



Enheten för överklaganden  
Jörgen Warstrand

*Se sändlista*

## Överklagande av Nacka kommuns beslut att inrätta naturreservatet Skuruparken

### Beslut

Länsstyrelsen ändrar det överklagade beslutet på så sätt att föreskrift B4 och B5 för Skuruparkens naturreservat i Nacka kommun *upphävs*,

föreskrift A1 *ändras* så att den får följande lydelse

uppföra byggnad, anläggning eller tillbyggnad annat än sådana med tillstånd enligt föreskrift A12. Förstörd byggnad får dock återställas till tidigare skick.

samt att föreskrift A7 *ändras* så att den får följande lydelse

uppföra staket, stängsel eller andra hägnader med undantag av stängsel för betesdjur.

Länsstyrelsen *avslår* överklagandena i övrigt.

### Bakgrund

#### *Tidigare beslut*

**Kommunfullmäktige i Nacka kommun** beslutade den 12 december 2011, § 349, att förklara det område som är benämnt Skuruparken som naturreservat. Vidare beslutade kommunfullmäktige om interimistiskt förbud enligt 7 kap. 24 § miljöbalken, MB, för vissa åtgärder i det aktuella området. Efter överklagande beslutade **Länsstyrelsen i Stockholms län** den 13 september 2013 bl.a. att upphäva beslutet om inrättande av reservatet. Skälen för upphävandet var i huvudsak formella. Länsstyrelsen ansåg bl.a. att kommunen inte följt bestämmelserna i 24 § förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. vad gällde frågan att sakägare ska föreläggas att yttra sig över förslag till reservat.

#### *Nu överklagat beslut*

**Kommunfullmäktige i Nacka kommun** beslutade den 27 april 2015, § 126, bl.a. att med stöd av 7 kap. MB förklara Skuruparken som naturreservat enligt föreskrifter, avgränsning och skötselplan daterade mars 2015. Av beslutet framgår i övrigt bl.a. följande. Området benämnt Skuruparken har stora värden ur natur-, kultur- och rekreationssynpunkt. Syftet med att föreslå Skuruparken som naturreservat är att bevara och utveckla områdets värden för rekreation, kulturhistoria och biologisk mångfald.

Datum  
2016-05-09

Beteckning  
5051-24799-2015

**JM AB**, ägare av fastigheterna Sicklaön 73:10 och 208:15 inom vilka naturreservatet ska anordnas, har överklagat beslutet och yrkar att det ska upphävas. Som grund för överklagandet anför bolaget bl.a. följande.

JM har fört diskussioner med Nacka kommun om området Skuruparken angående en detaljplaneläggning som park- och naturmark samt exploatering av delar av fastigheterna Sicklaön 73:10 och 208:15 för uppförande av bostäder. Dessa har pågått sedan början av 2000-talet. I Nacka kommuns översiktsplan 2002 ingår området för Skuruparken och det område som diskuterats för detaljplan i redovisat bebyggelseområde. I detaljplanediskussionerna var det aktuellt att lägga ut Skuruparken som park- och naturmark. På planens markanvändningskarta är området markerat som gårds-, park- och fritidsanläggning men även som institutionsverksamhet med låg täthet av flerbostadshus. I startpromemoria för stadsbyggnadsprojekt Skuruparken den 19 maj 2011 redovisas områdets användning idag, innebärande förskola, småbåtsanläggning och ett 60-tal mindre fritidshus på arrenderad mark. I startpromemorian redovisas även att JM upplåter mark med arrende till privatpersoner för fritidshusen inom Skuruparken. Arrendena har omförhandlats och upplåtits på 15 år från 2013. Området Skuruparken har utvecklats sedan 1900-talets början då mindre arrendestugor började uppföras. Inom området kan man således se en utveckling från enklare s.k. vikhus till mer modern form av arrendestugor.

Utgångspunkten är att en inskränkning i den enskildes rätt att använda mark eller vatten inte ska gå längre än vad som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodose. Denna grundläggande princip har sitt ursprung i 2 kap. 15 § regeringsformen vari framgår att det allmänna endast får inskränka användning av mark eller byggnad för att tillgodose angelägna allmänna intressen. De syften som har angivits för att inrätta naturreservatet framgår av beslutet:

Syftet med naturreservatet Skuruparken är att bevara och utveckla områdets värden för kulturhistoria, rekreation och biologisk mångfald. Det kulturhistoriska värdet består framförallt i områdets historia som engelsk landskapspark och det samverkar till stor del med dagens rekreativvärde. Rekreativvärdet består främst av lättillgängliga upplevelser av omväxlande natur med stränder och vatten, ädellövträd, kulturmiljöer och äldre barrskog. I vissa delar av reservatet kan anläggningsberoende aktivitet också utgöra en del av rekreativvärdet. Det är av vikt att främja och utveckla tillgängligheten för allmänheten i området. De biologiska naturvärdena är framförallt knutna till äldre träd och skog med ek och tall.

