



SVEA HOVRÄTT  
Mark- och miljööverdomstolen  
Rotel 060103

**DOM**  
2013-06-26  
Stockholm

Mål nr  
P 11305-12

### **ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE**

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2012-11-23 i mål nr P 4392-12, se bilaga

### **KLAGANDE**

Stadsbyggnadsnämnden i Vaxholms kommun  
185 83 Vaxholm

### **MOTPART**

B R

### **SAKEN**

Förhandsbesked för uppförande av ett fritidshus på fastigheten X i Vaxholms kommun

---

### **MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT**

Mark- och miljööverdomstolen upphäver mark- och miljödomstolens dom och fastställer Stadsbyggnadsnämndens i Vaxholms kommun beslut den 25 maj 2011, § 69, dnr 2011:0323.

---

Dok.Id 1061979

---

<b>Postadress</b>	<b>Besöksadress</b>	<b>Telefon</b>	<b>Telefax</b>	<b>Expeditionstid</b>
Box 2290 103 17 Stockholm	Birger Jarls Torg 16	08-561 670 00 08-561 675 50	08-561 675 59	måndag – fredag 09:00-15:00
		<b>E-post:</b> svea.avd6@dom.se www.svea.se		

## YRKANDEN M.M. I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

**Stadsbyggnadsnämnden i Vaxholms kommun** (nämnden) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen, med undanröjande av mark- och miljödomstolens dom, ska fastställa nämndens beslut.

**B R** har bestritt ändring.

## UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

**Nämnden** har anfört bl.a. följande. Nämnden har inte fattat något beslut i fråga om strandskyddsdispens. Regeringsrätten uttalade i RÅ 2010 ref. 62 att domstolen delade kammarrättens uppfattning att placering av en mast och en teknikbod inte stred mot bestämmelserna i 2 kap. och 3 kap. 1 § plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL, och därmed inte heller mot 3 kap. 6 § miljöbalken, MB. Omständigheterna är inte identiska i detta mål, men det visar att överprövande instanser har försökt driva fram samordnade avgöranden avseende en och samma åtgärd utifrån olika bestämmelser. Det kan konstateras att 2 kap. 1 § ÄPBL och 3 kap. 1 § MB till stora delar har liknande lydelse och att 2 kap. 1 § ÄPBL hänvisar till hela 3 och 4 kap. MB. I ordalydelsen ”mest lämpad” i både 2 kap. 1 § ÄPBL och 3 kap. 1 § MB bör lämplighetsprövningar enligt annan lagstiftning kunna tolkas in såsom innefattande även bedömningen om strandskydd.

**B R** har anfört att han anser att mark- och miljödomstolens dom ska fastställas i avvaktan på förestående detaljplanering i området vari fastigheten X ingår.

## MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Eftersom målet påbörjats före den 2 maj 2011 ska ÄPBL tillämpas. Frågorna i målet är dels om kommunen tagit ställning till frågan om dispens från strandskyddsbestämmelserna i MB, dels om kommunen redovisat tillräckliga skäl att utifrån bestämmelserna i ÄPBL neka ett förhandsbesked.

*Beslut om strandskyddsdispens*

Berörd fastighet omfattas i sin helhet av strandskydd enligt 7 kap. MB. I förarbetena understryks att lagen ska tillämpas parallellt med annan lagstiftning. Detta får anses innebära att en prövning enligt MB ska ske separat från prövningar enligt annan lagstiftning (prop. 1997/98:45, del 1, s. 190 f).

Av propositionen till ÄPBL (1985/86:1, s. 453) framgår att i de fall tillstånd krävs enligt olika lagar det i princip står den sökande fritt att ansöka om tillstånd i den ordning denne bedömer vara lämplig. Av kommunens diariet kort framgår att B R informerats om gällande strandskydd och förvaltningens förslag till avslag på ansökan. Mark- och miljööverdomstolen konstaterar att B R har getts möjlighet att påverka om kommunens prövning även skulle omfatta frågan om strandskyddsdispens, men det finns inget i handlingarna som talar för att B R framfört en sådan begäran.

