



SVEA HOVRÄTT  
Mark- och miljööverdomstolen  
060107

**DOM**  
2023-11-22  
Stockholm

Mål nr  
P 3682-22

## ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2022-03-03 i mål nr P 50-19, se bilaga A

## PARTER

### Klagande

1. A.S

2. T.S

### Motpart

1. Miljö- och stadsbyggnadsnämnden i Nacka kommun  
131 81 Nacka

2. Nacka kommun  
131 81 Nacka

## SAKEN

Förhandsbesked för båthallar m.m. på fastigheten A i Nacka kommun

---

## MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom upphäver Mark- och miljööverdomstolen den första beslutspunkten i Miljö- och stadsbyggnadsnämndens myndighetsutskott i Nacka kommuns beslut den 8 juni 2017, § 74, (dnr B 2016-001682) och förklarar att de sökta åtgärderna på fastigheten A i Nacka kommun inte kan tillåtas.

---

Dok.Id 1988574

**Postadress**  
Box 2290  
103 17 Stockholm

**Besöksadress**  
Birger Jarls Torg 16

**Telefon**  
08-561 670 00  
08-561 675 50

**E-post:** svea.avd6@dom.se  
www.svea.se

**Telefax**

**Expeditionstid**  
måndag – fredag  
08:00–16:30

## BAKGRUND

Miljö- och stadsbyggnadsnämndens myndighetsutskott i Nacka kommun (nämnden) meddelade positivt förhandsbesked för nybyggnad av två byggnader – en båthall om 1 630 kvadratmeter och ett snickeri om 225 kvadratmeter, i vardera en våning – för varvsverksamhet med tillhörande upplagsytor och parkeringsplatser på fastigheten A i Nacka kommun. A.S och T.S överklagade beslutet till länsstyrelsen som avslog överklagandet. A.S och T.S överklagade då till mark- och miljödomstolen som ändrade nämndens beslut endast på det sättet att förhandsbeskedet för snickeriet inte skulle gälla. A.S och T.S har nu överklagat mark- och miljödomstolens dom till Mark- och miljööverdomstolen.

Området där åtgärden ska vidtas omfattas inte av detaljplan eller områdesbestämmelser men är i sin helhet beläget inom naturreservatet Skogsö samt inom riksintresseområde kust och skärgård enligt 4 kap. 2 § miljöbalken. Av reservatföreskrifterna för naturreservatet framgår att föreskrifterna inte ska utgöra hinder för Stäkets varv att utföra tillbyggnad, dock endast för varvsverksamhet. Naturreservatsnämnden har i beslut den 23 oktober 2012 gjort bedömningen att det inte krävs dispens från föreskrifterna för att utföra åtgärder som syftar till upprustning av varvet, bland annat för en ny hamnplan. Mark- och miljööverdomstolen har tidigare bedömt att de aktuella åtgärderna får anses vara förenliga med reservatföreskrifterna (se Mark- och miljööverdomstolens dom den 2 november 2021 i mål nr M 10996-19).

Av utredningen i målet framgår att det vid Skutviken har funnits ett småbåtsvarv sedan 1930-talet. De åtgärder som omfattas av förhandsbeskedet är ett led i arbetet med att rusta upp och modernisera området för fortsatt verksamhet som småbåtsvarv. Mark- och miljödomstolen har tidigare lämnat kommunen tillstånd enligt miljöbalken för vattenverksamhet för att på fastigheten dels uppföra och bibehålla fyra flytbryggor med en sammanlagd total längd av 330 meter samt brygga, kaj och ramp, dels för att vid uppförandet av dessa anläggningar utföra muddring, schaktning, utfyllnad, sprängning och pålning (se mark- och miljödomstolens dom den 27 februari 2014 i mål nr M 581-13). Av domen framgår att inriktningen är att vintertid kunna förvara

ca 100 båtar i nyuppförda båthus och sommartid ha plats för upp till 200 båtar i vattnet. Vid tidpunkten för mark- och miljödomstolens dom förvarades ca 25 båtar på land och ca 65 båtar i vattnet, men verksamhetens omfattning har varierat över tid. Som ett led i prövningen av vattenverksamheten beslutade länsstyrelsen den 18 december 2012 att de planerade arbetena kunde antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Strandskyddsdispens har beviljats inom området för att iordningställa en hamnplan, inom hamnplanen återuppföra byggnader för användning till båthallar samt iordningställa en väg på fastigheterna B och A. Ansökan om strandskyddsdispens för en särskild byggnad för snickeri har avslagits. (Se Mark- och miljööverdomstolens dom den 2 november 2021 i mål nr M 10996-19.)

#### YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

**A.S** och **T.S** har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen i första hand ska avvisa ansökan om förhandsbesked och i andra hand ska avslå ansökan i samtliga delar och fastställa att ingen nybyggnation tillåts som del i utökningen av hamnanläggningen för fritidsbåtar.