Av Bengtsson, Kommentaren till Miljöbalken, 7 kap. 4 § framgår att syftet med biologisk mångfald är att främja bl.a. variationsrikedom bland levande organismer samt inom och mellan arter. Vårda och bevara värdefulla naturmiljöer är hämtat från numera upphävda naturvårdslagen och syftar till att området behöver skyddas "på grund av sin betydelse för kännedomen om landets natur, sin skönhet eller eljest märkliga beskaffenhet". Skydd för områden för friluftslivet behövs närmast för vistelse under helger och semester. Det lyfts även fram att strandskyddet kan minska allmänhetens behov av skyddad mark för rekreation. Som anges nedan



Datum  
2016-05-09

Beteckning  
5051-24799-2015

uppfyller inte naturreservatet Skuruparken ovannämnda förutsättningar i 7 kap. miljöbalken för att bilda ett naturreservat. För att få bilda ett naturreservat krävs ett starkt allmänt intresse och enligt JM:s uppfattning har kommunen inte något starkt allmänt intresse av att bilda reservatet.

Det kulturhistoriska värdet består enligt skötselplanen framförallt i områdets historia som engelsk landskapspark och samverkar till stor del med dagens rekreationsvärde. Den engelska parken uppfördes på 1700-talet och de spår som finns kvar idag är de naturliga förutsättningarna som lade grunden till den engelska landskapsparken. De naturliga förutsättningarna finns kvar även om det inte skulle bildas ett naturreservat. Eftersom omformning i naturen såsom schaktning kräver tillstånd för att göras kan JM inte utan kommunens insyn ändra landskapsförhållandena i Skuruparken. De spår som i övrigt finns kvar är en vägbank och en sprickdal med ett hasselbestånd. För stora delar av området gäller strandskydd. Som anges ovan kan dessa enligt kommunen bevarandevärda omständigheter inte ändras utan att kommunen får insyn. Därutöver ska tilläggas att kulturhistoriskt värde inte är ett skäl att anlägga ett naturreservat jämlikt 7 kap. 4 § MB då kulturhistoria eller kulturvärde inte nämns som sådan omständighet. För den som vill skydda kulturvärden finns andra former av skydd än naturreservat. För det fall Länsstyrelsen inte delar denna bedömning görs gällande att de kulturhistoriska värdena är mycket begränsade och inte väger tyngre vid en avvägning mellan JM:s intresse att få fortsätta använda marken och att inrätta naturreservat. Hela det område som anlades som en engelsk landskapspark ingår inte i naturreservatet då kommunen gjort undantag för Värmdöleden och anläggandet av en ny Skurubro rörande området längst norrut.

Vad gäller rekreationsvärdet har kommunen inte närmare motiverat vad som utgör rekreationsvärde. Kommunen har angivit att det bl.a. är anläggningsberoende aktivitet och att det är av vikt att främja och utveckla tillgängligheten för allmänheten i området. Det behövs inte ett naturreservat för att utveckla tillgängligheten för allmänheten i området. Allmänheten har redan genom allemansrätten tillgänglighet till området. Den hemfridszon som finns runt varje arrendestuga är mycket liten och därför är stora delar av Skuruparken tillgänglig för allmänheten. Strandskydd gäller i stora delar av Skuruparken, vilket gör att allmänheten även därigenom har ett skydd för tillgänglighet. Rekreationsvärde är ett skäl för att inrätta naturreservat. Av beslutet framgår inte att kommunen anser att det är en värdefull naturmiljö som är ett av skälen för att enligt 7 kap. 4 § MB besluta om naturreservat. I skötselplanen anges att de värden som finns är lövskogsbiotoper, gamla tallar. Som framgår av naturvärdeskartan finns det naturvärden såväl utanför som innanför gränsen för naturreservatet. På naturvärdeskartan finns naturvärden norr om naturreservatets gräns i form av naturvärdesklass 1 och 2 samt gamla ekar, tallar och lindar utan att naturreservat bildas. Bolaget ifrågasätter därför naturreservatets utformning genom att kommunen har valt att inte lägga in all den växtlighet som kommunen anser är skyddsvärd. Det område som i naturvärdeskartan benämns E 4 är bedömt som naturvärdesklass 2 - 3, vilket inte framgår av kartan.

Datum  
2016-05-09

Beteckning  
5051-24799-2015

I området finns drygt 60 befintliga bostadsarrenden. De befintliga arrendena omfattar fritidshus och ett mindre nyttjandeområde tillhörande fritidshuset, vanligtvis mellan 200 - 500 m<sup>2</sup>. Av kommunfullmäktiges beslut framgår att arrendestugorna inte utgör något hinder för att inrätta naturreservat. Arrendatorerna har ett besittningsskydd och av protokollsanteckningar till kommunfullmäktiges beslut framgår att de politiska strömningarna i kommunen innebär att syftet är att minska antalet arrendestugor i parken så långt som lagen tillåter. Detta är inte förenligt med det skydd för äganderätten som finns i lag. Som framgår av bilaga till skötselplanen ifrågasätter även kommunen de aktuella arrendeavtalen eftersom man gör gällande att de tecknats i ond tro. Nacka kommun synes inte heller ha beaktat den ersättningsrätt som såväl fastighetsägaren som arrendatorerna kan ha mot att ett naturreservat inrättas. Naturreservat innebär ett intrång såväl i JM:s verksamhet att exploatera som arrendatorernas rätt att ha kvar sina arrendestugor.