Såväl rubriceringen av ansökan som nämndens beslut anger att frågan handlar om en prövning av ett förhandsbesked. Beslutsmeningen i protokollet lyder *Stadsbyggnadsnämnden beslutar att som förhandsbesked meddela att bygglov inte kommer att ges*. Mark- och miljööverdomstolen anser därför att nämnden inte har fattat något beslut i fråga om strandskyddsdispens. Att nämnden i sin motivering i huvudsak utgått från bestämmelserna om strandskyddsdispens förändrar inte denna bedömning.

*Prövningen vid ansökan om förhandsbesked*

Vid prövningen av en ansökan om förhandsbesked ska bedömningen enligt 8 kap. 34 § ÄPBL avse huruvida en åtgärd som kräver bygglov kan tillåtas på den avsedda platsen. Enligt förarbetena till ÄPBL ska prövningen om tillåtligheten främst ske utifrån 2 kap. samma lag (prop. 1985/86:1, s. 284 f) och genom hänvisning i det kapitlet ska bestämmelserna i 3 och 4 kap. MB tillämpas.

Vid prövningen av ett förhandsbesked ska olika intressen beaktas varav några är närliggande med syftet med bestämmelserna om strandskydd. Således ska bland annat enligt 2 kap. 2 § ÄPBL grönområden främjas med beaktande av naturvärden. Enligt 3 kap. 6 § MB ska mark- och vattenområden som har betydelse från allmän synpunkt på grund av dess naturvärden eller med hänsyn till friluftslivet så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan skada naturmiljön. Behovet av grönområden i närheten av tätorter ska särskilt beaktas.

Fastigheten är belägen inom ett kust- och skärgårdsområde som även omfattas av bestämmelserna i 4 kap. 1-2 §§ MB. Inom ett sådant område ska turismens och friluftslivets behov särskilt beaktas vid bedömningen av tillåtligheten av exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön.

Nämnden har motiverat sitt beslut med hänvisning till 2 kap. 1 § ÄPBL. Enligt dessa bestämmelser ska mark- och vattenområden användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde ska ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning. Denna bestämmelse kan ses som en sammanfattning av de hänsynstaganden som ska göras enligt ovan.

Av förarbetena till ÄPBL (prop. 1985/86:1, s. 454) framgår att i speciella fall kan aspekter som ska beaktas vid tillståndsgivning enligt en speciallag respektive ÄPBL vara tämligen lika. Utgången av en prövning enligt speciallag bör tillmätas stor betydelse även vid prövningen enligt ÄPBL. Även om inte frågan om strandskyddsdispens är prövad anser Mark- och miljööverdomstolen att innebörden av ett områdesskydd enligt MB kan vara ett viktigt underlag för ställningstagande till frågan om för vilket ändamål marken är mest lämpad. Det allmänna intresset av att behålla fastigheten obebudd som gäller enligt ÄPBL förstärks av syftet med strandskyddsbestämmelserna som nämnden utförligt relaterar till. Även om motiveringen till avslaget utifrån ÄPBL är något knapphändig delar Mark- och miljööverdomstolen nämndens bedömning att marken inte är mest lämpad för ett fritidshus.

*Sammanfattning*

Ett beslut om strandskyddsdispens ska alltid fattas i en separat prövning enligt MB. Nämnden har i detta fall inte prövat frågan om dispens från strandskyddet. Prövningen enligt 2 kap. 1 § ÄPBL innebär att en ansökan ska prövas utifrån om den ansökta åtgärden är en lämplig markanvändning eller inte. Om marken ifråga ligger inom strandskyddat område utgör detta en omständighet som i vissa fall kan beaktas vid prövningen enligt ÄPBL. Mark- och miljööverdomstolen gör därmed bedömningen att nämnden angett tillräckliga skäl för att avslå ansökan om förhandsbesked. Därmed ska, med upphävande av mark- och miljödomstolens dom, nämndens beslut att neka förhandsbesked fastställas.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Liselotte Rågmark, Henrik Runeson, referent, och Mikael Hagelroth samt tekniska rådet Carl-Gustaf Hagander.

