



SVEA HOVRÄTT  
Mark- och miljööverdomstolen  
060204

**DOM**  
2016-06-08  
Stockholm

Mål nr  
P 7890-15

### ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Vänersborgs tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2015-08-19 i mål nr P 457-15, se bilaga A

### KLAGANDE

Mariestads kommun  
542 86 Mariestad

Ombud: R S

### MOTPARTER

1. A H

2. L H

3. T H

4. P R

Ombud för 4: O S

5. Skaraborgs Naturskyddsförening  
c/o B M

### SAKEN

Detaljplaner för Tjörnudden Norra och Tjörnudden Södra, Brommösund i Mariestads kommun

---

Dok.Id 1275948

---

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

**MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT**

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom fastställer Mark- och miljööverdomstolen Kommunfullmäktiges i Mariestads kommun beslut den 29 september 2014 att anta detaljplaner för Tjörnudden Södra och Tjörnudden Norra.

---

**YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN**

**Mariestads kommun** (kommunen) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska upphäva mark- och miljödomstolens dom och fastställa Kommunfullmäktiges i Mariestads kommun beslut den 29 september 2014 att anta detaljplaner för Tjörnudden Södra (KF § 123/14) och Tjörnudden Norra (KF § 124/14) Brommösund i Mariestads kommun.

**Skaraborgs Naturskyddsförening, A H och P R** har bestritt ändring.

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

Parterna har vidhållit vad de tidigare har anfört i underinstanserna samt i huvudsak tillagt följande.

**Kommunen**

Kommunfullmäktiges beslut att anta detaljplaner för Tjörnudden Norra och Tjörnudden Södra strider inte mot någon rättsregel. Kommunen har bl.a. utrett risken för översvämning och haft vägledning i handboken ”Stigande vatten” och dokumentet ”Faktablad Vänern” som tagits fram av Länsstyrelsen i Västra Götalands län och Länsstyrelsen Värmland.

Planeringsnivåerna för Vänern utgår från en 100- årsnivå, en 200- årsnivå och en högsta dimensionerande nivå och översvämningssonerna för Vänern är indelade i fyra zoner. Länsstyrelserna har i beräkningen av framtida vattennivåer tagit hänsyn till framtida klimatförändringar (+0,40 m), vinduppstuvning (+0,40 m) samt kortvarig vindeffekt (+0,20 m). För Vänern tillämpas för närvarande en ny tappningsstrategi på prov. Om tappningsstrategin beaktas kan beräknade nivåer för Vänern bestämmas till en nivå som ligger +0,25–0,30 m lägre än nivåerna i faktabladet. Starka skäl talar för att tappningsstrategin kan bli permanent.

Tjörnudden är beläget på ön Torsö, vid öns västra strand. Den förhärskande vinden kommer från sydväst. Planområden ligger väl skyddade för den vinden av en annan ö, Brommö. Siffran i Faktablad Vänern för Mariestads tätort (0,4 m) är inte representativ för platsen då Tjörnudden ligger i ett sund med vädersträcken norr–söder. Den

konkreta effekten av vinduppstuvning har beräknats till 0,20 m och den kortvariga vindeffekten till 0,10 m. Vinduppstuvningen har beräknats utifrån den mest ogynnsamma vindriktningen, dvs. den som kan utnyttja ”bassängens längd”. Vid transformering av värden från RH00 till RH2000 ska hänsyn tas till att landhöjningen är olika runt Vänern.

Med hänsyn även till klimateffekt blir de korrekta värdena för Tjörnudden Norra och Tjörnudden Södra:

A. Framtida (År 2100) Högsta dimensionerande nivå	+47,07 m
B. Framtida (År 2100) 200- årsnivå	+46,60 m
C. Framtida (År 2100) 100- årsnivå	+46,27 m

Om den nya tappningsstrategin beaktas, kan beräknade nivåer för Vänern bestämmas till en nivå som ligger 0,25–0,30 m lägre än nivåerna i faktabladet.

Kommunen har gjort bedömningen att marken inom detaljplaneområdena är lämplig för avsett ändamål även med hänsyn till sannolikheten för översvämning och konsekvenserna av en översvämning. Vald dimensionerande höjd +46,7 m (RH2000) överstiger beräknad framtida 200-årsnivå. Översvämningsrisken har beaktats i tillräcklig omfattning. Detaljplanerna uppfyller kraven enligt 2 kap. 3 och 5 §§ plan- och bygglagen (2010:900, PBL).