**Nacka kommun** (kommunen) och **nämnden** har bestritt klagandenas yrkanden.

#### UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

**A.S** och **T.S** har i huvudsak anfört följande. Det är endast *den som avser att vidta en bygglovspliktig åtgärd* som får ansöka om förhandsbesked och det är i målet ostridigt att det är arrendatorn, inte kommunen, som avser att bygga ut småbåtshamnen och driva hamnverksamheten i Skutviken. Kommunens arbete med den aktuella ansökan utgör vidare ett otillåtet gynnande av enskild. Reglerna i plan- och bygglagen (2010:900), PBL, har ändrats sedan kommunen ansökte om förhandsbesked. De nya reglerna innebär i princip att anläggande av småbåtshamnar kräver detaljplan för att bygglov ska kunna beviljas och de gäller även för pågående ansökningar. Hamnanläggningar och varvsverksamheter är typiskt sett

mycket smutsiga verksamheter med betydande miljöpåverkan och Skutviken är inget undantag. Den planerade exploateringen är miljömässigt extremt ingripande och innefattar utfyllnad, muddringsarbeten, sprängning och betongläggning. 300 meter flytbryggor och 200 fritidsbåtar i en grund skärgårdsvik mitt i ett naturreservat innebär en betydande miljöpåverkan, undersökningar utvisar exempelvis att 30 procent av båtmotorers bensin läcker rakt ut i vattnet. Under driftskedet skulle 200 båtpropellrar komma att ödelägga fiskarnas reproduktionsmiljö. Föreskrifterna för naturreservatet anger att det får ske en utbyggnad för varvsverksamheten. Eftersom träbåtssnickeriet inte får byggas på platsen finns ingen varvsverksamhet. Efter att båthallarna revs år 2014 har förtöjningsplatser och vinterförvaring erbjudits, men ingen varvsverksamhet har bedrivits. Beslutet från naturreservatsnämnden är obsolet och inte längre gällande. Redan i kommunens utredning från år 2001 konstateras att området måste föregås av detaljplaneläggning. Kommunen har dessutom numera ändrat sina planer för Skutviken och har inlett en ny utredning angående platsens framtid.

**Kommunen** har i huvudsak anfört följande. Det saknas hinder i PBL för att annan än fastighetsägaren eller den som annars avser att utföra projektet är sökande i ärendet. Att strandskyddsdispens inte har getts för särskild byggnad för snickeri innebär inte att naturreservatsnämndens beslut från år 2012 saknar betydelse. Det har inte framkommit någonting som löser ut kravet på detaljplan enligt 4 kap. 2 § PBL.

**Nämnden** har i huvudsak anfört följande. Det finns inte skäl att avvisa ansökan om förhandsbesked eftersom kommunen är ägare till den i målet aktuella fastigheten och har möjlighet att ansöka om förhandsbesked och bygglov för åtgärder på fastigheten. Vid beslut om Skogsö naturreservat angavs att naturreservatsföreskrifterna inte skulle utgöra hinder för tillbyggnad för varvsverksamhet. När det var dags att upprusta varvet söktes ändå dispens från naturreservatsföreskrifterna, men av naturreservatsnämndens beslut framgår att det inte krävs dispens för åtgärderna. Inte heller i vattendomen (mark- och miljödomstolens dom den 27 februari 2014 i mål nr M 581-13) gjordes bedömningen att de tänkta åtgärderna hindrades av naturreservatsföreskrifterna för området. Ansökta åtgärder medför inte en sådan betydande miljöpåverkan att det föreligger krav på detaljplan. Även förhållandet att kommunen har beslutat om naturreservat för området med förbehåll om bevarande och utveckling av Skutvikens

varv gör att det saknas skäl att besluta om detaljplan för området. Det finns inga planer på att detaljplanelägga området och åtgärden kan prövas inom ramen för ett förhandsbesked. Påverkan inom vattenområdet, på naturreservatet i övrigt och på de förhållanden som skyddas av strandskyddsbestämmelserna har bedömts av myndigheter och domstolar i lagakraftvunna beslut. Beslutet från naturreservatsnämnden är varken obsolet eller inte längre gällande.

## MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

### **Ansökan om förhandsbesked ska inte avvisas**

A.S och T.S har anfört att kommunen inte är den som avser att vidta den bygglovspliktiga åtgärden och att den därför är förhindrad att ansöka om förhandsbesked. Kommunen och nämnden har invänt att det inte finns något hinder i PBL mot att fastighetsägaren ansöker om förhandsbesked trots att denne inte avser att vidta den bygglovspliktiga åtgärden.

Av 9 kap. 17 § PBL följer att om den som avser att vidta en bygglovspliktig åtgärd begär det, ska byggnadsnämnden ge ett förhandsbesked i fråga om åtgärden kan tillåtas på den avsedda platsen. Det framgår av förarbetena till PBL att innehållet i bestämmelsen överensstämmer med 8 kap. 34 § första stycket äldre plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL, och att de ändringar som skett i den endast är språkliga (se prop. 2009/10:170 s. 470). Av 8 kap. 34 § första stycket ÄPBL följde att byggnadsnämnden *på ansökan* skulle ge förhandsbesked huruvida en åtgärd som krävde bygglov kunde tillåtas på den avsedda platsen. Det framgick således inte av ordalydelsen i ÄPBL att det var den som avsåg att vidta den bygglovspliktiga åtgärden som var den som måste ansöka om förhandsbesked. Av förarbetena till denna bestämmelse framgår att byggnadsnämnden var skyldig att pröva frågan om förhandsbesked, om det begärdes av någon som skulle vidta en åtgärd som krävde bygglov (se prop. 1985/86:1 s. 753).

