



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060207

DOM
2013-05-10
Stockholm

Mål nr
P 8575-12

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Östersunds tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2012-09-17 i mål P 508-12,
se bilaga A

KLAGANDE

Bergs kommun

MOTPART

AB Axnor Fastigheter
c/o L N

SAKEN

Detaljplan för fastigheten W, Storhogna, Bergs kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen undanröjer mark- och miljödomstolens dom och
återförvisar målet till mark- och miljödomstolen för fortsatt handläggning.

Dok.Id 1071113

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
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
		E-post: svea.avd6@dom.se www.svea.se		

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Bergs kommun har i första hand yrkat att Mark- och miljööverdomstolen, med ändring av mark- och miljödomstolens dom, ska fastställa miljö- och byggnadsnämndens beslut. I andra hand har kommunen yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska återförvisa målet till mark- och miljödomstolen för förnyad handläggning.

AB Axnor Fastigheter (Axnor) har bestritt ändring och yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska fastställa mark- och miljödomstolens dom.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN**Bergs kommun***Kommunicering*

Mark- och miljödomstolen har avgjort målet utan att först kommunicera Axnors överklagande till mark- och miljödomstolen med kommunen. Detta utgör grovt rättegångsfel.

Program

Detaljplanen strider inte mot översiktsplanen. Den aktuella campingen har varit i bruk sedan år 1966 och bygglov är lämnat för campingen i beslut den 24 januari 1985. Campingverksamheten har bedrivits på platsen i större omfattning under minst 25 år. Det nuvarande antalet uppställningsplatser, drygt 100 platser, har funnits under minst tio år. Det är därmed fråga om pågående markanvändning trots att den inte har fullt stöd i byggnadsplanen från år 1966 där området har beteckningen ”P”. Någon närmare precisering av vad ”P” omfattar anges inte i planen.

Områden med gällande detaljplan och där pågående markanvändning inte avses ändras har inte fått någon särskild beteckning i gällande översiktsplan. Den faktiska förändringen av markanvändningen som detaljplanen medför är en marginell utvidgning av verksamheten jämfört med pågående markanvändning då det är fråga om några tillkommande uppställningsplatser för husvagnar, plats för några campingstugor och en serviceanläggning i norra delen av planområdet. Det är därför onödigt att upprätta ett program som inledning på planprocessen. Detta skulle inte ha

tillfört något ytterligare i sakfrågan. Berörda sakägare har haft möjlighet att lämna synpunkter på planens innehåll både i samråds- och utställningsskedet.

Miljökonsekvensbeskrivning

Någon miljökonsekvensbeskrivning krävs inte. En miljökonsekvensbeskrivning ska upprättas då en detaljplan medför betydande miljöpåverkan. Bedömningen måste grundas på om planen medför en omfattande förändring av pågående markanvändning och att förändringen i sig medför betydande miljöpåverkan. Det är inte fråga om en nyetablering av en stor campingplats. Detaljplanen medför inte någon omfattande förändring av markanvändningen i området då campingplatsen redan finns och förändringen omfattar marginella utvidgningar av verksamheten. Detta medför inte betydande miljöpåverkan.

Axnor

Ett planprogram och en miljökonsekvensbeskrivning ska upprättas enligt 5 kap. 18 § första och tredje stycket plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL, vilket inte har skett. Detaljplanen strider därför mot ÄPBL. Detaljplanen avviker från översiktsplanen. Under kommunens handläggning har ändring skett från enkelt planförfarande till normalt planförfarande. Dessa förhållanden innebär att detaljplanen ska grundas på ett planprogram.

Det finns inget tidigare beviljat bygglov för campingverksamhet på den aktuella platsen. Länsstyrelsen i Jämtlands län och Förvaltningsrätten i Härnösand har i avgöranden den 9 december 2009 respektive den 18 maj 2011 bedömt att det inte finns eller har funnits något bygglov för verksamheten på angiven plats. Det beslut som Bergs kommun hänvisar till den 24 januari 1985 angående tillstånd till husvagnar utgör inte något beslut om bygglov. Termen bygglov används inte. Den husvagnscamping som omfattas av den överklagade detaljplanen är en nyetablering som aldrig tidigare prövats. Byggnadsplanen bekräftar inte förekomst av campingverksamhet. Det har aldrig kunnat verifieras att campingen funnits i området sedan 1960-talet.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL**Handläggningen i mark- och miljödomstolen**

Mark- och miljööverdomstolen tar först ställning till om Axnors överklagande till mark- och miljödomstolen borde ha kommunicerats med Bergs kommun innan domstolen avgjorde målet.

