---

<sup>4</sup> Jmfr. Naturvårdsverkets skrivelse: "Strandskydd – Tillämpning av Naturvårdslagens bestämmelser Enligt 15, 16 och 16 a §§, Allmänna råd 97:1, s. 33

<sup>5</sup> Bertil Bengtsson, "Allemansrätten, vad säger lagen" s. 18



begränsad till landstigning vid stranden, där man från stranden sett tidigt möts av en sammanhållen formation av byggnader och anläggningar. Som konstaterats av länsstyrelsen är aktuella byggnader av sådant slag att de redan har en viss hemfridszon. Även om hemfridszonen skulle vara begränsad är den dock i vart fall av sådan storlek att aktuella åtgärder inte påverkar allemansrätten. Även om länsstyrelsen skulle anse att aktuella åtgärder påverkar allemansrätten är sådan påverkan så pass marginell att det inte finns skäl att neka dispens för dem.

### *Proportionalitetsprincipen*

Enligt proportionalitetsprincipen skall ett beslut eller föreläggande inte gå utöver vad som kan anses nödvändigt med hänsyn till ändamålet. I miljöbalken kommer det till exempel till uttryck i 26 kap 9 § andra stycket där det stadgas att mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet inte får tillgripas. Beträffande ett sådant föreläggande som nu är aktuellt skall det finnas en rimlig balans mellan vad det allmänna vinner och den enskilde förlorar.

I detta fall har Oxudden påbörjat i huvudsak inre uppfräschning och renovering av byggnader som tidigare använts – och framgent kommer att användas – som fritidsbostäder. Kommunen har ansett det så viktigt att hindra dessa arbeten att de har förelagt Oxudden vid ett vite om 1 000 000 kr att omedelbart upphöra med arbetena samt har beslutat om s.k. verkställighetsförordnande. Kommunen har inte preciserat vilka byggnadsarbeten som de anser strider mot lag utan har svepande angivit att samtliga byggnadsarbeten på fastigheten skall upphöra.

Ett sådant föreläggande är inte proportionerligt. Kommunen bör precisera exakt vilka åtgärder som de anser strider mot PBL och miljöbalken samt konkretisera föreläggandet till dessa åtgärder. Vinsten för det allmänna står heller inte på något sätt i proportion till de förluster som Oxudden åsamkas. Ett stillestånd i entreprenaden kommer att skada såväl byggnader som byggmaterial samt orsaka stor ekonomisk skada för Oxudden och den entreprenör som kontrakterats för arbetet. Då proportionalitetsprincipen träds för när skall föreläggandet upphävas.

### *Sammanfattning*

Aktuella åtgärder på Eknö 1:363 är förenliga med både miljöbalken och plan- och bygglagen. Det föreläggande som lagts av kommunen är heller inte proportionerligt mot påstådda överträdelser. Det saknas därför grund för föreläggandet, varför det skall upphävas.

### **Inhibition**

Bygg-, miljö och hälsoskyddsnämnden har beslutat om s.k. verkställighetsförordnande, dvs. att beslutet skall gälla omedelbart även om det överklagas. Med anledning av vad som anförts ovan – framförallt beträffande att det inte är fråga om ändrad användning – skall beslutet dock upphävas. Såväl Oxudden som anlitaad entreprenör åsamkas ekonomisk skada genom att renoveringsarbetena på fastigheten avstannar, en skada som blir än större av att kommunen svepande har angivit att samtliga byggnadsarbeten skall upphöra utan att precisera vilka. Det finns vidare stor risk att byggnaderna och byggmaterial skadas om arbetena inte får slutföras, en risk som är stor i rådande väderlek. Det hemställs mot bakgrund av detta att länsstyrelsen meddelar inhibition av det överklagade beslutet.

### **Hemställan om besiktning**

För att få en fullständig och rättvisande bild av själva fastigheten och de arbeten som utförts därpå är det av stor vikt att åka ut och besiktiga förhållandena på plats. Det hemställs därför att länsstyrelsen håller sådan besiktning. Det hemställs även att representanter för Oxudden ges möjlighet att närvara vid sådan besiktning för att kunna visa runt och förklara vilka arbeten som utförts.

Dag som ovan



Johannes Holmgren