I lagrådsremissen med förslag till ÄPBL föreslogs att byggnadsnämnden i ett särskilt förhandslov skulle pröva om en åtgärd kunde tillåtas på platsen, om den som ansökte om bygglov begärde detta (se Remiss till Lagrådet den 20 oktober 1983 s. 605 och

739). Efter synpunkter från Lagrådet ändrade regeringen förslaget så att det föreslagna förhandslovet i stället blev ett eget ärende benämnt förhandsbesked som dessutom var skiljt från bygglovsärendet (jfr prop. 1985/86:1, bilagedelen s. 304 f., och texten i propositionen på s. 749 f.). Det kan konstateras att uttalandet att nämnden är skyldig att pröva frågan om förhandsbesked, om det begärs av någon som ska vidta en åtgärd som kräver bygglov, finns med i såväl lagrådsremissen som i propositionen. Detta trots att den föreslagna lagregleringen ändrades efter Lagrådets förslag och att uttalandet i propositionen därmed saknar täckning i författningstexten. Med hänsyn till detta bedömer Mark- och miljööverdomstolen att regleringen i ÄPBL inte kan förstås som att en prövning genom ett förhandsbesked endast kan ske genom en ansökan av den som själv avser att vidta en lovpliktig åtgärd.

Som ovan nämnts är de ändringar som gjorts i författningstexten i den nuvarande lagen i förhållande till ÄPBL av språklig karaktär. Några uttalanden i propositionen som innebär att regeringen avsett att begränsa vem som ska kunna ansöka om förhandsbesked i PBL finns inte. Det saknas även helt resonemang om de konsekvenser som skulle uppstå, exempelvis för fastighetsbildningsverksamheten, med en sådan begränsning. Enligt Mark- och miljööverdomstolens uppfattning finns det ingenting som tyder på att den ändrade författningstexten i PBL skulle ha någon annan innebörd än motsvarigheten i ÄPBL. Det är vidare i praktiken inte ovanligt att den som ansöker om bygglov med ett förhandsbesked som grund inte själv har ansökt om förhandsbeskedet.

Sammanfattningsvis bedömer Mark- och miljööverdomstolen att ordalydelsen i 9 kap. 17 § PBL inte utgör något hinder mot att även någon annan än den som själv avser att vidta den bygglovspliktiga åtgärden kan ansöka om ett förhandsbesked. Mark- och miljööverdomstolen gör vidare bedömningen att vad klagandena har anfört om kommunens agerande i samband med ansökan inte medför att överklagandet ska avvisas.

Mot denna bakgrund ska A.S och T.S förstahandsyrkande avslås.

### Sakprövningen

*Åtgärderna är bygglovspliktiga, även som en väsentlig ändring av en hamn för fritidsbåtar*

Prövningen i Mark- och miljööverdomstolen avser frågan om positivt förhandsbesked kan ges för uppförandet av en båthall med tillhörande upplagsytor och parkeringsplatser på den aktuella fastigheten.

Prövningen vid förhandsbesked ska i första hand avse frågan om byggnadsåtgärden överhuvudtaget 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 lämplighetsbedömning som ska ske i ett förhandsbesked ska bland annat prövas om den sökta åtgärden ska föregås av detaljplaneläggning (jfr 9 kap. 17 § och 31 § 2 PBL).

Uppförandet av båthallen omfattas av krav på bygglov för nybyggnad enligt 9 kap. 2 § PBL. Därtill krävs bygglov för att anordna tillhörande upplag och parkeringsplatser enligt 6 kap. 1 § 2 och 8 plan- och byggförordningen (2011:338), PBF. Att åtgärderna är lovpliktiga på dessa grunder utesluter emellertid inte att åtgärderna kan kräva bygglov även på den grunden att de utgör del av en väsentlig ändring av en hamn för fritidsbåtar enligt 6 kap. 1 § 1 PBF.

Kraven på bygglov i PBL och PBF syftar bland annat till att säkerställa att flera av de projekt som avses i bilaga II till Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet) blir föremål för en bedömning av projektets miljöpåverkan innan de tillåts komma till stånd, däribland hamnar för fritidsbåtar (se prop. 2020/21:174 s. 27). MKB-direktivets tillämpningsområde är enligt EU-domstolen vidsträckt och dess ändamål mycket omfattande (se bland annat EU-domstolens mål C-72/95, Kraaijeveld m.fl., EU:C:1996:404, punkten 31).

Syftet med direktivet får inte kringgås genom att ett MKB-projekt delas upp i flera delar. Underlåtenheten att beakta den kumulativa effekten av flera delprojekt får

således inte leda till att de olika delarna i praktiken undgår kravet på miljöbedömning när det, vid en sammantagen bedömning, är sannolikt att de har en betydande miljöpåverkan på det sätt som avses i MKB-direktivet. (Se bland annat EU-domstolens mål C-142/07, *Ecologistas en Acción-CODA*, EU:C:2008:445, punkten 44.)

Båthallar, upplag och parkeringsplatser kan ingå som väsentliga delar i en hamn för fritidsbåtar och kan i sig påverka miljön på ett påtagligt sätt. Eftersom lovplikten för hamnar för fritidsbåtar syftar till att säkerställa att det i det enskilda fallet görs en bedömning av om åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan vore det oförenligt med direktivet om väsentliga delar av projektet skulle undantas från denna bedömning på den grunden att dessa delar redan omfattas av bygglovsplikt till följd av andra bestämmelser i PBL eller PBF. Mot denna bakgrund, och med hänsyn till omfattningen av de åtgärder som ansökan avser, såväl sedda för sig som i relation till de byggnadsverk som i dag finns i området, anser Mark- och miljööverdomstolen att åtgärderna även kräver bygglov på den grunden att de utgör en väsentlig ändring av en hamn för fritidsbåtar på det sätt som avses i PBF. Därigenom aktualiseras frågan om de sökta åtgärderna i denna egenskap förutsätter detaljplaneläggning till följd av att dessa kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, se vidare nedan.

