



**BESLUT**

Datum  
2012-12-20

Beteckning  
4032-10504-2012

Oxudden Fastighets AB  
Ombud: advokat Johannes Holmgren  
Landahl advokatbyrå AB  
Box 5209  
102 45 Stockholm

Bygg-, miljö- och hälsoskyddsnämnden i Värmdö  
kommun  
134 81 Gustavsberg

## Överklagande av vitesförläggande och byggstopp på fastigheten Eknö 1:363 i Värmdö kommun

### Beslut

Länsstyrelsen upphäver det överklagade beslutet och återförvisar ärendet till Bygg-, miljö- och hälsoskyddsnämnden i Värmdö kommun för förnyad handläggning.

### Bakgrund

**Bygg-, miljö- och hälsoskyddsnämnden i Värmdö kommun** beslutade den 3 januari 2012, BMH 127, (delegationsbeslut) att med stöd av 11 kap. 31 och 37 §§ plan- och bygglagen (2010:900), PBL, och 26 kap. 1, 9, 14, 15, 26 §§ miljöbalken (MB) förelägga Oxudden fastighets AB (556855-0858) att vid vite av en miljon kronor omedelbart upphöra med byggnadsarbetena på fastigheten Eknö 1:363 i Värmdö kommun. Enligt 11 kap. 38 § PBL och 26 kap. 26 § MB gäller beslutet omedelbart även om det överklagas.

Beslutet motiverades på i huvudsak följande sätt. På fastigheten pågår ombyggnadsarbeten. Bygglov för ändrad användning har inte sökts eller givits. I beslut den 21 juni 2011 avslog nämnden en begäran om "strandskyddsdispens för ändrad användning av militära byggnader till privata ändamål, uppförande av ny byggnad med en byggnadsarea om 150 m<sup>2</sup>, rivning av mast, teknikbodar och värn samt uppförande av brygga". Besök på fastigheten vidtogs den 22 december 2011 efter anmälan om olovlig byggnation. Kring de två byggnader som tjänat som logement finns ett antal upplag bestående av byggnadsmaterial täckta av presenning. Båda husen är under invändig ombyggnation och takstolarna har tagits ner. Samtliga innerväggar har rivits och alla fasta installationer tagits bort. I det norra huset är man i färd med att sätta upp nya. Byggnaderna på fastigheten uppfördes för militärt bruk. Då fastigheten nu sålts till ett privat bolag kommer byggnaderna att få

**BESLUT**Datum  
2012-12-20Beteckning  
4032-10504-2012

någon form av civil användning. Enligt 9 kap. 2 § PBL krävs det bygglov för ändring av en byggnad om ändringen innebär att byggnaden helt eller delvis tas i anspråk eller inreds för ett väsentligen annat ändamål än det som byggnaden senast har använts för. Enligt 7 kap. 15 § MB får inom ett strandskyddsområde inte byggnader eller byggnaders användning ändras om det hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt. De pågående byggnadsarbetena ändrar byggnaden på ett sådant sätt att bygglov och strandskyddsdispens krävs.

**Oxudden fastighets AB** (bolaget) har överklagat beslutet och härvid yrkat att nämndens beslut ska upphävas. Bolaget yrkar även att beslutet ska inhiberas samt att Länsstyrelsen ska företa en besiktning på fastigheten.

Bolaget har till stöd härför anfört i huvudsak följande. De åtgärder som vidtagits kräver vare sig bygglov eller strandskyddsdispens. För det fall att bygglov och strandskyddsdispens ändå behövs ska detta meddelas. Fastigheten omfattar 11 355 m<sup>2</sup> och är bebyggd med två byggnader med sommarstugestandard, två förråd samt f.d. försvarsanläggningar. Av värderingsutlåtande upprättat i samband med att kommunen undersökte huruvida det kunde vara av intresse att införskaffa fastigheten framgår bl.a. att kommunen haft kännedom om att den tidigare ägaren, Fortifikationsverket, ändrat användningen genom att påbörja uthyrning. Innan bolaget den 14 juli 2011 förvärvade fastigheten hade den, på ansökan av Fortifikationsverket, taxerats om till småhusenhet, fritidsbostad. Av den objektsbeskrivning som låg till grund för köpet angavs bl.a. att byggnaderna på fastigheten sedan 1970-talet hyrts ut som fritidsbostäder. Bolagets intention är att fortsätta att bedriva samma verksamhet på fastigheten, d.v.s. uthyrning av byggnaderna som fritidsbostäder. Den nu påbörjade renoveringen – som avser inre förändringar samt ett fåtal exteriöra som inte påverkar det yttre intryck som byggnaderna ger – syftar till att fräscha upp och modernisera uthyrningsstugorna. Inga nya installationer har gjorts i byggnaderna. Innan Fortifikationsverket påbörjade sin försäljning av tidigare militära fastigheter gav Länsstyrelsen ut information att förmedla till presumtiva köpare. Länsstyrelsen redogjorde där för sina synpunkter såväl generellt som avseende den nu aktuella fastigheten och särskiljde då Eknö 1:363 från övriga fastigheter genom att de f.d. militärbarackerna hyrts ut för fritidsboende och det därigenom 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” anfördes att om köparen avsåg att bedriva övernattnings- eller stuguthyrning på motsvarande sätt som skett tidigare, och utan att öka det privatiserade området inom fastigheten, är det troligen inte fråga om någon ändrad användning.