I föreskrifterna för naturreservatet punkt A, finns en rad inskränkningar i JM:s och andra sakägares rätt att förfoga över fastigheterna. Dessa föreskrifter inklusive ordningsföreskrifterna under punkt C har tagits fram utan att vare sig beakta befintliga bostadsarrenden eller JM:s äganderätt. Detta hindrar små vardagliga åtgärder som att sätta upp nya lampor på ett hus, skotta snö m.m. Det är oacceptabelt att inte göra en avvägning mellan kommunens intresse av naturreservat och markägarens respektive sakägarens enskilda intresse av att använda marken utan regleringar. Inskränkningar i arrendatorernas rätt påverkar indirekt även JM såsom jordägare. Att få uppföra en kafébyggnad om 250 m<sup>2</sup> där det också ska bedrivas försäljning i rent kommersiellt syfte från kommunens sida är ett stort ingrepp i JM:s äganderätt. Det är inte förenligt med 7 kap. MB. Att anlägga en kafébyggnad är inte en sådan byggnad som är en liknande anordning som väg, p-platser, vandringsled osv., utan en byggnad med klart kommersiellt syfte. JM ska enligt kommunens beslut tåla att det inrättas ett kafé på deras mark innebärande att kommunen tar sig rätt att uppföra byggnader med kommersiellt intresse på JM:s område. Detta är inte förenligt med reglerna om inrättande av naturreservat. Någon intresseavvägning mellan JM:s äganderätt och kommunens rätt till ett kafé på JM:s mark har inte gjorts. En kafébyggnad påverkar inte bara marken som byggnaden står på utan hela omgivningen. Förslaget att inrätta naturreservatet Skuruparken innebär för JM synnerliga olägenheter i pågående markanvändning. För JM innebär beslutet att exploatering av fastigheterna helt omöjliggörs samt att fastighetsinnehavet blir onyttigt. JM har till kommunen bl.a. i diskussioner om detaljplanarbetet redovisat och tidigare även fått acceptans för en exploatering i anslutning till redan befintlig bebyggelse. JM:s inställning är att i vart fall fastigheternas nordvästra del kan undantas från reservatsbildningen. Detta område har enligt startPM för program för detaljplan Östra Saltängen och Skuruparken föreslagit nyttjas med bostadsbebyggelse. Detta områdes värde är inte sådant att det föreligger något särskilt skyddsbehov. I vart fall borde motsvarande bedömning som kommunen gjort beträffande Trafikverkets önskemål om förändrad brokonstruktion gälla för ägarens önskemål om att kunna utveckla och exploatera den egna fastigheten till viss del.



Datum  
2016-05-09

Beteckning  
5051-24799-2015

Kommunen har efter samrådet 2014 gjort justeringar i föreskrifterna i skötselplanen utan att låta sakägarna få tillfälle att yttra sig. Detta rör bl.a. föreskrift A2 som har betydelse för JM såväl som fastighetsägare som för jordägare i förhållande till arrendatorerna. I justeringen har kommunen lagt till vad som är ett normalt underhåll. I föreskriften är begreppet normalt underhåll ett återställande av anläggningar – inte byggnader – till tidigare skick. Normalt underhåll borde innefatta även byggnader och även sedvanliga förbättringar som inte är standardhöjningar. Punkt A7 innefattar numera ett förbud mot att plantera hindrande vegetation. Även detta är en sådan justering som JM borde ha haft tillfälle att yttra sig över före beslutet om inrättande av naturreservat. Det föreligger således sådana fel kommunen handläggning att beslutet om inrättande av naturreservat ska upphävas.

Skälen för naturreservatet Skuruparken är mycket svaga. Det finns inte någon engelsk park som ska bevaras. Det finns i naturen spår av en engelsk park som till stor del grundar sig på de naturliga förhållandena i området. Dessa naturliga förhållanden kan skyddas på annat sätt än genom ett naturreservat. Redan idag har allmänheten god tillgänglighet till området eftersom man kan ströva runt i området på stigar och annat med stöd av allemansrätten. De aktuella arrendetomterna ändrar inte denna rätt. Naturreservatet har inte inrättats i enlighet med 7 kap. MB utan synes ha politiska intressen av att kunna tillgodose strövområden för växande befolkning i Nacka. Detta är inte ett skäl för att bilda ett naturreservat eftersom det redan idag går att ströva i området. Ett naturreservat måste ha de skäl som framgår av 7 kap. 4 § MB, dvs. ett syfte att bevara biologisk mångfald, värdefulla naturmiljöer eller tillgodose behov av områden för friluftslivet. Att inrätta ett naturreservat i ett område med 69 arrendestugor uppfyller inte lagens krav. De syften som kommunen har angivit för naturreservatet gör det inte heller. Proportionaliteten och avvägningen mot äganderätten uppfylls inte i detta fall varför beslutet om inrättande av naturreservat ska upphävas. JM:s inställning är att området kan samnyttjas såväl för bolagets del och arrendatorerna som för kommunens önskemål. Allmänheten kan ströva fritt, arrendatorerna kan ha kvar sina stugor och JM kan ha full rådighet över sin mark. Allmänheten har inom allemansrättens gränser möjlighet att fritt ströva i området. Naturreservatet omöjliggör JM:s exploatering av fastigheterna.

Kommunfullmäktiges beslut har genom [REDACTED] även överklagats av **ett antal stugägare** vilka arrenderar mark inom det aktuella området. Dessa yrkar – som det får förstås – att beslutet ska upphävas samt att kommunen ska åläggas införa klara och tydliga regler och rättigheter för stugorna och deras ägare i ett eventuellt naturreservat. Sådana regler ska ta hänsyn både till arrendavtal och enskild rätt bl.a. vad gäller hemfridszon och ska ange att en förstörd stuga alltid får återuppföras. Som grund för överklagandet anför de bl.a. följande.

