



ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2019-09-27 i mål nr M 6977-18, se bilaga A

PARTER

Klagande

Nacka kommun

Motpart

1. Nacka Miljövårdsråd

2. Saltsjöbadens Naturskyddsförening

SAKEN

Strandskyddsdispens på fastigheterna X och Y i Nacka kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

1. Med ändring av mark- och miljödomstolens dom fastställer Mark- och miljööverdomstolen Miljö- och stadsbyggnadsnämnden i Nacka kommuns beslut den 8 juni 2017 i ärende nr M 2016-001048, § 70, till den del beslutet avser strandskyddsdispens för att iordningställa en hamnplan, inom hamnplanen återuppföra byggnader för användning till båthallar samt iordningställa en väg på fastigheterna X och Y i Nacka kommun, i den omfattning och på de villkor som anges i nämndens beslut (domsbilaga B).

2. Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandet till den del det avser dispens för en särskild byggnad för snickeri.

Dok.Id 1650009

Postadress Box 2290 103 17 Stockholm	Besöksadress Birger Jarls Torg 16	Telefon 08-561 670 00 08-561 675 50 E-post: svea.hovratt@dom.se www.svea.se	Telefax	Expeditionstid måndag – fredag 09:00–16:30
---	---	---	----------------	---

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Nacka kommun har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska fastställa Miljö- och stadsbyggnadsnämnden i Nacka kommuns beslut att ge strandskyddsdispens.

Nacka Miljövårdsråd och **Saltsjöbadens Naturskyddsförening** (föreningarna) har motsatt sig att mark- och miljödomstolens dom ändras.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Kommunen har anfört i huvudsak följande:

Strandskyddsdispens gavs 2012 för nya byggnader, men området behövde utredas för sannolika miljöföroreningar. Utredningen visade att sanering var nödvändig.

Utredningen och saneringen tog tid och uppförandet av de nya byggnaderna hann därför inte påbörjas inom två år enligt beslutad strandskyddsdispens. Dessutom ville kommunen avvakta tillståndet för vattenverksamhet som var en förutsättning för en fortsatt utveckling av varvsverksamheten som helhet. Med hänvisning till detta utgör tiden mellan rivning av de gamla byggnaderna och ansökan om ny strandskyddsdispens inte hinder för att se de nya byggnaderna som ersättningsbyggnader för de rivna byggnaderna. Verksamheten har bedrivits även efter det att båthallarna revs, då vissa av de åtgärder som tidigare utfördes i båthallarna är möjliga att utföra utomhus. Båttupptagning och båtförvaring har bedrivits inom större delen av området under vinterhalvåret. Varvsverksamheten har således bedrivits på ianspråktagen mark i avvaktan på att de nya båthallarna skulle uppföras. Tillståndet för vattenverksamheten vann laga kraft den 13 maj 2015. Ansökan om dispens skickades sedan in den 22 juni 2016. Utgångspunkten om ett år, mellan rivning av tidigare byggnad och ansökan om strandskyddsdispens för ny byggnad, blir orimligt kort i aktuellt fall.

De i målet aktuella byggnaderna behövde rivas för att de var i sådant bristfälligt skick att det förelåg viss rasrisk. De dispens sökta byggnaderna uppfyller kraven för att vara ersättningsbyggnader i fråga om storlek, utformning och placering. Ett båthus har inte någon hemfridszon och avhåller därför inte allmänheten på samma sätt som ett

bostadshus. Strandskyddets syften påverkas således inte av de sökta åtgärderna. Området blir inte mer ianspråktaget än när tidigare byggnader stod på platsen eller när det är många båtar upplagda på land under bar himmel.

Båthallarna har en sådan funktion att de måste placeras vid vattnet. Ett sådant behov kan inte tillgodoses på annat sätt utanför strandskyddsområdet. Båthallarna är nödvändiga för att kunna bedriva verksamheten i full skala och för att skydda båtarna vid vinterförvaringen. Platsen är en lämplig placering för en modernisering av befintlig verksamhet. För att kunna bedriva en modern varvsverksamhet krävs återuppförande av varvsbyggnader (båthus). Båthus krävs först och främst för förvaring av fritidsbåtar och för att kunna bedriva ett modernt och miljömässigt hantverksvarv för träbåtar och andra fritidsbåtar. Genom att bedriva hantverksvarv inomhus medför det mindre påfrestningar för miljön utomhus. Varvsverksamheten blir mer effektiv och säker genom att ha lämpliga byggnader att bedriva förvaring av båtar och träbåtssnickeri i. Båthusen är därför nödvändiga för verksamheten på platsen.

Om behovet av ett båtvarv inte kan tillgodoses på den sökta platsen, utan någon helt annanstans i Nacka, skulle det innebära olägenheter av flera slag, bl.a. i form av ökade transporter, tidsförluster och ökade kostnader för att transportera båtarna till en annan plats för vinterförvaring och reparation. Det finns därför ett behov av båthus på den sökta platsen och i anslutning till vattnet där båtarna ligger förtöjda. Det finns även andra svårigheter med alternativa placeringar för den sökta verksamheten. De flesta områden i anslutning till vatten som skulle kunna lämpa sig för denna verksamhet omfattas redan av strandskydd. Det är lämpligare att utveckla en befintlig varvsverksamhet på en plats där det redan har bedrivits båt- och varvsanknuten verksamhet än att exploatera ett helt nytt område i Nacka. Det sökta området är inte ett orört naturområde utan ett redan ianspråktaget med en verksamhet som vill utvecklas.