Nu aktuella åtgärder är vare sig dispens- eller lovpliktiga. Bolaget har hela tiden i sina kontakter med kommunen poängterat att inga åtgärder kommer att vidtas på fastigheten som kan inskränka allmänhetens möjligheter att beträda stranden. Bolaget har även hört sig för med kommunen om möjligheten att upprätta en detalj-



plan för fastigheten där allmänhetens tillträde till stranden skulle säkerställas. Kommunen har dock inte velat medverka till en sådan plan. Det stämmer inte att bolaget skulle ha ansökt om dispens för ändrad användning eftersom man hela tiden varit av uppfattningen att frågan inte är om ändrad användning. Tvärt om tydliggjorde bolaget i ett yttrande daterat den 28 maj 2011 att användningen av byggnaderna utgjordes av fritidsändamål. Härvid anförde man vidare att byggnaderna var arkitektritade och inredda som fritidshus. Den då aktuella dispensansökan rörde bl.a. nybyggnation av fritidshus och ska inte förväxlas med nu aktuella åtgärder. Vid det platsbesök som nämnden företog på fastigheten den 22 december 2011 konstaterades att ”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 anteckning går att läsa att den enda överträdelsen som inspektören konstaterade var att takstolarna tagits ner. Detta var dock inte korrekt eftersom de inte tagits ner utan den åtgärd som vidtagits var att innertaket öppnats upp så att takstolarna frilagts.

När frågan om ändrad användning ska avgöras är det av avgörande betydelse att de aktuella byggnaderna sedan lång tid hyrts ut av Fortifikationsverket till allmänheten som fritidsbostäder. Av intyg från Fortifikationsverket framgår att byggnaderna sedan 60 år tjänat som fritidsbostad åt först försvarsanställda, sedan stadsanställda och slutligen åt privatpersoner utan någon koppling till det militära. Efter renoveringens färdigställande kommer bolaget att fortsätta med samma verksamhet som tidigare, d.v.s. uthyrning av byggnaderna som fritidsbostäder. Ändamålet är således det samma som tidigare. Det kan i vart fall inte anses vara frågan om någon väsentlig ändring av användningen, vilket är kravet för att bygglovsplikt ska anses föreligga. Av ovan anförda skäl kräver nu aktuella åtgärder inte heller någon strandskyddsdispens bl.a. då hemfridszonen inte utökas. En naturlig hemfridszon skapas mellan de båda bostadshusen, förrådshuset, ekonomihuset (d.v.s. de två teknikbodar som hyrts ut till telefonbolag) samt utedassen. Redan innan renoveringen påbörjades fanns på tomten och i nära anslutning till bostadshusen tvättlinor, en gunga, en grillplats med utemöbler samt en hängmatta. Dessutom omgärdas fastigheten tydligt av trådstängsel ner till strandsockeln, men ej ända till strandlinjen. Sammantaget ger den redan befintliga bebyggelsen allmänheten en tydlig signal om att området är ianspråktaget. Allemansrätten ovanför strandlinjen bör därmed anses vara utsläckt. Byggnaderna är vidare sedan länge utformade för att maximera allmänhetens bekvämlighet att ta väg över fastigheten när de inte är bebodda. Detta understryks av att samtliga fönster är försedda med heltäckande luckor som bommas igen när fritidshuset inte bebos. Vid renoveringen kommer bolaget att bevara denna för Sandön viktiga detalj.