Frågan om reservatet har beretts och diskuterats i många år. Länsstyrelsen har tidigare slagit fast att stugornas existens och framtid i parken inte utgör något hinder för ett naturreservat samt att stugorna inte påverkar allmänhetens tillträde och tillgång till området. Länsstyrelsen har också slagit fast att det inte går att bortse från de enskilda intressen som varje stugägare/arrendator besitter och att de

Datum  
2016-05-09

Beteckning  
5051-24799-2015

tillfälliga bygglov som en gång gavs på 1940-talet, nu är att betrakta som permanenta. I enlighet med detta har Nacka kommun i tjänsteutlåtandet och föreskrifterna till ett eventuellt naturreservat accepterat stugornas existens och arrendatorernas rättigheter i Skuruparken. En karta över stugorna och deras av arrendenämnden godkända tomter finns bilagd i fullmäktiges underlag för beslut. I en tilläggskrivning i dåvarande Naturreservatsnämnden av den 17 september 2014 infogades dock att tillämpningen av naturreservatsföreskrifterna inte påverkas av arrendeavtalen. Vid fullmäktiges beslut den 27 april gjordes även tilläggskrivningen att kommunen uppdrar åt miljö- och stadsbyggnadsnämnden att säkerställa att det interimistiska beslutet från 2011 samt 2014 efterlevs gällande Skuruparken. I ett protokollstillägg infördes vidare från Allianspartierna att deras mål är att antalet stugor i parken ska minskas så långt lagen tillåter. Senare skrivs i protokollstillägget att "enligt kommunens egen rättsutredning har dessutom de nya avtalen (= arrendena) tillkommit i ond tro". Det sistnämnda är falskt och bör strykas ur protokollet. Kommunens anlitate jurister säger att ond tro eventuellt skulle kunna vara fallet, men att detta i så fall måste bli fastslaget i domstol.

Redan 2002, fem år före det första beslutet om ett eventuellt naturreservat, förde föreningen aktiva förhandlingar med markägaren om förlängda arrenden. Arrendenämnden konstaterade då att de tidigare ettåriga arrendena var olagliga och krävde en förlängning till minst fem år från markägarens sida. Resultatet av förhandlingarna blev de nu 15-åriga arrendena med rätt till förlängning, godkända av såväl markägare som stugägare och arrendenämnd. I arrendena ingår även en mindre tomt om ca 300 m<sup>2</sup> runt varje stuga.

Att som Nacka kommun hävdar, att arrendeavtalen inte påverkar det interimistiska regelverket för naturreservatet, är ett märkligt synsätt på de enskilda arrendatorernas rätt och intressen i området. Vi delar där Länsstyrelsens åsikt såsom framkommit i tidigare yttrande att: "det bör övervägas om vissa föreskrifter bör undantas inom eventuella arrendetomter." "Uppgifter som bör tillfogas reservatsdokumenten är dokumentation av stugornas antal, lägen och utbredning, hur länge de funnits på plats, vilken funktion de fyller, hur arrendeavtalen är utformade, vilka övriga rättigheter arrendatorerna har, hur de påverkas av reservatsbeslutet m.m." "För att finna en tydlig gräns mellan allmänna och enskilda intressen i området, föreslår Länsstyrelsen att man klargör vilka områden som är allmänrättsligt tillgängliga och vilka som inte är det. Exempelvis kan man med utgångspunkt från eventuellt befintliga tomtavgränsningar eller från arrendeavtalen definiera hemfridszoner runt stugorna."

Att Nacka kommun åsidosätter Länsstyrelsens bedömning av stugorna i parken blev påtagligt efter den anlagda brand som skedde i början av maj i år, där stuga nr 35 brändes ned till grunden av två unga pojkar. Ägaren till stugan vill givetvis bygga upp den igen, men har av tjänstemän på byggnadsnämnden i Nacka fått förhandsbeskedet att detta inte är förenligt med plan- och bygglagen och det interimistiska regelverket för ett eventuellt framtida naturreservat. Aktiva försök från både stugägaren och föreningen, att få klara besked om varför en etablerad och godkänd stuga inte får återuppbyggas efter brand har inte lett någon vart.



Datum  
2016-05-09

Beteckning  
5051-24799-2015

Tvärtom förhalas besked, bland annat med hänvisning till att den karta stugägaren måste köpa av Nacka kommun och bifoga sin bygglovsansökan "inte finns". Arrendatorn ställs därmed rättslös, och kan dessutom tvingas till skadestånd gentemot markägaren. Arrendeavtalen stadgar klart att en brunnen eller på annat sätt förstörd stuga måste återuppbyggas. Den anlagda branden, och dess följder för en enskild sakägare, visar tydligt hur oklara skrivningarna om stugägarnas rättigheter är i kommunens beslut. Nacka åsidosätter såväl avtalsrätt som enskilds rätt till egendom och Länsstyrelsens synpunkter. Detta kan inte vara i överensstämmelse med svensk förvaltningsrätt.