*Förhandsbesked kan inte ges eftersom åtgärderna behöver föregås av detaljplaneläggning*

Sedan den 2 augusti 2021 finns krav på detaljplan för vissa åtgärder som kräver bygglov, bland annat om åtgärden innebär att ett område kan tas i anspråk för, eller om den vidtas i ett område som redan har tagits i anspråk för, att anlägga en hamn för fritidsbåtar (se 4 kap. 2 § första stycket 3 a PBL). Detta krav förutsätter att åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (se 4 kap. 2 § första stycket 3 b PBL). Regleringen innebär att det inte finns någon möjlighet att avstå från en miljöbedömning av en hamn för fritidsbåtar, om hamnen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (jfr prop. 2020/21:174 s. 48). Av övergångsbestämmelserna framgår att bestämmelsen ska tillämpas direkt vid ikraftträdandet, oberoende av när ett ärende om



förhandsbesked har påbörjats (se punkten 3 i övergångsbestämmelserna till lagändringen, SFS 2021:785). Ändringen förtydligar genomförandet av vissa krav i MKB-direktivet.

De åtgärder som kan medföra ett krav på detaljplan omfattar såväl nybyggnad som ändring av ett befintligt byggnadsverk. Detta hänger samman med att MKB-direktivet ställer krav på att det ska ske en tillståndsprövning såväl när det handlar om ett nytt projekt som när det handlar om alla förändringar eller utvidgningar av de projekt som omfattas av direktivet, vilka redan har godkänts, utförts eller håller på att utföras och som kan få betydande negativ inverkan på miljön (jfr prop. 2020/21:174 s. 47). Av direktivet följer vidare att bedömningen av om ett projekt kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska göras utifrån vissa kriterier. Dessa kriterier har i svensk rätt införlivats genom 10 § 1–3 och 11–13 §§ miljöbedömningsförordningen (2017:966), MBF. Dessa bestämmelser är i och för sig inte tillämpliga för ärenden som påbörjats före ikraftträdandet (punkten 3 i ovan angivna övergångsbestämmelser) men kriterierna, som följer av MKB-direktivet, ska likväl tillämpas (jfr rättsfallet MÖD 2016:24).

Enligt Mark- och miljööverdomstolens bedömning står det klart att de nu aktuella åtgärderna ska vidtas inom ett område som sedan tidigare utgör ett småbåtsvarv och som får anses utgöra en sådan hamn för fritidsbåtar som avses i PBL och PBF. De åtgärder som förhandsbeskedet omfattar utgör dessutom väsentliga delar i arbetet med att rusta upp och modernisera området för fortsatt verksamhet som småbåtsvarv. De förutsättningar som anges i 4 kap. 2 § första stycket 3 a PBL är därmed uppfyllda.

När det gäller frågan om åtgärden därutöver kan antas medföra en betydande miljöpåverkan behöver det särskilt beaktas att bestämmelserna om hamnar för fritidsbåtar i PBL och PBF avser att införliva MKB-direktivets krav på att det ska göras en samlad bedömning av projektets miljöpåverkan, innan tillstånd ges.

Av utredningen framgår att de åtgärder som nu ska bedömas vad gäller frågan om förhandsbesked endast avser en del av de åtgärder som ska vidtas för att rusta upp och modernisera området för fortsatt verksamhet som småbåtsvarv och att andra åtgärder

till stor del redan har prövats sedan tidigare. Vid bedömningen av om de sökta åtgärderna kan antas medföra en betydande miljöpåverkan går det emellertid enligt Mark- och miljööverdomstolen inte att bortse från att utbyggnaden av hamnen t.ex. även förutsätter verksamhet i vatten, eftersom projektets samlade miljöpåverkan ska bedömas. Inom ramen för tillståndsprövningen av vattenverksamheten har länsstyrelsen i sitt beslut den 18 december 2012 bedömt att arbetena i vattnet kan medföra en betydande miljöpåverkan bland annat med tanke på att det finns föroreningar i vattenområdet och i angränsande marker som kan komma i omlopp i samband med grävningsarbetena. Båthallarna ska dessutom uppföras och upplagen anordnas inom Skogsö naturreservat och i ett område som är av riksintresse enligt 4 kap. 2 § miljöbalken. Utifrån den naturvärdesinventering som tagits fram, daterad den 29 maj 2020, kan även konstateras att åtgärderna ska vidtas inom ett landområde där det finns naturvärden, däribland naturvärdesobjekt med påtagliga naturvärden och sju arter som skyddas enligt artskyddsförordningen (2007:845). Av den trafikutredning som genomfördes år 2012 framgår vidare att den planerade varvsverksamheten skulle innebära mer trafik i området samt kräva anläggande av fler parkeringsplatser och åtgärder på den skogsväg som leder fram till området.

Mot denna bakgrund finner Mark- och miljööverdomstolen att den miljöpåverkan som de sökta åtgärderna, tillsammans med de andra åtgärderna i området, kan antas medföra är betydande på det sätt som avses i 4 kap. 2 § första stycket 3 b PBL. Detta innebär att detaljplanekravet aktualiseras, vilket i sig utgör hinder för ett positivt förhandsbesked.

#### *Sammanfattning*

Mark- och miljööverdomstolen har funnit att de åtgärder som förhandsbeskedet avser kräver bygglov bland annat på den grunden att de utgör en väsentlig ändring av en hamn för fritidsbåtar. De sökta åtgärdernas miljöpåverkan behöver bedömas tillsammans med övriga åtgärder som planeras för att rusta upp och modernisera området för fortsatt verksamhet som småbåtsvarv, vilket bland annat inbegriper verksamhet i vattnet. Eftersom de sökta åtgärderna tillsammans med övrig verksamhet i hamnen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska utbyggnaden av hamnen prövas i en

detaljplan. Därigenom kommer utbyggnadens konsekvenser för miljön att beskrivas på det sätt som förutsätts enligt MKB-direktivet. Mot bakgrund av att kravet på planläggning aktualiseras finns inte möjlighet att meddela ett positivt förhandsbesked. Mot denna bakgrund ska nämndens beslut upphävas och som förhandsbesked meddelas att de sökta åtgärderna inte kan tillåtas.