Föredragande har varit Astrid Öfverholm.



NACKA TINGSRÄTT  
Mark- och miljödomstolen

**DOM**  
2012-11-23  
meddelad i  
Nacka Strand

Mål nr P 4392-12

**KLAGANDE**

B R

**MOTPART**

Stadsbyggnadsnämnden i Vaxholms kommun  
185 83 Vaxholm

**ÖVERKLAGAT BESLUT**

Länsstyrelsens i Stockholms län beslut den 6 juli 2012 i ärende nr 4032-18479-11,  
se domsbilaga 1

---

**SAKEN**

Förhandsbesked för uppförande av ett fritidshus på fastigheten X i  
Vaxholms kommun

---

**DOMSLUT**

Mark- och miljödomstolen undanröjer länsstyrelsens samt Stadsbyggnadsnämndens  
i Vaxholms kommun beslut den 25 maj 2011, § 69, samt återförvisar målet till  
Stadsbyggnadsnämnden i Vaxholms kommun för vidare handläggning.

---

Dok.Id 297324

---

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1104 131 26 Nacka Strand	Augustendalsvägen 20	08-561 656 00 <b>E-post:</b> mmd.nacka@dom.se www.nackatingsratt.domstol.se	08-561 657 99	måndag – fredag 08:30-16:00

**BAKGRUND**

Stadsbyggnadsnämnden i Vaxholms kommun (nämnden) beslutade den 25 maj 2011 att lämna B R ett negativt förhandsbesked beträffande möjligheten att beviljas bygglov för uppförande av ett fritidshus på fastigheten X.

B R överklagade nämndens beslut till Länsstyrelsen i Stockholms län (länsstyrelsen) som den 6 juli 2012 beslutade att avslå överklagandet. B R har överklagat länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen.

**YRKANDEN M.M.**

B R har, som han får förstås, yrkat målet ska återförvisas till länsstyrelsen för företagande av syn. B R får vidare förstås så att han även yrkar att ett positivt förhandsbesked ska meddelas. B R har till stöd för sin talan anfört följande. Målet ska återförvisas till länsstyrelsen för syn av fastigheten då detta hade yrkats av ombud, men inte kommit till stånd. Fastigheten är inte tillgänglig för det rörliga friluftslivets nyttjande m.m.

**DOMSKÄL**

Det kan inledningsvis konstaterats att det av handlingarna inte framgår att B R yrkat syn hos länsstyrelsen. Dock framgår det av nämndens diarietext i ärendet att en önskan om att kommunen skulle komma till fastigheten framställdes per telefon till nämnden av en granne till B R efter det att nämnden fattat beslut i ärendet. Mot denna bakgrund finns det inte skäl att återförvisa målet till länsstyrelsen för företagande av syn som B R har yrkat. Hans yrkande i denna del ska således avslås. Mark- och miljödomstolen har härefter att pröva överklagandet i övrigt.

Då ärendet inletts hos nämnden före den 2 maj 2011 ska den tidigare plan- och bygglagen (1987:10) (ÄPBL) tillämpas i målet. Enligt 8 kap. 34 § första stycket ÄPBL ska byggnadsnämnden på ansökan ge förhandsbesked om en åtgärd som kräver bygglov kan tillåtas på den avsedda platsen. Av förarbetena framgår att vad som i första hand bör prövas i ett förhandsbesked är om en byggnadsåtgärd över huvud taget kan tillåtas på den avsedda platsen, dvs. närmast en prövning av markens lämplighet för den avsedda åtgärden (se prop. 1985/86:1 s. 285). Vid den

lämplighetsbedömningen ska det prövas om åtgärden är förenlig med de allmänna intressena om t.ex. lämplig markanvändning som kommer till uttryck i 2 kap. ÄPBL. Även andra aspekter kan emellertid behöva tas med i bedömningen, t.ex. om den tilltänkta platsen är lämplig med hänsyn till de krav i 3 kap. som rör anpassningen till omgivningen.