**Nacka kommun** har yttrat sig över överklagandena.

**JM AB** samt ett antal **stugägare genom** [REDACTED] har därefter inkommit med ytterligare yttranden.

## Motivering

### *Allmänna tillämpliga bestämmelser*

Enligt 7 kap. 4 § MB får ett mark- eller vattenområde av Länsstyrelsen eller kommunen förklaras som naturreservat i syfte att bevara biologisk mångfald, vårda och bevara värdefulla naturmiljöer eller tillgodose behov av områden för friluftslivet. Ett område som behövs för att skydda, återställa eller nyskapa värdefulla naturmiljöer eller livsmiljöer för skyddsvärda arter får också förklaras som naturreservat.

Enligt 7 kap. 5 § MB ska i ett beslut om att bilda naturreservat skälen för beslutet anges. I beslutet ska också anges de inskränkningar i rätten att använda mark- och vattenområden som behövs för att uppnå syftet med reservatet, såsom förbud mot bebyggelse, uppförande av stängsel, upplag, schaktning, täkt, uppodling, dikning, plantering, avverkning, jakt, fiske och användning av bekämpningsmedel. En inskränkning får innebära att tillträde till området förbjuds under hela eller delar av året.

Av 7 kap. 6 § MB framgår att om det behövs för att tillgodose syftet med ett naturreservat, får länsstyrelsen eller kommunen förplikta ägare och innehavare av särskild rätt till fastighet att tåla sådana intrång som att det inom området

1. anläggs vägar, parkeringsplatser, vandringsleder, raststugor, tältplatser, badplatser, sanitära inrättningar eller liknande anordningar,
2. bereds tillträde till mark för allmänheten där allmänheten annars inte har rätt att vistas,
3. utförs gallring, röjning, slåtter, plantering, betesdrift, avspärning eller liknande åtgärder, eller
4. genomförs undersökningar av djur- och växtarter samt av mark- och vattenförhållanden.

Av 7 kap. 25 § MB framgår att vid prövning av frågor om skydd av områden enligt detta kapitel ska hänsyn tas även till enskilda intressen. En inskränkning i

Datum  
2016-05-09

Beteckning  
5051-24799-2015

enskilds rätt att använda mark eller vatten som grundas på skyddsbestämmelse i kapitlet får därför inte gå längre än som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses.

Av 7 kap. 30 § MB följer att föreskrifter om rätten att färdas och vistas inom ett område som skyddas enligt detta kapitel och om ordningen i övrigt inom området får meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, om det behövs för att tillgodose syftet med skyddet. I de fall kommunen beslutar om skydd av ett område får den meddela sådana föreskrifter. Föreskrifterna ska gälla omedelbart, även om de överklagas.

På platsen råder utökat strandskydd intill 300 meter från strandlinjen. Det innebär att större delen av det område som berörs av det planerade reservatet omfattas av strandskydd.

### **Länsstyrelsens bedömning**

*Vad ska Länsstyrelsen pröva?*

Länsstyrelsen har endast att pröva det nu överklagade beslutet, dvs. frågan om inrättandet av naturreservat. Det stugägarna anför gällande kommunala ärenden enligt plan- och bygglagen (2010:900), PBL, prövas därför inte. Inte heller kan Länsstyrelsen pröva utformningen av protokollet på det sätt som stugägarna anför.

JM anför i sitt överklagande att kommunen inte har beaktat bolagets och arrendatorernas ersättningsrätt. Frågor om ersättning behandlas i 31 kap. MB och får prövas i annan ordning.

### *Formalia*

Av 24 § förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. följer bl.a. att innan kommunen förklarar ett område som naturreservat ska den förelägga ägare och innehavare av särskild rätt till marken att inom viss tid yttra sig över förslaget.

JM AB anför i sitt överklagande att kommunen har gjort justeringar i föreskrifterna A2 och A7 i skötselplanen utan att låta sakägarna få tillfälle att yttra sig.

Av handlingarna i ärendet framgår att det till den ursprungliga lydelsen av föreskrift A2 har gjorts ett tillägg enligt följande. ”Normalt underhåll av befintliga byggnader och anläggningar får dock utföras. Med normalt underhåll menas åtgärder som återställer anläggning till tidigare skick.”

Vidare framgår att föreskrift A7 ursprungligen innebar ett förbud mot att ”uppföra staket, stängsel eller andra hägnader med undantag av stängsel för betesdjur.” Föreskriften har emellertid ändrats till ett förbud mot att ”uppföra staket, stängsel eller andra hägnader samt plantera hindrande vegetation som motverkar reservatets syfte. Stängsel för betesdjur får dock uppföras.”

Av ärendet framgår inte annat än att fastighetsägare och arrendatorer inte fått möjlighet att yttra sig över dessa ändringar. Nacka kommun har med avseende på



Datum  
2016-05-09

Beteckning  
5051-24799-2015

detta anfört att stugägarna framfört att den ursprungliga lydelsen av föreskrift A2 var otydlig och att ändringen endast var ett förtydligande. Vad gäller ändringen av föreskrift A7 har kommunen anfört att avsikten endast var ett förtydligande.

Enligt Länsstyrelsens mening innebär den ändring som gjorts i föreskrift A2 en mildring av förbudet mot vad som föreskrevs i den ursprungliga lydelsen. Det förhållandet att kommunen inte förelagt sakägare att yttra sig över denna ändring ska enligt Länsstyrelsen därför inte medföra att det överklagade beslutet ska ändras eller upphävas.

Den ändring i föreskrift A7 som gjorts innebär enligt Länsstyrelsen att ett ytterligare förbud har införts, nämligen att plantera hindrande vegetation som motverkar reservatets syfte.