Bolaget blev inte delgivna föreläggandet förrän den 19 mars 2012. Bolaget har adressen c/o Denise Cederholm, Kaptensgatan 11, 114 57 Stockholm. I föreläggandet angavs dock inte c/o adressen på kuvertet. Trappuppgången på Kaptensgatan 11 innehåller fyra våningar med två lägenheter på varje våning. Bolagets namn finns inte upptaget vare sig i trappuppgången eller på någon av lägenhets-



dörrarna. Chansen att föreläggandet skulle komma till rätt adress var således minimal. Även på grund härav finns skäl att undanröja föreläggandet. Slutligen kan påpekas att nämndens åtgärd att vid vite om 1000 000 kr kräva att bolaget omedelbart ska upphöra med arbetena – utan att närmare precisera vilka byggnadsåtgärder de anser strider mot lag – inte kan anses förenliga med proportionalitetsprincipen. Ett stillestånd i entreprenaden kommer att skada såväl byggnader som material och orsaka stor ekonomisk skada för bolaget och den entreprenör som kontrakterats för arbetet.

### **Motivering**

Fastigheten Eknö 1:363 omfattas inte av någon detaljplan.

Länstyrelsen beslutade den 27 april 2012 att inhibera Bygg-, miljö- och hälsoskyddsnämnden i Värmdö kommuns beslut i den del det grundar sig på bestämmelserna i 11 kap. 31 § PBL, och förordnade att beslutet i denna del tillsvidare inte skulle gälla. Länstyrelsen avtog i övrigt bolagets yrkande om inhibition.

#### *Tillämpliga bestämmelser enligt plan- och bygglagen*

Enligt 9 kap. 2 § första stycket 3 a PBL krävs det bygglov bl.a. för att helt eller delvis ta i anspråk eller inreda byggnader för ett väsentligen annat ändamål än det för vilket byggnaden senast har använts.

Enligt 11 kap. 5 § PBL ska en tillsynsmyndighet pröva förutsättningarna för och behovet av att ingripa eller besluta om en påföljd enligt detta kapitel så snart det finns anledning att anta att någon inte har följt bestämmelserna i bl.a. PBL.

Av 11 kap. 31 § PBL följer att byggnadsnämnden får förbjuda att byggnadsarbeten eller andra åtgärder fortsätter om det är uppenbart att arbetena eller åtgärderna strider mot bl.a. bestämmelser i PBL.

Ett beslut enligt 31 § får enligt 37 § första stycket förenas med vite.

#### *Tillämpliga bestämmelser enligt miljöbalken m.m.*

Av 7 kap. 13 § MB framgår följande. Strandskydd gäller vid havet och vid insjöar och vattendrag. Strandskyddet syftar till att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden, och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten.

Av 7 kap. 15 § 2 MB följer bl.a. att byggnader eller byggnaders användning inom ett strandskyddsområde inte får ändras om det hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt.



## BESLUT

Datum  
2012-12-20Beteckning  
4032-10504-2012

26 kap. 9 § första och andra stycket MB har följande lydelse. En tillsynsmyndighet får meddela de förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall för att denna balk samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken skall efterlevas.

Mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får inte tillgripas.

Enligt 26 kap. 14 § MB får ett förbud förenas med vite.

Byggnadsnämnden får med stöd av 11 kap. 38 § PBL och 26 kap. 26 § MB besluta att bl.a. beslut enligt 11 kap. 31 § PBL och 26 kap. 9 § första stycket MB gäller omedelbart även om det överklagas.

*Förhållandena på fastigheten*

Länsstyrelsen konstaterar inledningsvis att det överklagade beslutet inte innebär något föreläggande om att vidta rättelse utan endast ett förbud mot att vidta vidare byggnadsåtgärder.

Länsstyrelsen har i skrivelse till Fortifikationsverket den 17 maj (reviderad den 23 maj) 2011 uttalat bl.a. följande angående frågan om vilken information Fortifikationsverket borde tillhandahålla vid försäljning av fastigheter belägna inom strandskyddade skärgårdsområden. Hela fastigheten Eknö 1:363 – som är bebyggd med bl.a. två militärbaracker som enligt uppgift har hyrts ut årsvis eller längre tid för sommarboende – omfattas av strandskydd enligt 7 kap. MB vilket bl.a. innebär förbud mot att ändra byggnader eller dess användning om det hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt. Med hänsyn till byggnadernas utformning som militärbarack har en eventuell hemfridszon en mycket begränsad storlek. Varje åtgärd som vidtas utanför denna zon och därmed utökar byggnadernas hemfridszon är förbjuden, t.ex. uteplatser, trädgårdsanläggning, rabatter, staket, bersåer, grillplatser, lekplatser, flaggstänger, trädgårdsmöbler och gungor. En ombyggnad eller annan ändring av befintlig byggnad, t.ex. genom större fönster eller altan, är förbjuden eftersom det medför att det område runt byggnaden som uppfattas som privat (hemfridszonen) utökas eller att allmänheten på annat sätt hindras eller avhålls från områden där den idag kan röra sig fritt.