Det föreligger särskilda skäl i sig för att kunna bygga ut och rusta upp den varvsverksamhet som historiskt har funnits på platsen och för att fullfölja samt kunna utnyttja den av mark- och miljödomstolen tillståndsgivna vattenverksamheten. Tillståndet för vattenverksamhet samt dispens från strandskyddet bör ses i ett sammanhang eftersom en varvsverksamhet är beroende av att ligga i anslutning till

vatten. De nya båthallarna skulle placeras på ungefär samma plats som de tidigare båthallarna. Den avsedda placeringen är den mest lämpliga och naturliga placeringen med hänsyn till byggnadernas funktion. Området behövs för att utvidga en pågående verksamhet och utvidgningen kan inte göras utanför området.

Det enskilda intresset av att kunna bygga ut och rusta upp varvsverksamheten samt fullfölja och utnyttja tillståndet för vattenverksamheten bör väga över det allmänna intresset som strandskyddsbestämmelserna syftar till att skydda. Det bör också beaktas att det föreligger ett allmänt intresse av att varvsverksamheten fortsätter eftersom den främjar det allmänna intresset att vårda kulturhistoriskt intressanta miljöer.

Reservatsföreskrifterna för Skogsö naturreservat förhindrar inte en tillbyggnad för varvsverksamheten. Vid antagandet av reservatet tog kommunen ställning till att varvet skulle vara kvar och skulle kunna utvecklas.

Det finns en tidigare ansökt och lagakraftvunnen dispens för nya byggnader. Om nu sökt dispens inte skulle medges skulle det bl.a. medföra att övriga sökta och lagakraftvunna tillstånd och all tid, resurser och kostnader som hittills lagts ned skulle tillintetgöras, vilket får en stor påverkan på det enskilda intresset. Verksamheten kommer även att gynna båtlivet, vilket är ett fritidsintresse för en del av allmänheten och utgör således ytterligare ett enskilt intresse. Det finns ett villkor i dispensen som lyder att ett område närmast vattnet som medger fri passage för allmänheten ska anläggas och tydligt markeras. Mot den bakgrunden hindras inte allmänheten tillgång till stranden utan kan vistas på platsen vid sidan av varvsverksamheten.

Den naturvärdesinventering som kommunen beställt stödjer miljö- och stadsbyggnadsnämndens bedömning att dispensen inte kommer att förändra växt- eller djurlivet. Platsen för de sökta byggnaderna har inte något särskilt naturvärde. De tidigare byggnaderna kan ha varit övervintringsplatser eller yngelplatser för fladdermöss. Rekommendationen är att förbud p.g.a. artskyddsförordningen (2007:845) inte riskeras om skyddsåtgärder gällande belysning genomförs. Kommunen är positivt inställd till de föreslagna åtgärderna.

Kommunen har till stöd för sin talan gett in en kulturhistorisk och teknisk dokumentation, arrendeavtal, fotografier och flygfoton samt en naturvärdesinventering.

Föreningarna har utöver vad de framförde i mark- och miljödomstolen tillagt i huvudsak följande:

Det aktuella området ligger inom ett naturreservat. Viken har dokumenterat viktiga kvaliteter både för det allmänna friluftslivet och för naturvärdena på land och i vattnet. Det enskilda intresset kan tillgodoses på ett antal olika sätt. Det allmänna intresset å andra sidan är mycket starkt inom det aktuella området.

Kommunens egen utredning slår fast att verksamheten på platsen har bedrivits i liten skala och på fritidsbasis i princip sedan decennier. Det har sedan 1960-talet inte bedrivits någon verksamhet som är jämförbar med den som kommunen och arrendatorn nu planerar. Den planerade verksamheten kommer att ha en helt annan avhållande inverkan på allmänhetens tillgång till området. I arrendeavtalet förutsätts till och med att området ska få inhägnas. Kommunen slöt ett avtal med Pampas Marina 2002 om att ändra användningen av området. År 2005 tog R Z och Safari Marina över området och inledde återigen en verksamhet i mindre skala. Under de tre åren mellan 2002 och 2005 bedrevs det under en längre period ingen verksamhet alls på området. Det längre verksamhetsupphållet under Pampas Marinas tid innebär att området därefter inte legalt tagits i anspråk, varför området idag inte alls kan anses vara ianspråktaget i lagens mening.

Både rivnings- och saneringsbehov stod klart för kommunen i god tid. Varken rivningsarbetena eller själva saneringen av området tog mer än några veckor i anspråk. Kommunen avvaktade på egen risk andra beslutsprocesser innan den planerade för ersättningsbyggnaderna. Kommunen väntade i över 13 månader med dispensansökan. Befintliga byggnader revs för snart 8 år sedan. Området har således i denna del inte varit ianspråktaget kontinuerligt och strandskyddet har återinträtt, vilket utesluter att det t.ex. skulle vara möjligt att uppföra så kallade ersättningsbyggnader. De kulturhistoriskt intressanta båthallarna revs 2012. Med korrekta insatser hade de kunnat räddas.