Av nämndens beslut under rubriken ”Förutsättningar” anges att den sökta åtgärden förutsätter undantag från strandskyddet och att ansökan därför behandlades även som en ansökan om undantag från strandskyddsbestämmelserna. Såvitt framgår av handlingarna i målet hade dock B R inte ansökt om strandskyddsdispens hos nämnden. Det angavs vidare i nämndens beslut under rubriken ”Yrkanden” att stadsbyggnadsförvaltningens förslag bifölls av nämnden. Därför får vad som anges i nämndens beslut, som stadsbyggnadsförvaltningens yttrande och förslag till beslut, anses utgöra nämndens motivering till beslut om att inte ge ett positivt förhandsbesked. I denna motivering anges att särskilda skäl för strandskyddsdispens inte fanns samt att åtgärderna inte bedömdes uppfylla kraven för bygglov avseende kraven i 2 kap. 1 § ÄPBL med hänvisning till beslut av regeringen den 10 maj 2001 i ärende M 2000/2984/Hs/p. Enligt nämnden angavs det i regeringens beslut att förutsättningarna i 2 kap. ÄPBL inte kunde anses uppfyllda när särskilda skäl att medge dispens saknas. Några ytterligare skäl till varför åtgärden inte ansågs uppfylla kraven i 2 kap. ÄPBL angavs inte i nämndens motivering. Mark- och miljödomstolen har därför att utgå från att det förhållande att nämnden ansåg att det inte fanns särskilda skäl för att bevilja strandskyddsdispens var det enda nämnden prövade och som ensamt ansågs utgöra skäl till att inte meddela ett positivt förhandsbesked.

Det ovan anförda innebär att nämnden, trots att någon ansökan om strandskyddsdispens inte förelegat i ärendet hos nämnden, ändå har prövat frågan om strandskyddsdispens samt funnit att det förhållande att särskilda skäl för dispens inte fanns ensamt innebär att kraven i 2 kap. ÄPBL inte uppfyllts. Frågan i målet blir därför om nämnden på eget initiativ har haft möjlighet att pröva om förutsättningar för strandskyddsdispens förelegat inom ramen för sin prövning av



ansökan om förhandsbeskedet samt om en beviljad strandskyddsdispens är en förutsättning för att få ett positivt förhandsbesked.

Av förarbetena till ÄPBL (prop. 1985/86:1 sid. 452 ff) framgår bl.a. följande. Många verksamheter, vilkas tillåtlighet ska prövas enligt någon speciallag, kräver också byggnader eller andra anläggningar som ska prövas enligt ÄPBL. Vissa speciallagar innehåller regler om tillståndsprovning där provningsgrunderna är näraliggande eller i det närmaste identiska med provningsgrunderna i ÄPBL. Åtskilliga åtgärder kommer även i fortsättningen att kräva tillstånd enligt olika lagar och av olika myndigheter. En särskild fråga är då i vilken ordning tillståndsprovningen ska göras. Härmed sammanhänger också frågan hur beslut enligt olika lagar ska bringas i samklang med varandra. I vilken turordning tillståndsprovningen ska göras är i första hand en fråga som har att göra med utredningskostnaderna. Det ska i princip stå en sökande fritt att ansöka om tillstånd i den ordning han själv bedömer vara lämpligt. Några allmänna regler om provningsordningen bör således inte ställas upp. Ofta rymmer bygglovsprovningen även andra aspekter som ska beaktas vid tillståndsgivningen enligt en speciallag respektive ÄPBL vara tämligen lika. Utgången i specialärendet måste då tillmätas stor betydelse vid provningen enligt ÄPBL.

I RÅ 2004 not. 138 var fråga om en ansökan om bygglov för en tillbyggnad av fritidshus m.m. på en fastighet där klaganden bl.a. gjorde gällande att bestämmelserna i miljöbalken om att nya byggnader inte får uppföras inom strandskyddat område utgjorde hinder mot att bevilja bygglov. Regeringsrätten prövade frågan om det var en tillbyggnad eller en ny byggnad enligt bestämmelserna i ÄPBL, men bedömde att benämningen av vad det var fråga om för byggnation inte påverkat bedömningen av om bygglov kunnat beviljas. Regeringsrätten uttalade dessutom att det var en annan sak att byggnaden kunde kräva dispens från strandskyddsbestämmelserna.