När vattnet i Vänern stiger, stiger det i ett långsamt förlopp. I en situation med extremt högt vatten i Vänern, dvs. på en nivå som är högre än vad kommunen har tagit höjd för i detaljplanerna, kan områdena skyddas genom invallning och pumpning. Till detta ska läggas att högre vattennivå p.g.a. vindpåverkan är en kortvarig effekt.

Mark- och miljödomstolen har lagt högsta dimensionerande nivå för Mariestads tätort (enligt Faktablad Vänern) till grund för sin bedömning. Det är felaktigt att lägga den högsta dimensionerande nivån – som beräknas inträffa med längre tids mellanrum än 10 000 år – till grund för lämplighetsbedömning i de nu aktuella detaljplanerna. Bebyggelsens art och omfattning ska dessutom särskilt beaktas.

Rekommendationerna i Faktablad Vänern gäller för åretruntbostäder i tätorten Mariestad. Kommunen anser att dessa rekommendationer inte reservationslöst kan läggas till grund för bedömningar på ön Torsö, såsom domstolen har gjort. Alla planbedömningar ska göras med utgångspunkt från förhållandena på den enskilda platsen. Domstolen har felaktigt bortsett från att de planerade områdena sannolikt kommer bebyggas huvudsakligen med bostäder för delårsboende. Domstolen har vidare bortsett från att det är samma myndighet (länsstyrelsen) som har godtagit kommunens bedömning av översvämningsrisken som har tagit fram handboken och faktabladet. Domstolen har inte heller prövat om vinduppstuvningseffekt och kortvarig vindpåverkan är lägre för Tjörnudden jämfört med Mariestads tätort.

De överklagade detaljplanerna är båda belägna inom utpekat LIS- område (Laxhall–Brommösund) i det tematiska tillägget till översiktsplanen. Det tematiska tillägget till översiktsplanen bygger på en noggrann utredning. Miljökonsekvenserna har analyserats i en miljökonsekvensbeskrivning. Efterfrågan på fastigheten för bebyggelse i sjönära lägen på Torsö är stor. Området har liten betydelse för att tillgodose strandskyddets syften. Dessa syften kan tillgodoses långsiktigt trots att strandskyddet upphävs i vissa delar av planområdena. Exploateringen innebär visserligen begränsningar i tillgängligheten inom några delar av området. Den olägenheten har dock kompenseras genom att planen har säkerställt goda passagemöjligheter längs stranden. Allmänheten har fortsatt god tillgång till strandområdet. Innehållet i detaljplanen ger således ett långsiktigt skydd för strändernas natur- och friluftsvärden. Den föreslagna sjöboden/båthus/förrådet ska placeras så att den inte avhåller allmänheten från att ta sig till de områden som allmänheten ska ha fritt tillträde till.

Ett naturområde har lagts in mellan stranden och marken för bebyggelse. Totalt sett har exploateringen liten betydelse för livsvillkoren för växter och djur. Inget riksintresse lider skada av någon betydelse.

Bebyggelsen för landsbygdsutvecklingen av att bebygga Laxhall–Brommösund kan inte ersättas av bebyggelse inom andra utpekade LIS-områden eller inom andra markområden på Torsö.

Kommunen har som skriftlig bevisning åberopat DHI Sverige AB:s utredning Vattennivåer Tjörnudden, Mariestad, Rapport september 2015.

### **Skaraborgs Naturskyddsförening**

Kommunen har inte angivit några särskilda skäl att ge dispenser från strandskyddet inom LIS-området. Att ge dispens för fritidsbebyggelse måste betraktas som okänslig exploatering och leder inte till en hållbar landsbygdsutveckling. En ökad fast befolkning tillför betydligt mer för bygden än fritidsboende. Av SMHI:s senaste analys framgår att både temperatur och nederbörd väntas öka mer än tidigare beräknat, vilket talar mot att sänka de beräknade nivåerna med 0,25–0,30 m.

Påståendet om att den nu gällande regleringsstrategin kan bli permanent är inte korrekt. Många krafter verkar för att införa en naturenlig tappningsstrategi. Länsstyrelserna i Västra Götaland och Värmland har skrivit till regeringen och påpekat att man med nuvarande regleringsregim har svårt att uppfylla internationella åtaganden som att bevara Natura 2000-områden enligt art- och habitatdirektivet och att behålla god ekologisk status enligt vattendirektivet. Naturskyddsföreningen har också skrivit till regeringen och delar helt och fullt länsstyrelsernas oro.