Ett båtvarv är en mycket smutsig och bullrig verksamhet, som är avskräckande både för människor och djur. Ingen motsvarande för allmänheten inskränkande verksamhet har tidigare bedrivits på platsen, i vart fall inte sedan 1960-talet. Området har tidigare inte varit ianspråktaget på detta sätt. Varken tidigare byggnader eller nuvarande verksamhet har en avhållande karaktär i den grad kommunen vill ge sken av och åberopar. En inhägnad kommer att vara oundviklig.

Det är inte ett tillräckligt skäl att ett båthus måste ligga vid vattnet för att strandskyddsdispens ska beviljas. Det saknas helt utredning både kring behovet av anläggningen som sådan och för alternativa placeringar. Det finns inte heller något angivet om några kumulativa effekter av exploateringen och den utökade verksamheten. Tillfartsväg, parkering, fiskeri är bara några exempel på saker där det konstaterats en betydande påverkan. Det finns i närområdet åtminstone fem andra varv eller hamnar som alla ligger utanför naturreservatet.

Bebyggd yta ska öka med över 50 procent. De tidigare byggnaderna omfattade totalt ca 1 200 m². Bygglovets som kommunen lämnat avser totalt 1 855 m². Bygghöjden ska öka med nära nog 75 procent. De tidigare byggnaderna hade en fri höjd på upp till 4,9 meter. Bygglovets avser byggnader med en fri höjd på 8,5 meter. Under dessa förutsättningar kan det inte vara fråga om ersättningsbyggnader.

För att undvika ett förbud enligt artskyddsförordningen för den rödlistade dammfladdermusen krävs att belysningen i och eventuellt utanför byggnaderna anpassas på en rad olika sätt. Den planerade exploateringen är inte förenlig med de krav på begränsad ljussättning och rörelsevakter som anges i naturvärdesinventeringen. En arbetsplats med ett snickeri och ett båtvarv kräver full belysning. Parkeringsplatserna för de upp till 200 båtägare som är ute på semester i skärgården kräver bevakning och belysning, dygnet runt. Belysningskraven både inom- och utomhus kommer i slutändan att dikteras av bl.a. arbetsskyddslagstiftning, säkerhet och försäkringsfrågor samt verksamheternas övriga behov, inte av djurskyddet.

I den stora och nyligen utbyggda hamnen i Fisksätra borde så många båtar som möjligt tas upp för vinterförvaring. Fisksätra ligger bara några hundra meter bort och har en modern och effektiv båttvätt.

Föreningarna har till stöd för sin talan gett in fotografier och kartor.

Vittnesförhör har hållits med S F på begäran av föreningarna.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Utgångspunkter

Frågan i målet är om strandskyddsdispens kan ges för att iordningställa en hamnplan, uppföra byggnader för användning till båthallar och snickeri samt iordningställa en väg. Som mark- och miljödomstolen har redovisat får dispens ges om det finns särskilda skäl.

Prövningen ska göras mot 7 kap. 18 c § miljöbalken. Enligt den bestämmelsen får, såvitt nu är aktuellt, som särskilda skäl beaktas om det område som dispensen avser redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften (p 1), behövs för en anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet och behovet inte kan tillgodoses utanför området (p 3) eller behövs för att utvidga en pågående verksamhet och utvidgningen inte kan genomföras utanför området (p 4).

Som mark- och miljödomstolen har konstaterat har det funnits byggnader för varvsverksamhet på fastigheten Y, vilka rivits under åren 2012–2013. Domstolen redovisade vidare att kommunen den 4 maj 2017 sökte dispens för uppförande av ersättningsbyggnaderna. Domstolen gjorde mot den bakgrunden bedömningen att de sökta byggnaderna inte kunde anses utgöra ersättningsbyggnader, eftersom allt för lång tid hade passerat sedan de tidigare byggnaderna fanns på platsen. Utgångspunkten för domstolens vidare bedömning var därför vad som gällde vid den syn som hölls varvid domstolen konstaterade att det fanns ett fåtal byggnader kvar på platsen i ena änden av viken, samt att området i övrigt utgörs av en större grusplan omgiven av vegetation.

Mark- och miljödomstolen bedömde att den sökta åtgärdens placering och utformning har en privatiserande effekt som begränsar allmänhetens möjligheter att vistas i området och ansåg att platsen för de sökta åtgärderna inte kan anses vara ianspråktagen på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften (p 1). Domstolen ansåg vidare att dispens inte heller kunde beviljas enligt p 3 eller 4. När det gäller p 3 framhöll domstolen bl.a. att åtgärden skulle utföras i naturreservatet Skogsö.