Vad gäller detta ytterligare förbuds utformning finner Länsstyrelsen att det av föreskrifterna klart bör framgå vad som är otillåtet i reservatet. Ett förbud som hänvisar till syftet med reservatet är därför olämpligt.

Vad gäller tillkomsten av denna ändring får anföras följande. Länsstyrelsen konstaterar att sakägare inte har förelagts att yttra sig över ändringen. Bestämmelserna i 24 § förordning om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. har därmed inte följts. Enligt Länsstyrelsens mening finns det inte på denna grund skäl att upphäva det överklagade beslutet i sin helhet. Dock ska denna ändring upphävas och föreskriften ska återfå sin ursprungliga lydelse.

#### *Syfte och geografisk omfattning*

I det överklagade beslutet anför kommunen att Skuruparken har stora värden ur natur-, kultur- och rekreationssynpunkt samt att syftet med naturreservatet är att bevara och utveckla områdets värden för rekreation, kulturhistoria och biologisk mångfald.

JM AB anför i sitt överklagande att områdets nordvästra del ska undantas från reservatsbildningen. Grunden för detta är att området enligt ett startPM har föreslagits för bostadsbebyggelse samt att områdets värde inte är sådant att det föreligger något särskilt skyddsbehov. Några närmare gränser för vilket område som avses har inte angivits av bolaget.

Länsstyrelsen gör ingen annan bedömning än den kommunfullmäktige gjort vad gäller områdets naturvärden och behovet av långsiktigt skydd genom bildande av reservat. De syften som ligger till grund för bildandet av naturreservatet utgör ett sådant starkt allmänt intresse som är skyddsvärt enligt 7 kap. 4 § MB.

JM AB anför i sitt överklagande bl.a. att kulturhistoriska skäl inte kan läggas till grund för inrättandet av ett naturreservat.

Länsstyrelsen konstaterar att bestämmelsen i 7 kap. 4 § MB visserligen anger att syftet med ett naturreservat ska vara att bevara naturintressen eller främja friluftslivet. I förarbetena anför emellertid även följande:

För att närmare klargöra förhållandet till det nya skyddsinstitutet kulturresevat i 9 § har i enlighet med Lagrådets förslag hänvisningen till

Datum  
2016-05-09

Beteckning  
5051-24799-2015

kulturmiljö utgått ur första stycket i förevarande paragraf. Det bör dock observeras att det inte finns något hinder mot att som naturreservat skydda ett område som utöver värdefull naturmiljö också kan karaktäriseras som ett kulturpräglat landskap. Tvärtom kan det i många fall vara så att naturmiljöns skyddsvärde höjs just genom anknytningen till det kulturpräglade landskapet. (Prop. 1997/98:45 del 2 sid 71 f)

Det finns således ett visst utrymme att även ta hänsyn till kulturhistoriska aspekter vid inrättandet av ett naturreservat. Mot bakgrund av detta samt med hänsyn till områdets befintliga naturvärden finner Länsstyrelsen inte att det finns skäl att på den grunden upphäva det överklagade beslutet. (jfr Regeringens beslut den 19 mars 2015, ärende M 2014/1735/Me, rörande Ålandsskärs naturreservat)

JM AB anför vidare att det rekreativvärde som kommunen anför som en av grunderna för reservatet redan är skyddat i och med allemansrätten samt det strandskydd som omfattar större delen av området. Länsstyrelsen konstaterar att så är fallet men anser samtidigt att detta inte är en omständighet som förhindrar inrättandet av ett naturreservat. Med ett naturreservat finns det möjlighet att föreskriva om bestämmelser som går utöver vad som gäller enligt allemansrätten och strandskyddet. Det kan därför finnas fog för ett naturreservat trots att det omfattas av strandskydd.

#### *Förenlighet med detaljplaner*

Enligt 7 kap. 8 § MB får inrättandet av ett naturreservat inte strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser enligt PBL. Små avvikelser får dock göras, om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas.

Större delen av det område som ska ingå i det planerade naturreservatet omfattas inte av någon detaljplan eller områdesbestämmelser. En mindre del i sydväst omfattas emellertid av stadsplan S 38, fastställd 1966. Enligt 5 punkten övergångsbestämmelserna till plan- och bygglagen följer att en sådan äldre plan ska gälla som detaljplan. Av handlingarna i ärendet är det svårt att med bestämdhet avgöra var gränsen för det planerade reservatet går i förhållande till egenskapsgränsen i stadsplanens karta. Länsstyrelsen bedömer dock att den del av reservatet som kommer att omfattas av stadsplanen enligt planbestämmelserna ska utgöra park, allmän plats. Reservatet strider således inte mot planen.

#### *Föreskrift A1 och A2*

Föreskrift A1 innebär som huvudregel att det är förbjudet att uppföra bl.a. byggnad. Enligt A2 är det som huvudregel förbjudet att genomföra standardhöjningar av befintliga byggnader och anläggningar. Vidare framgår att normalt underhåll av befintliga byggnader och anläggningar får göras. Med normalt underhåll menas åtgärder som återställer anläggning till tidigare skick.

Enligt Länsstyrelsens mening innebär dessa föreskrifter ett förbud mot att återuppföra t.ex. en nedbrunnen byggnad. Stugägarna anför i sitt överklagande att föreskrifterna bör ändras så att det ska framgå att det i stället ska vara tillåtet att återuppföra en förstörd stuga.