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

I avgörandet har hovrättsråden Liselotte Rågmark och Petra Bergman (skiljaktig), tekniska rådet Johan Hjalmarsson samt tf. hovrättsassessorn Cecilia Drum, referent, deltagit.

Föredragande har varit Jennifer Jarebro.

Skiljaktig mening, se nästa sida.

### SKILJAKTIG MENING

Hovrättsrådet Petra Bergman är skiljaktig och anför följande.

Byggnadsnämndens skyldighet att ge ett förhandsbesked med stöd av 9 kap. 17 § PBL inträder först om den som avser att vidta en bygglovspliktig åtgärd begär det. I motsvarande bestämmelse i 8 kap. 34 § ÄPBL ställdes inte något krav på vem som hade rätt att begära ett förhandsbesked. Som majoriteten har anfört framgår det av förarbetena till bestämmelsen att syftet med den nu aktuella lydelsen inte varit att vidta någon förändring jämfört med tidigare lydelse, utan att de justeringar som skett endast har varit av språklig karaktär.

Enligt min mening innebär dock den ändrade lydelsen av lagtexten att det numera ankommer på nämnden, inför handläggningen av ett ärende om förhandsbesked, att göra en bedömning av om den som ansöker om förhandsbesked också har för avsikt att vidta den åtgärd som ansökan avser. Som regel lär det inte behövas någon särskild bevisning kring den frågan, utan ett påstående från sökandens sida om dennes avsikt borde som utgångspunkt kunna godtas. Omständigheter såsom att sökanden senare kan komma att ändra sig eller välja att vidta fastighetsrättsliga åtgärder och att det kan vara någon annan som ansöker om bygglov för eller rent faktiskt utför den åtgärd som omfattas av förhandsbeskedet föranleder inte mig att göra någon annan bedömning. I detta fall har det emellertid invänts att det inte är kommunen som har för avsikt att vidta den bygglovspliktiga åtgärden, utan arrendatorn. Av inlämnat avtal om anläggningsarrende framgår också att det åligger arrendatorn att erhålla bygglov och anskaffa andra erforderliga tillstånd från berörda myndigheter. Kommunen har inte heller för egen del anfört att det är kommunens avsikt att vidta den aktuella åtgärden och nämnden har framhållit att ansökan har lämnats in av kommunen såsom fastighetsägare. Eftersom kommunen inte ens vid påstående om motsatsen har uttryckt att den har för avsikt att vidta den aktuella åtgärden anser jag att kommunens ansökan om förhandsbesked borde ha avvisats. Överröstad i den delen är jag i övrigt ense med majoriteten.



NACKA TINGSRÄTT  
Mark- och miljödomstolen

**DOM**  
2022-03-03  
meddelad i  
Nacka

Mål nr P 50-19

## **PARTER**

### **Klagande**

1. A.S
2. T.S

### **Motparter**

1. Miljö- och stadsbyggnadsnämnden i Nacka kommun  
131 81 Nacka
2. Nacka kommun  
131 81 Nacka

## **ÖVERKLAGAT BESLUT**

Länsstyrelsen i Stockholms läns beslut 2018-08-27 i ärende nr 40321-15695-2018,  
se bilaga 1

## **SAKEN**

Förhandsbesked för båthallar m.m. på fastigheten Nacka A

---

## **DOMSLUT**

Mark- och miljödomstolen ändrar underinstansernas beslut endast på så sätt att Miljö- och stadsbyggnadsnämndens myndighetsutskott i Nacka kommun beslut den 8 juni 2017, § 74, inte ska gälla för den i ansökan beskrivna verkstadsbyggnaden för snickeri.

---

## INLEDNING

### *Bakgrund*

Miljö- och stadsbyggnadsnämndens myndighetsutskott i Nacka kommun beslutade genom delegation den 8 juni 2017, § 74, att, med stöd av 9 kap. 17 § plan- och bygglagen (2010:900), som förhandsbesked meddela att nybyggnad av två byggnader i vardera en våning för varvsverksamhet med tillhörande upplagsytor och parkeringsplatser på fastigheten A kan tillåtas, se bilaga 1.

Beslutet överklagades till Länsstyrelsen i Stockholms län (länsstyrelsen) av A.S och T.S samt C.G och S.A till Länsstyrelsen i Stockholms län som – efter viss ytterligare hantering i mark- och miljödomstolen slutligen avslag överklagandena.

A.S och T.S har överklagat länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen.

### *Handläggningen av överklagandet*

Den 3 juli 2019 beslutade mark- och miljödomstolen att prövningen av frågan om förhandsbesked för byggnader för varvsverksamhet m.m. ska vila i avvaktan på ett lagakraftvunnet avgörande av frågan om strandskyddsdispens för samma åtgärder.

Genom en dom den 2 november 2021 i mål 10996-19 beslutade Mark- och miljööverdomstolen att fastställa 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 B och A i Nacka kommun, i den omfattning och på de villkor som anges i nämndens beslut. Mark- och miljööverdomstolen avslag överklagandet till den del det avser dispens för en särskild byggnad för snickeri.

Då avgörandet av strandskyddsfrågan vunnit laga kraft har handläggningen av detta mål återupptagits.