I Mark- och miljööverdomstolen har kommunen påpekat att dispensansökan gavs in den 22 juni 2016 (vilket också anges i nämndens beslut), dvs. ca ett år tidigare än vad mark- och miljödomstolen haft som utgångspunkt för sina bedömningar. Kommunen har också framhållit att dispensansökan föregicks av en prövning av en ansökan om tillstånd till vattenverksamhet, avseende bryggor m.m., och att tillståndet var en förutsättning för en fortsatt utveckling av varvsverksamheten som helhet. Ansökan om tillstånd till vattenverksamheten gavs in till mark- och miljödomstolen i januari 2013 och det i dom meddelade tillståndet fick laga kraft den 13 maj 2015 (mark- och miljödomstolens dom i mål M 581-13). Tiden mellan tillståndet och dispensansökan uppgick således till drygt 13 månader.

Mark- och miljööverdomstolen anser att den redovisade tidsperioden kan godtas på så sätt att bedömningen av om området redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften, ska göras med utgångspunkt från att de äldre byggnaderna fanns på platsen när den nu aktuella dispensen söktes (jfr Mark- och miljööverdomstolens dom den 18 november 2016 i mål nr M 5596-16).

I det ovan nämnda tillståndsmålet vid mark- och miljödomstolen (mål nr M 581-13) lagligförklarade domstolen befintlig kajanläggning och lämnade Nacka kommun tillstånd enligt miljöbalken att på fastigheten Y i Nacka kommun dels uppföra och bibehålla fyra flytbryggor med en sammanlagd total längd av 330 meter, brygga, kaj och ramp, dels för att vid uppförandet av ovan redovisade anläggningar utföra muddring, schaktning, utfyllnad, sprängning och pålning. I domen redovisades angående verksamhetens förenlighet med föreskrifterna för naturreservatet Skogö följande.

”En fråga i målet har varit huruvida den tillståndssökta verksamheten är förenlig med föreskrifterna för naturreservatet [Skogsö]. I föreskrifterna anges att dessa inte ska utgöra hinder för Stäkets varv att utföra tillbyggnad, dock endast för varvsverksamhet. Bl.a. Nacka naturvårdsråd har anfört att de åtgärder som nu söks tillstånd för inte kan anses utgöra tillbyggnad för varvsverksamhet och inte heller i övrigt är förenliga med föreskrifterna. Av handlingarna framgår att sökanden hos Naturreservatsnämnden i Nacka kommun ansökt om dispens från föreskrifterna för åtgärder som syftar till en upprustning av Skutuddsvikens småbåtsvarv (Stäkets varv), bl.a. en ny hamnplan. I ansökan till Naturreservatsnämnden beskrivs under rubriken ”5. Ny hamnplan” huvudsakligen de åtgärder som sökanden nu ansökt om tillstånd för. Till ansökan bifogades också samrådsunderlaget daterat den 13 april 2012 där den sökta verksamheten beskrivs mer ingående. Naturreservatsnämnden beslutade den 23 oktober 2012 att det inte krävdes dispens från reservatsföreskrifterna för att utföra bl.a. ny hamnplan enligt ansökan. Nämnden konstaterade i sitt beslut att åtgärderna avsåg att upprusta Skutuddens småbåtsvarv (Stäkets varv) och hålla områdets kulturhistoriska miljö levande och att föreskrifterna därmed inte utgjorde något hinder mot att utföra föreslagna åtgärder. Beslutet har vunnit laga kraft. Mark- och miljödomstolen finner inte anledning att göra någon annan bedömning i denna fråga än den Naturreservatsnämnden har gjort. Något hinder mot att tillåta den sökta verksamheten på denna grund föreligger därför inte.”

Mark- och miljööverdomstolens bedömning av dispensskälen

Den sökta dispensen får anses vara förenlig med naturreservatsföreskrifterna.

Vägområdet och den tidigare nämnda grusplanen var, enligt vad utredningen visar, vid ansökningen ianspråktaga på ett sätt som gör att sökt dispens i den delen är förenlig med strandskyddets syften. Den yta som de äldre byggnaderna upptog får också anses vara ianspråktagen på motsvarande sätt. Detta innebär dock inte att hela det område som ansökan avser kan betraktas som ianspråktaget på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften. Omständigheterna är därför inte sådana som avses i 7 kap. 18 c § första stycket 1 miljöbalken.

Det aktuella området behövs för den tillståndsgivna vattenverksamheten med bl.a. fyra flytbryggor som har en sammanlagd längd om 330 meter (7 kap. 18 c § första stycket p 3 miljöbalken). Området behövs också för en utvidgning av den verksamhet som bedrivits och bedrivs i vattnet och på land (p 4). Gemensamt för punkterna 3 och 4 är att en prövning även ska göras av vilka möjligheter det finns att uppfylla behoven utanför området. Vattenverksamheten är genom tillståndet bunden till platsen och utredningen i målet gör att det inte framstår som rimligt att kräva att båthallarna skulle uppföras på annan plats.