Bergs kommun har gjort gällande att kommunen borde ha getts tillfälle att yttra sig över Axnors överklagande i mark- och miljödomstolen. Enligt 15 § första stycket lagen (1996:242) om domstolsärenden, ÄL, ska domstolen, om det i ärendet finns en motpart, ge denne tillfälle att svara inom en viss tid. Av bestämmelsens andra stycke framgår att undantag från första stycket kan göras om det saknas anledning att anta att ärendet till någon del kommer att avgöras till motpartens nackdel eller om motparten är en sådan förvaltningsmyndighet som avses i 11 § och det är onödigt att myndigheten ges tillfälle att svara. Enligt 5 kap. 1 § andra stycket lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar, LOM, är 11 § ÄL undantagen vid handläggningen i mark- och miljödomstolen. Anledningen till detta är att bestämmelsen i 11 § ÄL om förvaltningsmyndighet som motpart har ersatts av en bestämmelse i 5 kap. 2 § LOM. 15 § ÄL är emellertid inte undantagen vid handläggningen i mark- och miljödomstolen och är således tillämplig i målet.

Mark- och miljödomstolen har upphävt den av Bergs kommun antagna detaljplanen på grund av att detaljplanen borde ha grundats på ett program samt att en miljökonsekvensbeskrivning borde ha upprättats. Axnor anförde bl.a. dessa omständigheter till grund för sitt överklagande i mark- och miljödomstolen. Eftersom detaljplanen upphävdes av mark- och miljödomstolen får avgörandet anses ha gått kommunen emot. Enligt Mark- och miljööverdomstolens bedömning kan det inte heller anses ha varit onödigt att kommunen, som motpart, getts tillfälle att yttra sig över överklagandet. Att Bergs kommun inte fått tillfälle att yttra sig är således en brist i mark- och miljödomstolens handläggning. Denna brist får dock anses läkt genom kommunens överklagande till Mark- och miljööverdomstolen.

Målet i sak

Vid prövningen av målet i sak konstaterar Mark- och miljööverdomstolen att ärendet har inletts före den 2 maj 2011 och att ÄPBL därför ska tillämpas. De frågor som Mark- och miljööverdomstolen har att ta ställning till är om detaljplanen borde ha grundats på ett program enligt 5 kap. 18 § första stycket ÄPBL samt om en miljökonsekvensbeskrivning borde ha upprättats enligt tredje stycket i samma bestämmelse.

För huvuddelen av aktuellt planområde gäller en byggnadsplan från år 1966. Området har i planen beteckningen "P". Någon närmare beskrivning av vad som avses med "P" anges dock inte. En del av planområdet omfattas av en byggnadsplan från år 1969 där området väster om vägen som går genom området och söder om fastigheterna X och Y, har beteckning trafikändamål och liftstation samt att högsta antal tillåtna våningar är en. I denna plan anges att "P" innebär parkeringsplats, ej avsedd att fastställas. Enligt 17 kap. 4 § ÄPBL gäller dessa byggnadsplaner som detaljplaner.

Har program behövts ?

En detaljplan ska grundas på ett program som anger utgångspunkter och mål för planen, om det inte är onödigt (5 kap. 18 § första stycket ÄPBL).

Av förarbetena till bestämmelsen (prop. 1994/95:230 s. 73 f och 117), framgår bl.a. följande. Syftet med programmet är att dialogen mellan kommunen och de kommuninvånare som berörs av ett planärende ska komma till stånd tidigare. Det anges vidare att genom detta uppnås dels att kommunens beslutsunderlag i ett tidigt skede breddas med de berördas erfarenheter och synpunkter, dels att berörda sakägare och boende m.fl. ges möjligheter till insyn och påverkan innan kommunens ställningstaganden är låsta. Ett program anses onödigt huvudsakligen i de fall där detaljplanen är av sådan beskaffenhet att den kan behandlas enligt reglerna om enkelt planförfarande, men det kan i vissa fall även vara möjligt att undvara program vid ordinärt planförfarande. Tanken är här att översiktsplanen ska kunna ersätta programmet. I sådant fall bör översiktsplanen vara aktuell och detaljplanen ha stöd i översiktsplanen. Exempel på fall där det kan vara möjligt att undvara program i ett

normalt planförfarande är om kommunen i översiktsplan har dragit upp sådana riktlinjer för detaljplanearbetet att innebörd och konsekvenser kan utläsas tillräckligt tydligt. Vidare bör förslaget vara förenligt med granskningsyttrandet som länsstyrelsen lämnat angående översiktsplanen.