Vid det platsbesök som Länsstyrelsen företog den 24 april 2012 på fastigheten Eknö 1:363 tillsammans med företrädare för Bolaget kunde konstateras att byggnadsåtgärder vidtagits såväl ut- som invändigt på bägge bostadshusen. Avseende de yttre ändringarna bestod dessa främst av fönsterbyten som medfört något större fönsteryta på byggnaderna. Fönsterspröjsarna var vitmålade mot tidigare grönmålade men uppvisade i övrigt ganska stora likheter med de fönster som fortfarande fanns kvar på delar av de två byggnaderna. Värt att notera var även att ett fönster-



avsnitt – mot vattnet – på den norra byggnaden ersatts av en fönsterdörr. Några ritningar på de vidtagna och planerade förändringarna av byggnaderna på fastigheten presenterades inte men den arkitekt som för Bolagets räkning medverkade på besiktningen anförde att man haft för avsikt att bygga någon form av terrasloft i riktning mot vattnet på taket av den norra bostadsbyggnaden för att på så sätt möjliggöra t.ex. solbadande. Detta ansågs viktigt då Bolaget menade att altaner eller liknande anordningar på marken runt byggnaderna knappast var förenligt med rådande strandskyddsbestämmelser.

Vad gällde förhållandena på fastigheten i övrigt kunde vid platsbesöken bl.a. följande konstateras. Ett lågt äldre stålträdsstaket markerade fastighetens gränser i alla riktningar utom i sydväst där staketet istället slutade i slutningen ner mot stranden. Fastigheten bestod, vid sidan av en sandstrand, främst av en karg tallskog liknande den som sträcker sig över stora delar av Sandön. Vid sidan av de två bostadshusen fanns även två förrådsbyggnader samt ett skjul i mycket dåligt skick. Vidare ett par igenfyllda bunkrar samt en mobilmast med två tillhörande teknikbodar. Kring byggnaderna fanns ett antal enkla bruksföremål såsom bl.a. en hängmatta, en bänk och tvättlinor. Med anledning av föremålets enkla beskaffenhet borde dessa i sig inte medföra någon avhållande effekt på allmänhetens möjlighet att passera över fastigheten i nära anslutning till byggnaderna. Särskilt inte under de perioder då inga hyresgäster befinner sig där och fönsterluckorna är stängda.

#### *Bedömning enligt plan- och bygglagen*

Inledningsvis bör anföras att det saknar betydelse att ägandet nu övergått från statligt – företrätt av Fortifikationsverket – till privat. Frågan är istället om byggnadernas användning eller inredning ändras på ett sådant sätt att det är att se som lovpliktigt.

Enligt bestämmelsen i 9 kap. 2 § första stycket 3 a PBL är det bygglovskrävande att helt eller delvis ta i anspråk eller inreda byggnader för ett väsentligen annat ändamål än det för vilket byggnaden senast har använts. Eftersom den av Bolaget planerade verksamheten synes vara att även fortsättningsvis använda de tidigare sommarhusen som sommarbostäder där det ska bedrivas uthyrningsverksamhet kan de nu vidtagna åtgärderna inte ses som en bygglovsoppliktiga med anledning av att byggnadernas användning ändras. Bygg-, miljö- och hälsoskyddsnämnden i Värmdö har således inte haft något skäl att stoppa de pågående byggnadsåtgärderna med hänvisning till några bestämmelser i Plan- och Bygglagen.