Frågan är då i vilken omfattning som byggnaderna behövs. En utvidgning av verksamheten på land som i proportioner motsvarar den tillståndsgivna

vattenverksamheten framstår som en rimlig utgångspunkt för vad som kan anses behövas. Av tillståndsdomen i mål nr M 581-13 framgår att avsikten var att vintertid kunna förvara ca 100 båtar i nyuppförda båthus och sommartid ha plats för upp till 200 båtar i vattnet vilket innebar en väsentlig utökning från att det tidigare förvarades ca 25 båtar på land och ca 65 i vattnet. De nya byggnadernas höjd kan inte sägas inverka på strandskyddet i beaktansvärd grad. En särskild byggnad för snickeri har dock inte funnits tidigare.

Kommunen får vid en sammantagen bedömning anses ha visat att området, i allt utom en särskild byggnad för snickeri, behövs för sökta åtgärder. Förutsättningarna för dispens enligt 7 kap. 18 c § första stycket 3 och 4 miljöbalken får anses vara uppfyllda.

Högsta domstolen har i rättsfallet NJA 2020 s. 1129 framhållit att möjligheten att besluta om undantag med stöd av 18 c § första stycket är avsedd att tillämpas med stor restriktivitet. Domstolen redovisade vidare att dispensprövningen ska innefatta en mer övergripande intresseavvägning och att det är tydligt att vid denna avvägning måste de intressen som bär upp strandskyddet tillmätas mycket stor vikt.

Av 7 kap. 26 § miljöbalken följer att dispens får ges bara om det är förenligt med strandskyddets syften. Strandskyddets syften är långsiktiga och 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.). Enligt 7 kap. 25 § får en inskränkning i enskilds rätt att använda mark eller vatten inte gå längre än som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses. Prövningen ska enligt 25 § avse samtliga omständigheter i det enskilda fallet och den kan inte begränsas bara till de omständigheter som utgör särskilda skäl. Utrymmet för att ge dispens för en åtgärd som inte ryms inom 7 kap. 18 c § är dock mycket litet. (Se NJA 2020 s. 1129.)

Mark- och miljööverdomstolen har ovan gjort bedömningen att förutsättningarna enligt 7 kap. 18 c § 1 inte är uppfyllda. Samtidigt har domstolen bedömt att vägområdet, grusplanen och den yta som de äldre byggnaderna upptog på marken är ianspråktaget

på ett sätt som gör att sökt dispens i den delen är förenlig med strandskyddets syften. Domstolen har också ansett att förutsättningarna enligt nämnda bestämmelse punkterna 3 och 4, i allt utom en särskild byggnad för snickeri, får anses vara uppfyllda. Det finns inte någon omständighet som vid en proportionalitetsbedömning bör leda till ett undantag från strandskyddsreglerna för denna byggnad.

Överklagandet ska vid dessa bedömningar bifallas i allt utom en särskild byggnad för snickeri.

Domen får enligt 5 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar inte överklagas.

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Henrik Löv, Lars Olsson, referent, och Christina Ericson samt tf. hovrättsassessorn Hanna Björklund.

Föredragande har varit Ulrika Agerskans.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2019-09-27
meddelad i
Nacka

Mål nr M 6977-18

PARTER

Klagande

1. Nacka Miljövårdsråd
2. Saltsjöbadens Naturskyddsförening

Motparter

1. Miljö- och stadsbyggnadsnämnden i Nacka kommun
2. Nacka kommun, Enheten för fastighetsförvaltning

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Stockholms läns beslut den 27 augusti 2018 i ärende nr 5051-31395-2017, se [bilaga 1](#)

SAKEN

Strandskyddsdispens på fastigheterna Y och X i Nacka kommun

DOMSLUT

Med ändring av länsstyrelsens beslut upphäver mark- och miljödomstolen Miljö- och stadsbyggnadsnämnden i Nacka kommuns beslut den 8 juni 2017, § 70, att bevilja strandskyddsdispens för att iordningställa en hamnplan, inom hamnplanen återuppföra byggnader för användning till båthallar och snickeri samt iordningsställa en väg på fastigheterna Y och X.

BAKGRUND

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden i Nacka kommun (nämnden) beslutade genom sitt myndighetsutskott den 8 juni 2017, § 70, att på fastigheterna Y och X i Nacka kommun ge:

1. Dispens från strandskyddsföreskrifterna för att iordningsställa en hamnplan inom det område som markerats på bilaga 1 till tjänsteskrivelsen daterad den 17 maj 2017.
2. Dispens från strandskyddsföreskrifterna för att inom hamnplanen återuppföra byggnader som ska användas till båthallar samt snickeri, enligt situationsplan, fasadritningar och illustration i bilaga 2 till tjänsteskrivelsen daterad den 17 maj 2017.
3. Dispens från strandskyddsföreskrifterna för att iordningsställa väg inom markerat område på bilaga 3 till tjänsteskrivelsen daterad den 17 maj 2017.
4. Området som får tas i anspråk för åtgärderna i punkt 1–3 är markerat på bilaga 4 till tjänsteskrivelsen daterad den 17 maj 2017.

Beslutet förenades med vissa villkor avseende utformningen av byggnaderna och vägen samt att ett område närmast vattnet som medger fri passage för allmänheten skulle anläggas och tydligt markeras.