Den 17 februari 2022 har mark- och miljödomstolen på begäran av A.S och T.S hållit sammanträde och syn på platsen.

## YRKANDEN

A.S och T.S har yrkat att mark- och miljödomstolen ska, med ändring av länsstyrelsens beslut,

- i första hand avvisa ansökan om förhandsbesked, och
- i andra hand avslå om förhandsbesked för nybyggnation etc. i samtliga delar och fastställa att ingen nybyggnation etc. tillåts på den aktuella platsen.

Nacka kommun har bestritt ändring.

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden i Nacka kommun (nämnden) har bestritt ändring.

## UTVECKLING AV TALAN

A.S och T.S har hänvisat till

- Resultat från översiktsinventering av vegetation och förutsättningar för fisk i Fisksätra, Nacka kommun, Ekologigruppen AB
- Förtydligande PM, Ekologigruppen AB
- Trafikutredning för C, D och E ner mot Skutviken avseende förändringar i Stäkets varv vid Skutviken (Sweco) Naturvärdesinventering vid Skutviken
- (Calluna AB)
- E-postkorrespondens
- Avtal om anläggningsarrende
- Upprop från 2012 då ett stort antal personer motsätter sig planerade förändringar i Skutviken

Parterna har anfört i huvudsak följande.

### A.S och T.S

#### *Inledning*

De bor på F och kommer som närmsta grannar att påverkas påtagligt negativt av den planerade exploateringen och kommersialiseringen av området på G, till exempel genom den ökade trafik den kommer att medföra i deras villakvarter. Frågeställningarna i ärendet behöver ses i sin kontext, i) exploatering av naturreservat och utarmning av den lokala skärgårdsmiljön, ii) äventyrande av känslig undervattensmiljö där vikar för fiskelag behöver bevaras i hela skärgården och iii) negativ påverkan för de närboende, där tung tillfartstrafik leds rakt igenom kuperade villakvarter med förskolor och aktiva barn. Utredningen i ärendet är undermålig och det saknas en helhetsbild. Det är i huvudsak följande punkter som gör att den aktuella byggnationen inte motsvarar kraven i plan- och bygglagen (2010:900), PBL, och att bygglovets därför ska avslås.

#### *Avvisning m.m.*

Kommunen är inte berättigad att ansöka om förhandsbesked. Det är endast den som ska utföra den bygglovspliktiga åtgärden som kan ansöka om förhandsbesked. Ansökan ska därför avvisas.

Det bör tilläggas att kommunens arbete med ansökan innebär en otillåten subventionering av enskilds näringsverksamhet, vilket inte är tillåtet.

#### *Strandskyddet*

Den avgörande delen av strandskyddsdispensen avslögs i Mark- och miljööverdomstolens dom den 2 november 2021 i mål M 10996-19 och den i målet aktuella ansökan är därmed inte längre relevant. Utan ett snickeri blir det inte något träbåtsvarv på platsen. Utan ett varv återstår det bara en utbyggd hamnanläggning,

vilket strider mot naturreservatets föreskrifter. Nu när träbåtsvarvet inte är tillåtet står det helt klart att exploateringen är otillåten inom naturreservatet.

#### *Fiskeriet*

Den planerade utbyggnaden påverkar hela viken. Det saknas utredning beträffande exploateringens inverkan på fisken. Skulle en föreslagen yngelprovfiskning visa att Skutviken utgör ett lekområde för fisk behöver den långsiktigt skyddas från exploatering.

#### *Parkeringsituationen*

Det finns för närvarande ingen plan för hur parkeringsbehovet på platsen ska lösas. Kommunen anger i egen utredning från den 29 november 2012 att det behövs cirka 60 parkeringsplatser när den nya anläggningen är i drift. I den aktuella ansökan finns sju parkeringsplatser inritade. Det finns inga klara planer för hur resterande behov ska täckas. Sannolikt kommer det att få inte obetydliga konsekvenser både för naturreservatet och för de som närboende.

#### *Konsekvenser för naturreservatet*

En utökad varvsverksamhet leder ofrånkomligen till ökad trafik till varvsområdet. Vägen dit går dock genom Skogsö naturreservat. Det är angeläget att den grusvägen inte breddas eller asfalteras. Annars förstörs den naturkänsla som reservatet skapar i området kring vägen. På sin höjd kan en eller två mötesplatser accepteras. Det beslut som Miljö- och stadsbyggnadsnämndens (nämnden) myndighetsutskott tagit ökar trycket för att acceptera en breddning av vägen. Av reservatföreskrifterna framgår att det är förbjudet att anlägga väg, såvida kommunen inte ger tillstånd. Denna punkt måste tolkas så att det även är förbjudet att bredda den aktuella vägen. De bedömer att båtägarnas transporter av materiel och förnödenheter till och från båtarna kan komma att öka en hel del.

#### *Ökad trafik*

Den planerade exploateringen kommer att medföra betydande ökning av trafiken till och från Skutviken. Utredningen som kommunen presenterat är bristfällig och tar bland annat inte hänsyn till att det befintliga vägnätet inte är dimensionerat för tunga båttransporter. En anpassning och utbyggnad av det befintliga vägnätet kommer särskilt att beröra dem som fastighetsägare. Vidare anger trafikutredningen från Sweco från den 29 november 2012 att E genom naturreservatet behöver i) kurvrätas, ii) planas ut, iii) få ny sträckning som bättre följer topografin och iv) asfalteras. Ingen av dessa åtgärder är tillåtna inom naturreservatet.

#### *Detaljplanekravet*

Den planerade verksamheten förutsätter en detaljplan enligt flera av kraven i 4 kap. 2 § PBL. Skälen för det är följande.