Av kommentaren till 8 kap. 12 § ÄPBL (se Didón m.fl. Plan- och bygglagen [1 okt, 2010, Zeteo] kommentaren till 8 kap. 12 §) framgår bl.a. följande. Vissa lagar innehåller regler som leder till provning enligt grunder som ligger nära eller

sammanfaller med prövningsgrunderna i ÄPBL. Exempelvis kan, beroende av förhållandena, en fråga om dispens för att bygga inom strandskyddsområde i huvudsak sammanfalla med frågan om bygglov för byggnaden. Detta förhållande är tydligt bl.a. till följd av påbudet i 2 kap. 1 § andra stycket ÄPBL om att 3 och 4 kap. miljöbalken gäller vid prövningen av bygglovsfrågan. Även om en konsistent rättstillämpning är önskvärd finns det inga regler som ålägger någondera myndigheten att i sitt beslut följa beslut som har meddelats av den andra myndigheten. Inte heller finns några bestämmelser som på annat sätt reser krav på samordnad saksprövning.

När regeringen tidigare var slutinstans både vid överklaganden av beslut om bygglov i områden utan detaljplan och beslut om dispens enligt strandskyddsreglerna kunde regeringen se till att avgörandena i högsta instans blev samordnade, men utformade beslutsskälerna utan att något avgörande inbördes beroende markerades mellan bygglovsfrågan och frågan om dispens från strandskyddet. Regeringens befattning med strandskyddet upphörde år 1999 och fördes över till miljödomstolarna och regeringens roll som slutinstans i frågor och förhandsbesked och bygglov kvarstod till den fördes över till förvaltningsdomstolarna 1 juli 2003. Under mellanperioden då regeringen var slutinstans i fråga om förhandsbesked och bygglov, men inte i dispensfrågor avseende strandskydd ansåg regeringen när bygglovsärendet prövades att det förhållandet att strandskyddsdispens dessförinnan hade blivit vägrad genom beslut som vunnit laga kraft utgjorde hinder mot bygglov (exempelvis regeringens beslut den 10 maj 2001 i mål M 2000/2984/Hs/P). När det i bygglovsärendet däremot var upplyst att strandskyddsdispens hade vägrats, medan det däremot var oklart om beslutet hade vunnit laga kraft anfördes den gjorda strandskyddsprövningen endast som en bidragande omständighet vid avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen i bygglovsärendet.

Det ovan anförda innebär att prövningen enligt miljöbalken och prövningen enligt ÄPBL ska ske parallellt. I vilken turordning tillståndsprövningen kommer till stånd beror av i vilken ordningsföljd ansökningarna görs (se Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 7 juli 2011 i mål nr M 9796-10). Prövningen av förhandsbesked enligt ÄPBL är därmed inte beroende av en strandskyddsprövning enligt miljöbalken. Det är således inte en förutsättning för ett positivt

förhandsbesked att strandskyddsdispens har beviljats för samma åtgärd på så sätt som nämnden har funnit i sitt beslut. Nämnden har således enligt domstolens bedömning inte på eget initiativ bort pröva om det fanns särskilda skäl för dispens från strandskyddsbestämmelserna när någon ansökan om dispens inte förelåg. Den parallella prövningen innebär vidare att det förhållandet att nämnden har grundat sitt beslut om negativt förhandsbesked enbart på en bedömning att särskilda skäl för strandskyddsdispens inte förelåg medfört att ärendet inte har prövats enligt förutsättningarna i ÄPBL. Underinstansernas beslut ska därför undanröjas och målet återförvisas till nämnden för erforderlig prövning av ansökan om förhandsbesked.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se domsbilaga 2 (DV 427)

Överklagande senast den 14 december 2012. Prövningstillstånd krävs.

Ylva Osvald

Kristina Littke

---

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Ylva Osvald, ordförande, och det tekniska rådet Kristina Littke. Föredragande har varit beredningsjuristen Louise Bengtsson.