Nämndens beslut överklagades till Länsstyrelsen i Stockholms län (länsstyrelsen) av Saltsjöbadens Naturskyddsförening och Nacka Miljövårdsråd. I beslut den 27 augusti 2018 avslog länsstyrelsen överklagandena. Saltsjöbadens Naturskyddsförening och Nacka Miljövårdsråd (klagandena) har överklagat länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen.

YRKANDEN M.M.

Klagandena har, som det får förstås, yrkat att mark- och miljödomstolen, med ändring av länsstyrelsens beslut, ska upphäva nämndens beslut att bevilja strandskyddsdispens för de sökta åtgärderna.

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden i Nacka kommun och Nacka kommun har bestritt ändring.

UTVECKLING AV TALAN M.M.

Klagandena har till stöd för sin talan gett in ett omfattande skriftligt material samt hänvisat till vad de tidigare har anfört hos länsstyrelsen, med i huvudsak följande tillägg. Länsstyrelsen har inte tagit upp ärendet till reell prövning. Ärendet är mångfacetterat och hanteringen äventyrar inte bara allmänhetens generella tillgång till vattenområden och strandskyddets upprätthållande, utan även vattenmiljön i Stockholms skärgård.

Det saknas förutsättningar att meddela dispens, dels då byggnaderna revs för flera år sedan, dels då det inte är fråga om ersättningsbyggnader eftersom de sökta byggnaderna har en annan utformning, storlek och placering. Inte heller är det fråga om verksamhet som behövs på denna plats eftersom det finns andra platser i området, som inte ligger i ett särskilt skyddat område som kan tillgodose det enskilda intresset. Den sökta åtgärden skadar också djur- och växtlivet i området, däribland den rödlistade dammfladdermusen. Därutöver har man i dispensbeslutet inte tagit hänsyn till behovet av parkeringsplatser som den tilltänkta verksamheten kommer att generera, vilket bl.a. kommer att drabba naturreservatet i form av bilar som står parkerade intill vägen i naturreservatet. Verksamheten medför även att olja spills i vattnet och på land, trots att kommunen har klassat området som ett prioriterat och skyddsvärt område där olja inte får spillas.

I en avvägning mellan enskilda och allmänna intressen väger de allmänna intressena klart över, särskilt med beaktande av att nämnden inte har klargjort vad som utgör det enskilda intresset i detta fall.

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden i Nacka kommun och **Nacka kommun** har till stöd för sin talan anfört i huvudsak följande. Området har sedan 1930-talet varit ianspråktaget för varvsverksamhet. Byggnaderna som tidigare fanns på platsen har rivits, men området har en pågående verksamhet med varvsanknytning. Åtgärderna som ska vidtas på land görs på redan ianspråktagen mark. De ytterligare åtgärder som dispensen avser förändrar inte växt- och djurlivet eller allmänhetens tillgång

till platsen på ett sådant sätt att det motverkar strandskyddets syften. Det ska i sammanhanget framhållas att beslutet inte berör vattenområdet, då vattenverksamheten redan är rättskraftigt prövad genom en dom från mark- och miljödomstolen. Vid en avvägning mellan det allmänna intresset av strandskydd och det enskilda intresset att utvidga den pågående verksamheten, väger det enskilda intresset tyngre.

DOMSKÄL

Inledning

Mark- och miljödomstolen har den 22 augusti 2019 hållit sammanträde och syn på platsen samt på Fisksätra Marina.

Prövningsramen i ett överklagat mål begränsas av underinstansernas beslut. Mark- och miljödomstolen kan därför inom ramen för detta mål endast pröva om det finns förutsättningar att bevilja strandskyddsdispens enligt 7 kap. miljöbalken. Mark- och miljödomstolens prövning omfattar således inte vad klagandena har anfört i fråga om dispens från naturreservatsföreskrifter eller frågor som gäller vattenverksamheten och åtgärder i vattnet. Domstolen kan inom ramen för detta mål inte heller pröva vad klagandena har anfört i fråga om störningar från den sökta verksamheten i form av buller och ökad biltrafik, huruvida skogsvägen har asfalterats och/eller breddats olagligt, om marknivån har justerats och fyllts ut på ett otillåtet sätt, om infartsvägen är underdimensionerad, om träd har fällts utan tillstånd eller om området har skräpats ned till följd av pågående verksamhet. Inte heller kan domstolen inom ramen för detta mål pröva om det föreligger en översvämningsrisk för de tilltänkta båthallarna. Frågor om eventuella störningar från verksamhet på platsen får hanteras inom ramen för den tillsyn som bedrivs enligt miljöbalken, och frågor som rör utformningen av byggnaderna får hanteras inom ramen för gjord ansökan om bygglov.

De frågor som mark- och miljödomstolen har att avgöra i detta mål är därmed om det finns särskilda skäl att bevilja den sökta strandskyddsdispensen samt om en sådan dispens kan anses vara förenlig med strandskyddets syften.

Rättsliga utgångspunkter

Syftet med strandskyddet är att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden och att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten (se 7 kap. 13 § miljöbalken).