I rättsfallet RÅ 2010 not 108 bedömde Regeringsrätten att utformningen av bestämmelsen om att detaljplan ska föregås av ett program, om det inte är onödigt, inte begränsar tillämpningen till de i förarbetena lämnade exemplen på när ett program kan vara onödigt. Istället måste kravet på program bedömas utifrån planeringssituationen i det enskilda fallet. Beslutsfattare ansågs alltså ha ett visst handlingsutrymme.

I nu aktuellt fall har ett normalt planförfarande tillämpats. I gällande översiktsplan som antogs 2008 har områdets utnyttjande som camping inte närmare behandlats. Dock har området angetts som detaljplanelagt område och det har inte angetts någon ändrad användning för området. Den överklagade detaljplanen kan därmed inte anses strida mot översiktsplanen.

Av utredningen i målet framgår att byggnadsnämnden i beslut den 24 januari 1985 lämnade tillstånd till camping för 75 husvagnar. Axnor har hänvisat till ett avgörande av Förvaltningsrätten i Härnösand den 18 maj 2011 och gjort gällande att förvaltningsrätten bedömt att det inte finns eller har funnits något bygglov för verksamheten på angiven plats. Oavsett vilken innebörd det nämnda beslutet ska anses ha framgår det att campingverksamhet i relativt stor omfattning har bedrivits på fastigheten sedan omkring år 1985. Detta innebär att den nuvarande användningen för området till stor del är campingverksamhet och att den i målet aktuella planen endast innebär en viss utvidgning av verksamheten. Mot denna bakgrund samt med hänsyn till att detaljplanen i vart fall inte strider mot översiktsplanen, finner Mark- och miljööverdomstolen att ett program varit onödigt i detta fall.

Har miljökonsekvensbeskrivning behövts ?

En miljökonsekvensbeskrivning ska upprättas om detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för bl.a. permanent campingplats (5 kap. 18 § tredje stycket 6 ÄBPL). Verksamheterna som

anges i tredje stycket är inte av den beskaffenheten att de alltid ska antas medföra en betydande miljöpåverkan utan kommunen måste i varje enskilt fall bedöma om verksamheten eller åtgärden kan antas ha betydande miljöpåverkan (se Didón m.fl., Plan- och bygglagen [1 oktober 2010, Zeteo] kommentaren till 5 kap. 18 § under rubriken tredje stycket).

Regeringen får meddela föreskrifter om när en plan på grund av en sådan användning som avses i 18 § tredje stycket kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (5 kap. 18 a § ÄPBL). Regeringen har meddelat sådana föreskrifter i 12 § plan- och byggförordningen (1987:383). Av denna bestämmelse framgår att en detaljplan som medger att planområdet får tas i anspråk för sådan verksamhet som avses i 5 kap. 18 § tredje stycket ÄPBL ska antas medföra betydande miljöpåverkan om kommunen med tillämpning av de kriterier som anges i bilaga 2 till förordningen (1998:905) om miljökonekvensbeskrivningar, MKBF, finner att planen kan antas medföra sådan påverkan.

Av bilaga 2 till MKBF framgår att projektets karakteristiska egenskaper (punkten 1), projektens lokalisering (punkten 2) samt de möjliga effekternas karakteristiska egenskaper (punkten 3) ska beaktas. Beträffande projektens lokalisering måste beaktas miljöns känslighet i de områden som kan antas bli påverkade. Vid den bedömningen ska särskild hänsyn tas till bl.a. nuvarande markanvändning.

Av planbeskrivningen framgår att en bedömning gjorts utifrån ovan nämnda kriterier i bilaga 2 till MKBF med ställningstagandet att planen inte medför betydande miljöpåverkan. Som ovan anförts har campingverksamhet bedrivits i relativt stor omfattning på platsen sedan omkring år 1985 och den överklagade detaljplanen innebär endast en mindre utvidgning av den nuvarande verksamheten. Verksamheten bedrivs inom ett tidigare planlagt område som saknar särskilda natur- eller kulturvärden. Enligt Mark- och miljööverdomstolens bedömning innebär den markanvändning som tillåts genom den nu överklagade detaljplanen inte en så stor förändring jämfört med nuvarande markanvändning.

Mot denna bakgrund finner Mark- och miljööverdomstolen att detaljplanen inte kan anses medföra betydande miljöpåverkan. Det har därmed inte varit nödvändigt att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning.