Datum  
2016-05-09

Beteckning  
5051-24799-2015

Reservatets syfte är enligt det överklagade beslutet att bevara och utveckla området värden för rekreation, kulturhistoria och biologisk mångfald. Enligt Länsstyrelsens mening är det därför rimligt med ett förbud mot att uppföra byggnader i reservatet. Dock är det enligt Länsstyrelsens mening en oproportionerlig inskränkning för de enskilda stugägarna att inte få återuppföra en förstörd eller nedbrunnen stuga. Föreskrift A1 ska därför förses med ett undantag och få följande lydelse.

uppföra byggnad, anläggning eller tillbyggnad annat än sådana med tillstånd enligt föreskrift A12. Förstörd byggnad får dock återställas till tidigare skick.

Det får i sammanhanget noteras att det i reservatsföreskrifterna inte finns stöd för att förelägga stugägarna att riva en befintlig byggnad eller därtill hörande anläggning.

#### *Föreskrift A7*

Den ändring av föreskriften som Länsstyrelsen enligt ovan har funnit ska göras medför att det inom reservatet är förbjudet att uppföra staket, stängsel och andra hägnader med undantag för stängsel för betesdjur.

Stugägarna anför att vissa föreskrifter bör undantas inom eventuella arrendetomter, att det ska klargöras vilka områden som är allemansrättsligt tillgängliga samt att hemfridszoner runt stugorna bör definieras.

Som Länsstyrelsen finner nedan hindrar inte föreskrift A14 och A15 åtgärder såsom att sätta upp en lampa på ett hus eller skotta snö. Varken föreskrift A7 eller någon av de övriga föreskrifterna föranleder enligt Länsstyrelsens mening något behov av att utpeka hemfridszoner vid de befintliga byggnaderna. De inskränkningar som föreskrifterna leder till för de enskilda stugägarna är inte större än vad som skäligen får tålas.

#### *Föreskrift A14*

Enligt föreskrift A14 är det inom zon 1 förbjudet och inom zon 2 efter tillstånd tillåtet att anlägga belysningsanläggning utöver vad som anges i skötselplanekartan.

JM anför i sitt överklagande att föreskrifterna bl.a. hindrar uppsättandet av nya lampor på ett hus.

Länsstyrelsen konstaterar att föreskriften rör belysningsanläggningar. Med detta torde med normalt språkbruk avses sådana belysningsanordningar som är betydligt mer omfattande än en enskild lampa på ett hus. Den ljusanläggning som hänvisas till på skötselplanekartan är belysning för gångvägarna i reservatet. Länsstyrelsen finner således inte skäl att ändra denna föreskrift.

#### *Föreskrift A15*

Enligt föreskrift A15 är det inom zon 1 förbjudet och inom zon 2 efter tillstånd tillåtet att bl.a. anordna upplag inklusive snöupplag.

Datum  
2016-05-09

Beteckning  
5051-24799-2015

JM anför i sitt överklagande att föreskrifterna bl.a. hindrar snöskottning.

Enligt Länsstyrelsens mening kan den snö som samlas vid skottning vid en byggnad med den storlek som aktuella i området, inte vara att anse som upplag. En jämförelse kan här göras med plan- och bygglagstiftningen där t.ex. motsvarande snöhögar på en villaägares tomt inte anses som ett upplag som kräver bygglov. Det finns därför inte skäl att ändra denna föreskrift.

#### *Föreskrift B4 och B5*

I sitt överklagande ifrågasätter JM AB varför fastighetsägaren och annan sakägare ska vara tvungen att tåla intrång i form av en kafébyggnad med tillhörande anläggningar.

I 7 kap. 6 § första punkten MB anges ett antal anläggningar som kan föreskrivas om. En förutsättning är emellertid att de behövs för att tillgodose reservatets syfte. I förarbetena anges att de två första punkterna i bestämmelsen avser främst att göra området mer tillgängligt för allmänheten. Dessa punkter har i första hand betydelse vid reservat som helt eller delvis har som syfte att tillgodose behov av områden för friluftsliv. (Prop. 1997/98:45 del 2 sid. 74)

I kommentaren till bestämmelsen anføres bl.a. att punkten kan tillämpas beträffande olika anordningar som underlättar allmänhetens friluftsliv eller naturupplevelser, utöver de särskilt nämnda exemplen bl.a. utmärkning av och information om reservatet, fågeltorn, motionsspår, utsiktsplatser, angöringsplatser m.m. Motsvarande paragraf i den tidigare naturvårdslagen har återopats också för att ge kommun rätt att anlägga slalombacke och skidlift på annans mark (Bertil Bengtsson m.fl., Miljöbalken (1 april 2015, Zeteo), kommentaren till 7 kap. 6 §).

Enligt Länsstyrelsens mening är en kafébyggnad något som en markägare i och för sig skulle kunna behöva tåla enligt 7 kap. 6 § MB. Länsstyrelsen finner emellertid att man i sammanhanget även måste beakta innebörden av föreskrift B5. Enligt denna föreskrift är markägaren tvungen att tåla övriga åtgärder och nyttjande av området som framgår av bifogad skötselplan. Skötselplanen i sin tur är utformad så att ett antal, ej specificerade, åtgärder får utföras när förvaltaren bedömer det nödvändigt

Vad gäller utformningen av föreskrift B5 i allmänhet kan konstateras att den, till följd av hänvisningen till skötselplanen, lämnar ett mycket stort utrymme till förvaltaren att bedöma vilka åtgärder som ska vidtas i reservatet.