Inom ett strandskyddsområde är det förbjudet att uppföra nya byggnader (se 7 kap. 15 § 1 miljöbalken). Det är även förbjudet 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 (se 7 kap. 15 § 2 miljöbalken). I förbudet inryms bl.a. anläggande av staket, båtupptagningsanordningar samt körvägar och parkeringsplatser i de fall de anläggs på attraktiv mark för friluftslivet (se bl.a. prop. 1997/98:45 del 2 s. 86). Det råder även förbud att inom strandskyddsområde vidta åtgärder som väsentligt förändrar livsvillkoren för djur- och växtarter (se 7 kap. 15 § 4 miljöbalken). En väsentlig förändring för djur- och växtarter kan vara både positiv och negativ från biotopsynpunkt. Det är prövningsmyndigheten som har att avgöra betydelsen av de väsentligen förändrade livsvillkoren för djur- och växtlivet och om dessa är förenliga med strandskyddets syften (se prop. 2008/09:119 s. 100–101).

En dispens från strandskyddsbestämmelserna får ges om det finns särskilda skäl. Vad som är särskilda skäl framgår av 7 kap. 18 c och d §§ miljöbalken. Enligt praxis medför bestämmelsen att dispens inte kan ges med beaktande av andra omständigheter än de som anges i 7 kap. 18 c och d §§ miljöbalken (se bl.a. MÖD 2013:37). Möjligheten att besluta om undantag från strandskyddet ska tillämpas med stor restriktivitet (se prop. 1997/98:45 del 1, s. 317 f och prop. 2008/09:119 s. 53). En ytterligare förutsättning för dispens är att den är förenlig med strandskyddets syfte (se 7 kap. 26 § miljöbalken).

Mark- och miljödomstolens bedömning

Mark- och miljödomstolen konstaterar inledningsvis att den aktuella fastigheten är belägen i norra Saltsjöbaden inom Skogsö naturreservat, där det råder utvidgat

strandskydd om 300 meter. Domstolen delar underinstansernas bedömning att de sökta åtgärderna omfattas av dispensplikt.

Föreligger särskilda skäl för dispens för uppförande av byggnaderna?

Den första fråga som mark- och miljödomstolen har att ta ställning till är om den sökta åtgärden, att iordningsställa hamnplanen och på denna bl.a. återuppföra byggnader, ska göras i ett område som redan har tagits i anspråk på ett sådant sätt att åtgärden saknar betydelse för strandskyddets syften (se 7 kap. 18 c § första stycket 1 miljöbalken).

En ersättningsbyggnad för samma ändamål som en befintlig eller nyligen avlägsnad byggnad kan utgöra ett särskilt skäl för dispens enligt 7 kap. 18 c § första stycket 1 miljöbalken (se prop. 2008/09:119 s. 105). Bestämmelsen tillåter även dispens vid uppförande av en ny komplementbyggnad nära befintlig huvudbyggnad, förutsatt att den nya byggnaden inte medför att det ianspråktagna området utvidgas på ett beaktansvärt sätt (se bl.a. prop. 2008/09:119 s. 105 och MÖD 2009:35). Som utgångspunkt krävs att ersättningsbyggnaden i huvudsak motsvarar den tidigare byggnadens storlek, utformning och placering (se bl.a. Mark- och miljööverdomstolens dom den 21 november 2017 i mål nr M 6252–17). För att det ska vara fråga om en ersättningsbyggnad krävs att inte allt för lång tid har passerat från det att den tidigare byggnaden försvann till dess att strandskyddsdispens för den nya byggnaden söks. En tidsfrist om ett år kan tjäna som utgångspunkt i detta avseende (se prop. 1997/98:45 del 2 s. 89 och Mark- och miljööverdomstolens dom den 18 november 2016 i mål nr M 5596–16).

Domstolen konstaterar att det har funnits byggnader för varvsverksamhet på fastigheten Y, men att dessa har rivits under åren 2012–2013, och att kommunen har ansökt om dispens från strandskyddsbestämmelserna för uppförandet av ersättningsbyggnaderna den 4 maj 2017. Mot denna bakgrund gör domstolen bedömningen att de sökta byggnaderna inte kan anses utgöra ersättningsbyggnader, eftersom allt för lång tid har passerat sedan de tidigare

byggnaderna fanns på platsen. Utgångspunkten för domstolens vidare bedömning är således förhållandena på platsen som de är idag.

Vid synen kunde mark- och miljödomstolen konstatera att det finns ett fåtal byggnader kvar på platsen i ena änden av viken, samt att området i övrigt utgörs av en större grusplan omgiven av vegetation. Domstolen bedömer att den sökta åtgärdens placering och utformning har en privatiserande effekt som begränsar allmänhetens möjligheter att vistas i området. Mark- och miljödomstolen finner därmed att platsen för de sökta åtgärderna inte kan anses vara ianspråktagen på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften. Det föreligger således inte särskilda skäl att bevilja dispens från strandskyddsbestämmelserna med stöd av 7 kap. 18 c § första stycket 1 miljöbalken.

Domstolen går därefter över till att pröva om det föreligger särskilda skäl enligt 7 kap. 18 c § första stycket 4 miljöbalken.