Sammanfattning

Mark- och miljööverdomstolen finner sammanfattningsvis att varken program eller miljökonsekvensbeskrivning har behövts. Mark- och miljödomstolen borde därför inte ha upphävt detaljplanen på de angivna grunderna. Av handlingarna i målet framgår att Axnor även anfört andra grunder till stöd för sin talan, vilka inte prövats av mark- och miljödomstolen. Med hänsyn till instansordningsprincipen finner Mark- och miljööverdomstolen att vad Axnor i övrigt anfört i mark- och miljödomstolen lämpligen bör prövas av mark- och miljödomstolen som första instans. Mark- och miljödomstolens dom ska därför undanröjas och målet återförvisas till mark- och miljödomstolen för fortsatt handläggning.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsrådet Ulla Bergendal, tekniska rådet Carl-Gustaf Hagander, hovrättsrådet Margaretha Gistorp, referent, och t.f. hovrättsassessorn Katarina Bilge.

Föredragande har varit Louise Bengtsson



ÖSTERSUNDS TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2012-09-17
meddelad i
Östersund

Mål nr P 508-12

KLAGANDE

AB Axnor Fastigheter
c/o L N

MOTPARTER

1. Bergs kommun,

2. Nyman- Hallberg i Storhogna AB
c/o S N

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsens i Jämtlands län beslut 2012-01-12 i ärende nr 403-5853-11, se
bilaga 1

SAKEN

Detaljplan för W, Storhogna camping, Bergs kommun

DOMSLUT

Med ändring av länsstyrelsens beslut upphäver mark- och miljödomstolen miljö-
och byggnadsnämndens beslut den 16 juni 2011, § 69, att anta detaljplanen.

YRKANDE M.M.

AB Axnor Fastigheter har yrkat att mark- och miljödomstolen upphäver detaljplanen.

AB Axnor Fastigheter har till stöd för sin talan anfört bl.a. följande. Vid framtagande av detaljplan ska hänsyn tas till den olägenhet planförslaget innebär för enskilda berörda. En avvägning ska ske mellan olägenheten och nyttan i förslaget.

Bolaget har haft synpunkter på 3-4 platser sydväst om vägen, som kräver en ändring av befintlig detaljplan och som omfattar ett markområde på ca 500 m². Det är fullt möjligt att inordna dessa 3-4 platser i de föreslagna 120 platser i den nya planen utan att ändra den befintliga detaljplanen. Detaljplanen avser campingverksamhet som pågår del av året, vintertid 5-6 månader. Den enskilde husvagnsägaren har inte sökt och har inget ansvar för bygglov. Denne har således friheten att själv välja plats för ”uppförande”, hur den ska uppföras, var husvagnen ska placeras, dess utformning, form och färg. Bolaget anser att det är en rimlig begäran, om detaljplan upprättas för en sådan verksamhet, att det sker så långt det är möjligt på ett sammanhållet sätt utan onödig inverkan på angränsande bebyggelse. I detta fall finns en naturlig avgränsning i den befintliga samfällda vägen. För det fall den befintliga detaljplanen ändras ska det ske på ett genomarbetat sätt där hela planen ändras och inte som i detta fall gynnar ett särintresse. Det allmänna intresset av detaljplanen har inte berörts i den föreslagna utformningen. Genom att husvagnsparkeringen är lokaliserad på båda sidorna av den samfällda vägen strider förslaget mot 2 kap. 2 § plan- och bygglagen om främjande av en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse och grönområden. Planförslaget överensstämmer inte med gällande översiktsplan. Skäl för avvikelserna har inte redovisats. Något program har inte heller upprättats. Vidare framgår att en miljökonsekvensbeskrivning ska upprättas om planområdet får tas i anspråk för campingverksamhet. Någon miljökonsekvensbeskrivning har inte upprättats. Området omfattas av detaljplan (byggnadsplan) fastställd den 7 november 1966 respektive ändring av denna, detaljplan fastställd den 22 januari 1969. Planförslaget innebär att rätt till väg för fastigheten Y försvinner. Lantmäteriförrättningen för Y förutsätter infart till fastigheten från campingsentliga frågor ska regleras i exploateringsavtal. Exploateringsavtal saknas.

DOMSKÄL

Såsom länsstyrelsen angett i sitt beslut ska i detta fall tidigare gällande plan- och bygglag, SFS 1987:10, tillämpas.

AB Axnor Fastigheter har yrkat att detaljplanen ska upphävas bl.a. på grund av att program och miljökonsekvensbeskrivning saknas.