### **A H**

I november 2015 utkom SMHI med en ny prognos om klimatförändringarnas magnitud för såväl landet som helhet som länsvis. Prognosen att nederbördsökningen blir störst i västra och norra Sverige kvarstår. SMHI förutspådde en ännu större ökning i nederbörd än tidigare, 10–40 procent högre nederbörd än referensperioden som ett riksnedeltal jämfört med Klimat- och sårbarhetsutredningens 5–25 procent.

Vänerns tillrinningsområde är vidsträckt. Den påverkas också av nederbörd längre norrut i Sverige. Risker för skred och erosion i Göta älvdalen ökar när vattenflödet ökar. Älvstränderna är dessutom översvämningskänsliga vid höga flöden och höga vattennivåer i havet. Detta gör att man inte kan öka tappningen mer än till en viss gräns när vattennivån i Vänern stiger.

Med andra ord råder ett motsatsförhållande att vid ett extremvattenflöde öka tappningen ur Vätern för att därigenom minimera skadorna på byggnader etc., och samtidigt inte öka tappningen så mycket att erosion och jordskred riskeras i Göta älvdalen.

När den dimensionerande nivån för byggnation fastställdes var den nya tappningsstrategin redan i bruk. Den dimensionerande nivån +46,08 m är således med hänsyn tagen till den nya tappningsstrategin. Utan densamma skulle den dimensionerande nivån ha varit +46,16 m.

Att hålla en låg och jämn vattennivå medför också förlust av biologisk mångfald. Redan med dagens tappningsstrategi riskeras igenväxning. Som en följd hotas också friluftslivet.

Beräkning av såväl kommande klimatförändringar som andra faktorer som påverkar dimensionerande höjd är svåra att göra. Noterbart är att stigningen av havsnivån sker snabbare än landhöjningen. Det är därför tveksamt om landhöjningen till fullo kan tillgodoräknas på det sätt som gjorts i kommunens utredning.

Det stämmer inte att den nya tappningsstrategin medför att nivåerna kan sänkas. Det framgår tydligt att för de beräknade nivåerna är hänsyn redan tagen till den nya tappningsstrategin (Bergström m.fl. "Fördjupad studie rörande översvänningsriskerna för Vätern, 2010).

Det stämmer inte att planområdena ligger väl skyddade från sydvästlig vind, vilket hon anfört redan vid mark- och miljödomstolen utifrån hennes vind- och vågberäkningar. Byggnationer ska inte göras på ett sådant sätt att invallningar eller pumpning behövs. I den av kommunen åberopade rapporten är den kortvariga vindeffekten mycket summariskt beskriven. Det finns en osäkerhet i beräkningar av dimensionerande nivåer. Kraven på lägsta höjd uppfylls vare sig för byggnader, anslutningsväg inom och utom planområdet eller för teknisk anläggning.

Fritidsbebyggelse ger inte landsbygdsutveckling i termer av samhällelig service och skatteunderlag. Därför kan inte strandskyddsdispens ges med hänvisning till det särskilda skälet landsbygdsutveckling.

#### **P R**

Redan år 2000/2001 var vattennivån så hög att nivån nådde upp till inte acceptabla nivåer. Noteras bör att SMHI den 4–6 december 2015 utfärdat klass tre varning p.g.a. höga flöden för Västergötland, särskilt de stora vattendragen Vänern och Vättern. Det finns inga beslut som antyder att tappningsstrategin ska permanentas. Vid mätningar av bottentopografin Göta älv som genomförts 2004 och 2009 har man funnit att erosionen är ställvis större än man trott. Kommunen beaktar inte detta utan antar att den nya strategin kommer att permanentas. Det vore oansvarigt att basera beslutet på så osäkra uppgifter. Den halvering av vinduppmätningen som kommunen gör saknar grund då ön inte är särskilt stor. Det saknas redovisning av underlaget för beräkningen av den konkreta effekten av vinduppstuvning. Klimatutredningen rekommenderar att man inte bygger hus under +47,4 m över havet.

Det aktuella området är särskilt viktigt att bevara och är väl förenligt med miljöbalkens mål att främja en hållbar utveckling och tillförsäkra levande och kommande generationer en hälsosam och god miljö.