Som särskilda skäl för strandskyddsdispens får beaktas om det område som dispensen avser behövs för att utvidga en pågående verksamhet och utvidgningen inte kan genomföras utanför området (se 7 kap. 18 c § första stycket 4 miljöbalken, jfr Mark- och miljööverdomstolens dom den 5 april 2016 i mål nr M 10456–15). Att hela fastigheten omfattas av strandskydd och att en utvidgning av verksamheten därför under alla förhållanden måste ske inom strandskyddat område utgör inte skäl för dispens enligt punkten 4. Fråga blir därför om kommunen har visat att de sökta byggnaderna inte kan placeras på mark som redan får anses ianspråktagen, så att den därigenom skulle få mindre påverkan på strandskyddets syften (jfr MÖD 2016:11).

Vid synen kunde konstateras att någon verksamhet knappast bedrivs i de kvarstående mindre byggnaderna på platsen. Däremot finns på platsen en småbåtshamn och viss utvidgad vattenverksamhet har godkänts genom mark- och miljödomstolens dom den 27 februari 2014 i mål nr M 581–13. Denna verksamhet kan i sig medföra att det finns behov av anläggningar för upptagning och förvaring

av båtar på platsen och att del av den aktuella ytan kan behövas för sådant ändamål. Vid bedömningen av om det finns särskilda skäl för strandskyddsdispens ska dock göras en avvägning mellan det enskilda intresset av att ta området i anspråk på sökt sätt och de allmänna intressen som bestämmelserna om strandskydd syftar till att skydda, dvs. dess långsiktiga betydelse för allmänhetens friluftsliv och den biologiska mångfalden (se prop. 2008/09:119 s. 54). Stor restriktivitet ska därvid iakttas, i synnerhet i områden som är tillgängliga för allmänheten och särskilt värdefulla för växt- och djurlivet (se prop. 1997/98:45 del 2, s. 90 och 98 samt prop. 2008/09:119 s. 105).

Mot bakgrund av de handlingar som givits in i målet samt vad som framkommit vid sammanträdet och synen finner mark- och miljödomstolen att kommunen inte kan anses ha visat att de sökta byggnaderna – med angiven omfattning – inte skulle kunnat ha en annan placering eller utformning, eller placeras på redan ianspråktagen mark för att få en mindre påverkan på strandskyddets syften. Domstolen bedömer därför att det allmänna intresset som bestämmelserna om strandskydd syftar till att skydda får anses väga tyngre än det enskilda intresset av att ta platsen i anspråk för sökt verksamhet. Det föreligger därmed enligt domstolen inte något särskilt skäl för att bevilja dispens från strandskyddet heller enligt 7 kap. 18 c § första stycket 4 miljöbalken.

Domstolen går då över till att pröva om det föreligger särskilda skäl enligt 7 kap. 18 c § första stycket 3 miljöbalken.

Som särskilt skäl för att bevilja dispens från strandskyddet får även beaktas att området ifråga behövs för en anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet och behovet inte kan tillgodoses utanför området (se 7 kap. 18 c § första stycket 3 miljöbalken). Bestämmelsen är inte tillämplig på byggnader i allmänhet, men har tillämpats i fråga om båthus då sådana även kan betraktas som anläggningar (se Mark- och miljööverdomstolens dom den 19 februari 2016 i mål nr M 7991–15). Bestämmelsen skulle därmed i och för sig kunna vara tillämplig på de

byggnader som ska användas som båthus, dock inte för byggnad som är avsedd för snickeri eller annat ändamål.

Det ligger i sakens natur att ett båthus för sin funktion måste ligga vid vattnet. Att ett båthus måste ligga vid vattnet utgör dock inte i sig tillräckliga skäl för att bevilja strandskyddsdispens (jfr prop. 1997/98:45 del 2, s. 90). Vid bedömningen om dispens ska ges måste även beaktas om behovet av anläggningen kan tillgodoses på andra sätt utanför strandskyddsområdet i fråga, utan att det medför orimliga kostnader, tidsförluster eller andra olägenheter.

Mot bakgrund av att den sökta åtgärden avses uppföras i ett naturreservat samt att kommunen inte kan anses ha visat att den sökta anläggningen är nödvändig för verksamheten på platsen bedömer mark- och miljödomstolen att det inte finns tillräckliga skäl för att bevilja dispens från strandskyddet heller enligt bestämmelsen i 7 kap. 18 c § första stycket 3 miljöbalken.

Sammanfattning

Enligt mark- och miljödomstolen är det inte visat att det föreligger något särskilt skäl för att bevilja strandskyddsdispens för de sökta åtgärderna. Med ändring av länsstyrelsens beslut upphäver mark- och miljödomstolen därför Miljö- och stadsbyggnadsnämnden i Nacka kommuns beslut den 8 juni 2017, § 70, att bevilja strandskyddsdispens.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se [bilaga 2](#) (MMD-02)

Överklagande senast den 18 oktober 2019. Prövningstillstånd krävs.

Elisabet Wass Löfstedt

Annika Billstein Andersson

I domstolens avgörande har deltagit chefsrådmannen Elisabet Wass Löfstedt, ordförande, och tekniska rådet Annika Billstein Andersson. Föredragande har varit tingsnotarien Tina Varis.