#### *Bedömning enligt miljöbalken*

När det härefter gäller det beslut som nämnden tagit med stöd av miljöbalkens bestämmelser kan följande anföras. Det är enligt bestämmelserna i 7 kap. 15 § 2 MB inte tillåtet att inom strandskyddsområden vidta förändringar av byggnader



eller byggnaders användning om förändringen hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle fått färdas fritt. Av bestämmelsen följer således att det dels är åtgärderna i sig – t.ex. om- och tillbyggnader, anordnande av rabatter eller gångstigar m.m. – och dels ändring av byggnadernas användning som är förbjudet. I det senare fallet är det typiskt sätt frågan om byggnader som tidigare tjänat som t.ex. förråd eller sjöbodan men som efter ombyggnad kommer att användas för bostadsändamål.

I det överklagade beslutet anför nämnden att byggnaderna på fastigheten uppfördes för militärtbruk och att byggnaderna – när fastigheten nu sålts till ett privat bolag – kommer att få någon form av civil användning. Som anförts ovan har dock inte byggnaderna – eller för den delen fastigheten i sig – på mycket lång tid haft något militärt användningsområde då de tjänat som sommarbostäder. Huruvida fastigheten ägs av det allmänna eller av något privat intresse saknar – precis som då det gäller frågan om krav på bygglov – betydelse för frågan om åtgärden innebär en ändrad användning ur strandskyddshänseende.

Vad gäller de åtgärder som har vidtagits invändigt innebär inte heller dessa att byggnaderna har fått en ändrad användning. De inre åtgärderna kan inte heller anses hindra eller avhålla allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt varför åtgärderna således inte strider mot bestämmelserna i 7 kap. 15 § 2 MB.

Vissa av de yttre förändringar som Länsstyrelsen vid sitt besök på fastigheten kunde konstatera hade vidtagits – och som enligt Bolagets företrädare man eventuellt planerade att vidta – på sommarbostäderna skulle i och för sig kunna upplevas privatiserande på ett sätt som kanske skulle kunna kräva dispens från strandskyddet för att kunna medges. Skäl att ingripa mot vissa av de vidtagna åtgärderna förefaller således ha förelegat.

Av 26 kap. 9 § andra stycket MB framgår dock att mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet inte får tillgripas. Med anledning av vad som har anförts ovan om eventuell dispensplikt för de på fastigheten vidtagna åtgärderna så måste nämndens beslut att förelägga Oxudden Fastighets AB att omedelbart upphöra med byggnadsarbetena på fastigheten Eknö anses oproportionella och alltför långtgående varför beslutet ska upphävas och återförvisas till nämnden för förnyad handläggning. Vid denna utgång saknas skäl att närmare pröva skäligheten i vitesbeloppets storlek.

Avslutningsvis kan dock anföras att Länsstyrelsens beslut att upphäva nämndens föreläggande och återförvisa ärendet för förnyad handläggning inte innebär något ställningstagande till huruvida vidtagna samt eventuellt planerade åtgärder på fastigheten kan tillåtas med hänsyn till miljöbalkens strandskyddsbestämmelser.

**BESLUT**Datum  
2012-12-20Beteckning  
4032-10504-2012**Hur man överklagar**

Detta beslut kan överklagas hos Mark- och miljödomstolen i Nacka enligt bilaga.

I handläggningen av detta ärende har deltagit länsassessorn Åke Drevenius, beslutande, och länsassessorn Mats Bigner, föredragande.

Åke Drevenius

Mats Bigner





## Hur man överklagar hos Mark- och miljödomstolen

### Var ska beslutet överklagas

Länsstyrelsens beslut kan skriftligen överklagas till **Mark- och miljödomstolen**.

### Hur man utformar sitt överklagande m.m.

I skrivelsen ska du

- tala om vilket beslut du överklagar, t.ex. genom att ange ärendets nummer (diarienumret)
- redogöra för hur du anser att beslutet ska ändras.

Du bör också redogöra för varför du anser att Länsstyrelsens beslut är felaktigt.

Du kan givetvis anlita ombud att sköta överklagandet åt dig.

Behöver du veta mer om hur du ska gå till väga, så ring eller skriv till Länsstyrelsen.

### Övriga handlingar

Om du har handlingar eller annat som du anser stöder din ståndpunkt, så bör du skicka med det.

### Var inlämnas överklagandet

Din skrivelse ska inlämnas/skickas **till Länsstyrelsen** och inte till Mark- och miljödomstolen.

### Tid för överklagande

Länsstyrelsen måste ha fått din skrivelse **inom tre veckor** från den dag **du fick del av beslutet**, annars kan ditt överklagande inte tas upp.

### Underteckna överklagandet

Din skrivelse ska undertecknas och namnteckningen förtydligas. Uppge också postadress och telefonnummer.