Enligt 5 kap. 18 § första stycket plan- och bygglagen (PBL) ska en detaljplan grundas på ett program som anger utgångspunkter och mål för planen, om det inte är onödigt. När program utarbetas ska enligt 5 kap. 20 § PBL bl.a. sakägare och andra berörda beredas tillfälle till samråd. Syftet med samrådet är enligt 5 kap. 21 § första stycket PBL att förbättra beslutsunderlaget och att ge möjlighet till insyn och påverkan. De synpunkter som förs fram vid samrådet samt kommentarer och förslag med anledning av synpunkterna ska, enligt andra stycket, redovisas i en samrådsredogörelse.

I fråga om undantagsregeln i 5 kap. 18 § första stycket PBL som anger att program inte behöver upprättas när det är onödigt anges i lagens förarbeten som exempel att kommunen i översiktsplanen dragit upp sådana riktlinjer för detaljplanarbetet att innebörd och konsekvenser kan utläsas tillräckligt tydligt. Det får då också förutsättas att förslaget till detaljplan har stöd i översiktsplanen (prop. 1994/95:230 s. 117). Av utredningen framgår att det i översiktsplanen inte finns något stöd för detaljplanen. Det har inte kommit fram någon omständighet hänförlig till detaljplanens omfattning eller utformning som innebär att det kan anses ha varit onödigt att upprätta ett program, jfr rättsfallet RÅ 2007 ref. 41.

Enligt 5 kap. 18 § tredje stycket p.6 PBL ska en miljökonsekvensbeskrivning upprättas om detaljplanen kan antas medföra betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för permanent campingplats. Miljökonsekvensbeskrivningen ska möjliggöra en samlad bedömning av en planerad anläggnings, verksamhets eller åtgärds inverkan på miljön, hälsan och hushållningen med mark och vatten och andra resurser. Området ligger inom område av riksintresse för fri-

luftsliv, naturvård, kulturmiljövård och rennäring. Campingen ligger även inom strandskyddat område.

Detaljplanen strider mot översiktsplanen. Skäl för avvikelserna har inte redovisats. I 1966 års byggnadsplan har området för husvagnsparkeringen redovisats som ett naturområde och fått beteckningen P. P återfinns inte som bestämmelse i planen, varför beteckningen närmast får ses som en illustration av vad området kunde komma att användas till i framtiden efter en planändring. Byggnadsplanen från 1969 omfattar inte husvagnsparkeringen. Av byggnadsplanerna framgår inte att området är en camping. Storhogna Fjällcamping har varit i bruk sedan 1966. Syftet med den nya detaljplanen är att skapa förbättrade förutsättningar för den kommersiella verksamheten avseende Storhogna Fjällcamping med avsikt att möta den stora efterfrågan på campingplatser, skapa möjligheter till utökad service samt reglera campingverksamheten för husvagnar med s.k. ”spiketelt”. Planen omfattar bl.a. totalt 119 uppställningsplatser, d.v.s. en utvidgning med 6 platser, samt komplettering med småstugor, ny servicebyggnad och en mindre övernattningslägenhet. Utvidgningen är enligt mark- och miljödomstolen inte så omfattande att det krävs en miljökonsekvensbeskrivning enbart på den grunden.

För att upprättande av en miljökonsekvensbeskrivning ska kunna underlåtas måste det, baserat på objektiva kriterier, stå klart att planen inte kan antas få en betydande miljöpåverkan. Kommunen har vid sin prövning bedömt att detaljplanen inte medför en betydande miljöpåverkan och att det inte krävs en miljökonsekvensbeskrivning för planen. Med hänsyn till det stora antalet uppställningsplatser och att miljökonsekvensbedömning inte skett tidigare samt med beaktande av de olika riksintressen som berörs av detaljplanen och att detaljplanen står i strid mot översiktsplanen kan det dock inte uteslutas att planen medför en betydande miljöpåverkan. Mark- och miljödomstolen finner därför att det skulle ha upprättats en miljökonsekvensbeskrivning för detaljplanen.

På grund av att det saknas miljökonsekvensbeskrivning och program i detaljplanen ändrar mark- och miljödomstolen länsstyrelsens beslut och upphäver miljö- och

byggnadsnämndens beslut den 16 juni 2011 att anta detaljplanen för en husvagns-camping vid Storhogna.

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

Överklagande senast den 8 oktober 2012. Prövningstillstånd krävs.

På mark- och miljödomstolens vägnar

Göran Simonsson

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Göran Simonsson och tekniska rådet Mats Andersson. Föredragande har varit beredningsjuristen Paulina Rautio.