Naturvårdsverket har i sin skrift Beslut om att bilda naturreservat – innehåll och utformning (juni 2015) anført följande. Från rättssäkerhetssynpunkt är det viktigt att B-föreskrifterna utformas så att de ger stöd för områdets förvaltning. Detta eftersom en skötselplan inte får ange inskränkningar i grundläggande rättigheter för ägare och rättighetsinnehavare att disponera sin mark (sid. 11). Det bör preciseras i beslutet om förpliktelse att tåla intrång gäller reservatet i sin helhet, eller endast vissa delar av det. Hänvisning till var föreskrifterna gäller bör aldrig ske till skötselplanen, eftersom allt som utgör inskränkningar i rätten att använda



Datum  
2016-05-09

Beteckning  
5051-24799-2015

mark- och vattenområden ska framgå av beslut med stöd av 7 kap. 6 § miljöbalken (sid. 42).

Länsstyrelsen konstaterar att de föreskrifter som meddelas med stöd av 7 kap. 6 § MB innebär ett intrång på mark och sakägares möjlighet att utnyttja marken. En reglering på det sätt som nu gjorts i föreskrift B5 är därmed olämplig.

Vad gäller föreskrift B5 i nu aktuellt hänseende kan anföras följande. I skötselplanen sid. 32, som föreskriften hänvisar till, anföras att exempel på verksamhet som kan komma ifråga inom zon 2 är trädgårdskafé med information, odling och försäljning. Maximalt får arean uppgå till 250 m<sup>2</sup> bruttoarea. Detta innebär att enligt föreskrift B4 och B5 behöver markägaren tåla en anläggning med en sådan storlek och sådana funktioner. Länsstyrelsen finner att omfattningen av denna verksamhet inskränker den enskildes rätt, i detta fall JM AB, längre än vad som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses. Mot bakgrund av detta ska föreskrift B4 och B5 upphävas.

#### *Sammanfattning*

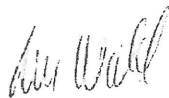
Med de ändringar i föreskrifterna som Länsstyrelsen funnit ska göras bedömer Länsstyrelsen att det finns fog för att inrätta det aktuella naturreservatet. Det föreligger inte skäl att ändra reservatets gränser eller göra ytterligare ändringar i föreskrifterna. Vad JM AB samt stugägarna anför i sina överklaganden i övrigt föranleder ingen annan bedömning.

Vid en proportionalitetsbedömning enligt 7 kap. 25 § MB får de allmänna intressena anses överväga de inskränkningar och intrång i enskilda intressen som blir resultatet av reservatsbildningen.

#### **Hur man överklagar**

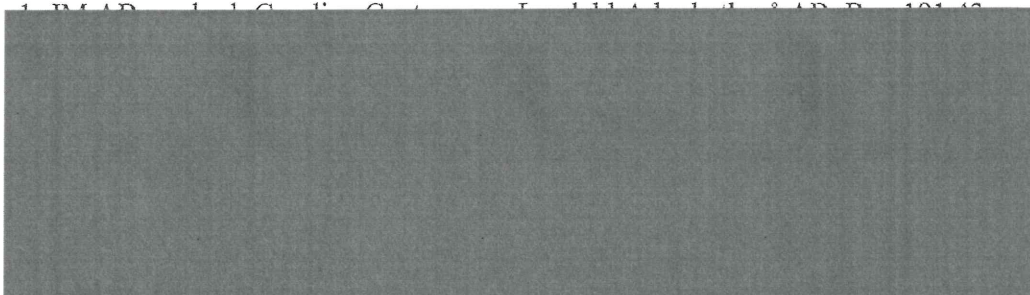
Detta beslut kan överklagas hos Regeringen, Miljö- och energidepartementet.

I handläggningen av ärendet har deltagit länsassessor Jörgen Warstrand, beslutande samt miljöhandläggare Örjan Hallnäs.



Jörgen Warstrand

#### *Sändlista:*



## Hur man överklagar hos regeringen, Miljö- och energidepartementet

### Var ska beslutet överklagas

Länsstyrelsens beslut kan skriftligen överklagas till **regeringen, Miljö- och energidepartementet**.

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

I skrivelsen ska du

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

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

Du kan givetvis anlita ombud att sköta överklagandet åt dig.

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

### Övriga handlingar

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

### Var inlämnas överklagandet

Din skrivelse ska inlämnas/skickas **till Länsstyrelsen** och inte till regeringen, Miljö- och energidepartementet.

### Tid för överklagande

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

För ideella organisationer, som har rätt att klaga enligt 16 kap. 13 § miljöbalken, gäller istället att Länsstyrelsen måste ha fått skrivelsen innan tiden för överklagande har gått ut för parterna och sakägarna, annars kan överklagandet inte tas upp.

### Underteckna överklagandet

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

Postadress  
Länsstyrelsen i Stockholms län  
Box 22067  
104 22 STOCKHOLM

Besöksadress  
Regeringsgatan 66

Telefon  
010-223 10 00 (vxl)

E-post/webbplats  
stockholm@lansstyrelsen.se  
www.lansstyrelsen.se/stockholm