Kommunen har inte konkret visat det allmänintresse som ska ligga till grund för strandskyddsdispens. Krav på särskilda skäl krävs. Något sådant skäl har i målet inte åberopats. Den byggnation som avses i målet utgör inte ett särskilt skäl för dispens. Kommunen ska inte ge dispens från eller upphäva strandskyddet för att det strandnära läget ger fördel för en enskilds persons ekonomiska förhållande. Det krävs att de övervägande som ligger till grund för prövningen redovisas så att det framgår varför det ena intresset väger tyngre än det andra.

#### **Kommunen**

A H och P R har felaktigt påstått att den tappningsstrategi för Vänern som i dagsläget tillämpas på prov har beaktats i Bergströms beräkningar och i Faktablad Vänern. Kommunen godtar inte A H tidigare räkningar av



våghöjder. A H och P R för hypotetiska resonemang kring erosions- och jordskredsrisken i Göta älvdalen samt kring miljökonsekvenserna för Vänerområdet vid alternativa tappningsstrategier för Vänern. Målet gäller emellertid inte dessa miljöfrågor. Effekterna av en stigande havsnivå kommer att motverkas av landhöjning vid Göteborg.

Anslutningsvägen till planområdena är belägen på en nivå som klarar högsta säkerhetszon (zon 1) med en dimensionerande nivå (år 2100) på +47,05 m i RH2000. Vägen kan således inte påverkas av stigande vatten. Kommunen har för planområdena valt en dimensionerande nivå på +46,7 m i RH2000. Den nivån innebär en marginal på 0,1 m i förhållande till den s.k. 200-årsnivån (år 2100), som bedömts som godtagbar planeringsnivå av bl.a. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

T H och L H har inte hörts av inför Mark- och miljööverdomstolens avgörande.

## REMISSINSTANSER

### **Boverket**

PBL bygger på principen om decentralisering av beslutsfattandet och kommunal självbestämmanderätt i frågor som rör markanvändningen i kommunen. Således föreskrivs i PBL att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. Med hänsyn härtill äger kommunen själv inom vida ramar, att avgöra hur marken ska disponeras samt hur miljön ska utformas i den egna kommunen. En konsekvens av detta är att prövningen vid ett överklagande i många fall stannar vid en prövning av om ett beslut att anta en detaljplan ligger inom ramen för det handlingsutrymme som de materiella reglerna ger kommunen. Vissa allmänna intressen, såsom miljö kvalitetsnormer, riksintressen, de boendes hälsa och risken för översvämning och erosion bevakas i första hand av länsstyrelsen i sin funktion som regional statlig planmyndighet under planprocessen och vid prövning eller tillsyns ingripande enligt bestämmelserna i 11 kap. PBL. När enskilda åberopar allmänna intressen, såväl frågor som omfattas av länsstyrelsens tillsyns ingripanden enligt 11 kap. PBL som andra allmänna intressen, blir prövningen i samband med ett överklagande normalt mycket begränsad. Det som får prövas i detta fall är om

underlaget för länsstyrelsens prövning varit godtagbart och om det som därefter har tillförts målet utgör skäl att frångå länsstyrelsens bedömning. Att prövningen är begränsad innebär att överprövningens omfattning är beroende av utformningen av de bestämmelser som det överklagade beslutet grundas på.

I detta mål är frågan om marken är lämplig att bebygga med hänsyn till översvämningsrisken. I samråds- och granskningsskedet har länsstyrelsen tillämpat sitt eget underlag och gjort en bedömning med hänsyn till förhållandena på platsen. Länsstyrelsen har samtidigt också tagit hänsyn till det kompetensområde kommunen har när den gör en samlad bedömning utifrån olika allmänna intressen vid lokaliseringsprövningen för sammanlagt nio enbostadshus i två olika planer.

Boverket anser att kommunen har fattat ett beslut som faller inom det kommunala handlingsutrymmet och att länsstyrelsen vid sin bedömning haft ett godtagbart underlag och i det enskilda ärendet gjort en riktig tolkning att inte ingripa med anledning av översvämningsrisken. Mark- och miljödomstolen har inte haft tillgång till något annat bedömningsunderlag vad gäller översvämningsrisk än den vägledning som länsstyrelsen gett ut. Det förefaller orimligt att mark- och miljödomstolen skulle ha tolkningsföreträde av länsstyrelsens egna material om översvämningsriskerna och avvägningarna mot andra allmänna intressen på den aktuella platsen.