Enligt lagkommentaren till PBL är det i närområdet till större tätorter så gott som alltid behov av detaljpaneläggning. Detaljplanebehovet enligt PBL tar inte sikte endast på att ny bebyggelse initierar en planläggning, utan även på att en reglering behövs för en lämplig samordning med bebyggelse i grannskapet (se t.ex. prop.



1985/86:1 s. 150 och MÖD:s dom den 12 juni 2015, P 1364-15). I MÖD:s dom fastslås att villkoren för en detaljplanläggning även gäller vid tillbyggnad.

Detaljplanebehovet för Skutviken stöds av de uppenbara och ostridiga, men ännu olösta, problemen med tillfartsvägen och den påverkan den utvecklade verksamheten med 200 båtar i viken kommer att ha dels på naturreservatet och dess besökare, dels på de närboende. Vidare saknas t.ex. VA anslutning.

Skutviken ligger som bekant inom Skogsö naturreservat. Naturvärdena är påtagliga. Enligt en naturvärdesinventering från Calluna, upprättad i maj 2020, gäller detta både nere vid vattnet och upp längs tillfartsvägen. Ur inventeringen framgår också att den rödlistade dammfladdermusen påträffats i området. Calluna påtalar i inventeringen vikten av att exploateringen sker med hänsyn till de höga naturvärdena och att ett antal skyddsåtgärder behöver vidtas. Vi konstaterar att en fritidsbåtshamn för 200 båtar och hamnbyggnader på 1 855 kvm kommer att ha en avsevärd negativ inverkan på miljön och att stora naturvärden står på spel.

Även hamnanläggningens inverkan på fiskeriet innebär att markens lämplighet måste prövas genom detaljplan.

#### *Avvägning mellan intressen*

Kommunen har angett att ”det enskilda intresset av att genomföra den lovgivna åtgärden väger tyngre än de klagandes enskilda intressen av att åtgärden inte ska komma till stånd”. Vi noterar att kommunen inte anger något exempel på det enskilda intresse som ”väger tyngre”. Det anges inte ens vem det är som har detta ”enskilda intresse”.

Avser kommunens argument arrendatorns ”enskilda intresse” så bestrider vi att det skulle finnas något direkt intresse för denna att exploateringen genomförs. Arrendatorn Stockholmsbåtsnickeris företagsgrupp bedriver sedan lång tid träbåtsvarv och snickeri i grannhamnen Fisksätra. I Skutviken skulle inte denna verksamhet kunna bedrivas eftersom träbåtsvarv och snickeri är förbjudet i enlighet med MÖD:s dom den 2 november 2021 (mål M 10996-19). Det kan enligt vår mening knappast finnas ett enskilt intresse för ett båtsnickeri att få bedriva verksamhet i Skutviken, där just båtsnickeri är förbjudet.

Beträffande vårt enskilda intresse så är detta omfattande. Naturvärden i vårt och våra barns närområde skulle ödeläggas, bulleremissionerna öka (genom både fler lastbilar och personbilar, men främst genom 200 båtmotorer/motorbåtar i naturreservatet) och den trygga trafikmiljön i kvarteret offras av periodvis omfattande extern trafik. Dessa enskilda intressen gäller på motsvarande sätt för alla närboende i H –140 av villaägarna har också bekräftat att de har ett enskilt intresse av att exploateringen inte ska genomföras.

## **Nacka kommun**

### *Inledning*

Nacka kommun anser att den sökta åtgärden är förenlig med kraven på lämplig markanvändning i 2 kap. PBL och 3–4 kap. miljöbalken. Vidare anser kommunen att sökt åtgärd uppfyller lämplighets- och anpassningskraven i PBL och inte medför någon betydande olägenhet enligt 2 kap. 9 § PBL. Kommunen anser att det enskilda intresset av att genomföra den lovgivna åtgärden väger tyngre än de klagandes enskilda intressen av att åtgärden inte ska komma till stånd. Kommunen vill framhålla att kommunen sökt och erhållit lagakraftvunnet tillstånd för vattenverksamhet samt strandskyddsdispens för åtgärder på den sökta platsen.

### *Strandskydd*

Strandskyddsdispens för att iordningställa en hamnplan, inom hamnplanen återuppföra byggnader för användning till båthallar samt iordningsställa en väg på fastigheterna A och B har fastställts genom Mark- och miljööverdomstolens dom den 2 november 2021 i mål M 10996–19. Sökta åtgärder enligt förhandsbeskedet ryms inom den lagakraftvunna dispensen förutom för särskild byggnad för snickeri.

### *Fiskeriet*

Fiskerifrågan avser åtgärder i vatten och har hanterats inom ramen för gällande vattendom. Tillståndet till vattenverksamhet för muddring, sprängning med mera beslutades av Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt i mål M 581–13 och vann laga kraft den 13 maj 2015. Fiskerifrågan har således redan hanterats och utgör inte hinder för sökta åtgärder. Förlängd arbetstid för den tillståndsgivna vattenverksamheten har beviljats till den 13 maj 2025 genom Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätts dom i mål M 3082–20 som vann laga kraft den 21 juli 2021.

### *Parkeringsituationen*

Kommunen vill framhålla att tillhörande ytor för parkeringsplatser och upplag enligt det positiva förhandsbeskedet är skäligt och bör tillåtas. Om ytterligare parkeringsplatser ska tillkomma prövas det inom ramen för en bygglovsansökan.