#### **Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)**

MSB anser att det är rimligt att kommunen ställer krav på lägsta grundläggningsnivå då man planerar nya eller utvidgade byggrätter inom ett område som riskerar att översvämmas vid extrema vattennivåer. MSB anser också att en 200-årsnivå kan vara acceptabel att använda som referensnivå då de aktuella detaljplanerna gäller enskilda fastigheter som inte innehåller samhällsviktig verksamhet. Relevant nivå för Väneren vid en 200- årshändelse i ett förändrat klimat bedöms kunna vara +46,6 m i RH2000. MSB saknar dock en djupare analys av konsekvenser och ett säkerställande i planerna om att även teknisk infrastruktur och lokalvägar ska vara anpassade för en vattennivå som motsvarar en 200-årshändelse. Behovet av analys gäller även framkomligheten utanför planområdet. MSB anser att detaljplanerna bör kompletteras med sådana planbestämmelser.

**Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI)**

SMHI anser att det är av största vikt att ta hänsyn till översvämningsrisker och klimatförändringar vid lokalisering av ny bebyggelse. SMHI utfärdar dock inte några rekommendationer men de riktlinjer som länsstyrelserna tar fram utgår i regel från SMHI:s beräkningar. Länsstyrelserna i Västra Götaland och Värmland har tagit fram rekommendationer i ”Stigande vatten” och Faktablad Vänern”. Bebyggelsen i detaljplanerna för Tjörnudden Norra och Tjörnudden Södra ligger på en lägre nivå än rekommendationerna. Enligt kommunens uppfattning kan de rekommenderade nivåerna sänkas 0,3 m på grund av det vindskyddade läget och ytterligare 0,1 m på grund av landhöjningseffekten. Preliminära beräkningar av vindpåverkan gjorda av SMHI med en mer noggrann dynamisk modell tyder på att siffrorna i rapporten Bergström m.fl. (2010) kan vara överskattade på den aktuella platsen. SMHI noterar att även efter att hänsyn tagits till en lägre vindpåverkan och landhöjning har bebyggelsen lokaliserats till en längre zon (zon 2, över 200-årsnivån), än den i rapporten ”Stigande vatten” rekommenderade zonen för både delårsboende och flerårsboende (zon 1, över dimensionerande vattenstånd). För att ta reda på vad nya klimatscenarier innebär för Vänerns nivåer krävs omfattande beräkningar, som i dagsläget inte finns. Länsstyrelserna har i sina rekommendationer ”Faktablad Vänern” valt att använda nivåerna där hänsyn inte tagits till den nya tappningsstrategin.

**Sveriges geotekniska institut (SGI)**

Då överklagandet i huvudsak avser lämpligheten av val av nivåer avseende översvämning inte ligger inom SGI:s kompetensområde avstår SGI från att lämna synpunkter. SGI:s synpunkter från yttrandet i samrådsskedet kvarstår i allt väsentligt.

**MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL***Tillämpliga bestämmelser*

Tillämpliga bestämmelser framgår av underinstansernas avgöranden.

*Prövningens omfattning*

Mark- och miljööverdomstolen har i tidigare avgöranden uttalat att överprövningen av detaljplaner kan sägas vara begränsad (MÖD 2013:44 och 2013:47). I dessa

avgöranden har även hänvisats till RÅ 1994 ref. 39 där Högsta förvaltningsdomstolen förklarade att en besvärsmyndighet inte av processuella skäl bör undandra sig prövningen av de grunder som en enskild person, som har klagorätt, åberopar till stöd för sitt besvärssyrkande, men att det materiella innehållet i äldre plan- och bygglagens (1987:10) (ÄPBL) regelsystem ändå kan leda till att prövningen i realiteten blir mycket begränsad. Att överprövningen av detaljplaner avsetts vara begränsad framgår av förarbetena till ÄPBL (prop. 1985/86:1 s. 364 f.) samt förarbetena till lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar (prop. 2009/10:215 s. 86 f.). Mark- och miljööverdomstolen har i ett avgörande, MÖD 2014:12, uttalat följande: ”Att tala om en begränsad överprövning kan möjligen vara vilseledande och föra tankarna till att klaganden fråntas möjligheten till prövning. Att prövningen är begränsad innebär dock i detta sammanhang att överprövningens omfattning är beroende av utformningen av de bestämmelser som det överklagade beslutet grundas på. Den materiella prövningen av ett överklagande stannar i många fall vid en prövning av om beslutet att anta en detaljplan ligger inom ramen för det handlingsutrymme som de materiella reglerna ger kommunen. Om kommunens beslut ryms inom detta handlingsutrymme, kommer de avvägningar som en kommun gjort mellan olika samhällsintressen inte att bli föremål för överprövning. Detta innebär dock inte att klagandena fråntas rätten till prövning.”