### *Konsekvenser för naturreservatet*

Kommunen har tidigare ansökt om dispens från reservatsföreskrifterna för åtgärder som syftar till en upprustning av den sökta verksamheten. Naturreservatsnämnden i Nacka kommun beslutade den 23 oktober 2012 att det inte krävdes dispens från reservatsföreskrifterna för att utföra bland annat en ny hamnplan enligt ansökan. Nämnden konstaterade i sitt beslut att åtgärderna avsåg att upprusta Skutuddens småbåtsvarv (Stäkets varv) och hålla området kulturhistoriska miljö levande och att föreskrifterna därmed inte utgjorde något hinder mot att utföra föreslagna åtgärder. Beslutet har vunnit laga kraft. Kommunen vidhåller att den sökta åtgärden inte strider mot föreskrifterna för Skogsö naturreservat. Den bedömningen delades av mark- och miljödomstolen och Mark- och miljööverdomstolen i målet om strandskyddsdispens som nu vunnit laga kraft.

#### *Ökad trafik*

Kommunen vill framhålla att trafikutredningen av Sweco från den 29 november 2012 som kommunen låtit ta fram, visar att befintligt vägsystem bedöms klara den belastning som finns mycket väl och att bullersituationen inte bedöms förändras av den tillkommande trafiken. Det finns även förslag på åtgärder för att ytterligare förbättra förutsättningarna vid utökad verksamhet.

#### **Miljö- och stadsbyggnadsnämnden**

Mark och miljööverdomstolen har fastställt den av nämnden beviljade strandskyddsdispensen för att iordningsställa en hamnplan, återuppföra byggnader för användning av båthallar samt iordningsställa en väg på fastigheterna. Därmed bedöms frågan om strandskyddsdispensen utagerad. Mark och miljööverdomstolen har även bedömt att den sökta dispensen är förenligt med naturreservatsföreskrifterna. Dispens för uppförande av byggnad för snickeri har avslagits.

I trafikutredning för Skutviken från den 29 november 2012 framgår att antalet parkeringsplatser bedöms kunna inrymmas både under hög- och lågsäsong och att ökningen av trafik visserligen minskar säkerhet för gående men att trafikalstringen och mängden fotgängare längs med vägen är låg. Bullersituationen i bostadsområdet bedöms inte påverkas. Något träbåtssnickeri kommer inte kunna uppföras då strandskyddsdispensen avslogs av Mark- och miljööverdomstolen och därmed är slutgiltigt prövad, någon ökad trafikalstring kopplad till snickeriet kommer därav inte uppstå.

#### **DOMSKÄL**

##### *Rättslig reglering*

Tillämpliga bestämmelser har redovisats i länsstyrelsens beslut. Till redovisningen kan tilläggas följande.

Vid prövningen enligt 2 kap. 2 § plan- och bygglagen (PBL) kan hänsyn tas även till att platsen där de åtgärder för vilka förhandsbesked har sökts ligger inom strandskyddat område. (Se MÖD 2013:29, som gäller tillämpningen av motsvarande bestämmelse i tidigare gällande plan- och bygglag (1987:10), samt Mark- och miljööverdomstolens dom den 6 juli 2021 i mål P 2766-20.)

Bestämmelsen i 2 kap. 1 § PBL är generell och gäller vid all prövning enligt PBL och tillämpas vid sidan av de mer specifika avvägningsbestämmelser som gäller för särskilda frågor. Vid avvägningen kan olika intressen stå mot varandra. Ett tydligt fall är när enskilda intressen står mot allmänna. Men det kan också vara fråga om en avvägning mellan olika enskilda intressen eller mellan olika allmänna intressen.

##### *Formella frågor*

Det finns inget hinder i plan- och bygglagen för att annan än fastighetsägaren eller den som annars avser att utföra projektet är sökande i ärendet. Vad A.S och T.S anför om talerätt medför alltså inte att ansökan ska

avvisas. Det har inte heller i övrigt framkommit något som skulle kunna motivera en avvisning (av ansökan) eller en återförvisning till nämnden för ny handläggning.

*Detaljplanekravet*

Det har inte framkommit något som löser ut kravet på detaljplan enligt 4 kap. 2 § PBL. Markens lämplighet för projektet kan alltså prövas inom ramen för en ansökan om förhandsbesked.

*Förhandsbesked*

Det finns numera en lagakraftvunnen strandskyddsdispens för samtliga åtgärder som omfattas av det ansökta förhandsbeskedet utom för byggnaden för snickeri.

Eftersom den planerade byggnaden för snickeri ligger inom strandskyddat område och då det finns ett aktuellt avgörande med innebörden att någon strandskyddsdispens för den byggnaden inte kan ges, är det med tillämpning av 2 kap. 2 § PBL inte heller möjligt att ge ett positivt förhandsbesked för den åtgärden.

Mark- och miljödomstolen instämmer i övrigt i de bedömningar som länsstyrelsens har gjort. Det innebär att förutsättningarna för ett positivt förhandsbesked i övriga delar är uppfyllda. Den avvägning som ska göras mellan olika intressen hindrar inte att ett positivt förhandsbesked ges. Vad A.S och T.S har anfört i övrigt hos mark- och miljödomstolen motiverar inte något annat ställningstagande.

Underinstansernas beslut ska alltså ändras endast på så sätt att beslutet om förhandsbesked inte omfattar den i ansökan beskrivna byggnaden för snickeri.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga 2 (MMD-02)  
Överklagande senast den 24 mars 2022.

Inge Karlström

Johan Andrade Hagland

---

I domstolens avgörande har rådmannen Inge Karlström, ordförande, och tekniska rådet Johan Andrade Hagland deltagit. Föredragande har varit tingsnotarien Norea Normelli.