*Har kommunen gått utöver sitt handlingsutrymme vid antagandet av detaljplanerna?*

I detta mål är frågan om kommunens beslut att anta detaljplanerna strider mot någon rättsregel eller om besluten ryms inom det handlingsutrymme som kommunen har enligt de materiella bestämmelserna i PBL, jfr 13 kap. 17 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL.

Länsstyrelsen bevakar enligt 11 kap. PBL där angivna statliga intressen inom ramen för sin tillsynsprövning och bedömer då bl.a. om bebyggelsen blir lämplig med hänsyn till risken för översvämning. Länsstyrelsen har också ett ansvar för att bl.a. frågor rörande risk för översvämning blir tillfredställande behandlade vid den kommunala planeringen under samråds- och granskningsförfarandena. Länsstyrelsen har genom sin samlade kompetens tillgång till den särskilda sakkunskap som behövs för bedömning av dessa frågor. Det saknas därför i många fall skäl för överprövande myndigheter att i en sådan fråga frångå länsstyrelsens bedömning (se MÖD 2014:12).

Det framgår av utredningen i målet att länsstyrelsen i sin roll som tillsynsmyndighet inte har ingripit enligt 11 kap. PBL, och att länsstyrelsen nu vid sin prövning som överklagandeinstans saknat anledning att göra någon annan bedömning än den som de gjort tidigare. Mark- och miljödomstolen har i sin dom upphävt Kommunfullmäktiges i Mariestads kommun beslut att anta detaljplanerna på grund av att planerna inte ansågs vara förenliga med de allmänna intressen som framgår av 2 kap. 3 och 5 §§ PBL med hänsyn till de översvänningsrisker som enligt domstolen föreligger på platsen.

Kommunen har vid Mark- och miljööverdomstolen åberopat en ny utredning av DHI Sverige AB (DHI) avseende översvänningsriskerna vid Tjörnudden Norra och Tjörnudden Södra, i syfte att visa att marken inom de aktuella detaljplaneområdena är lämplig för avsett ändamål.

Enligt utredningen kan dimensionerande vattennivå reduceras på grund av mindre vinduppstuvning och lägre kortvarig vindeffekt eftersom de aktuella områdena ligger i vindskyddat läge. Det finns också en effekt av att landhöjningen är större vid Tjörnudden än i Vänersborg. Sammanlagt anges att vattennivån reduceras med ca 0,4 m jämfört med de värden som gäller för Mariestad enligt Faktablad Vänern. SMHI har angett att vindpåverkan vid Tjörnudden enligt nya preliminära beräkningar kan vara överskattad i tidigare underlag vilket ger visst stöd för DHI:s utredning. Den dimensionerande vattennivån enligt DHI:s beräkningar innebär att den grundläggningsnivå som enligt detaljplanen är den lägsta tillåtna vid nybyggnad av byggnader av permanent karaktär överstiger 200-årsnivån enligt Faktablad Vänern. Detaljplanens bestämmelse som anger att tillåten grundläggningsnivå är knuten till underkant groundsula/plint innebär att vattennivån måste stiga ytterligare några decimeter innan man kan befara allvarligare skador på byggnader.

Kommunen har utrett frågan om markens lämplighet för den användning som detaljplanerna avser och har, enligt Mark- och miljööverdomstolen, haft tillräckligt faktaunderlag för sin bedömning att detaljplanerna tillgodoser de krav som följer av PBL. Bestämmelserna i 2 kap. 3 och 5 §§ PBL rör bedömningsfrågor som ger kommunerna en stor handlingsfrihet. Enligt Mark- och miljööverdomstolen framgår

det av handlingarna i målet att de krav som kan ställas på beslutsunderlag och beredningsförfarande är uppfyllda och att de bedömningar som kommunen har gjort ryms inom det handlingsutrymme som kommunen har, enligt bestämmelserna i PBL.

Beträffande frågan om LIS- området (områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen) för Laxhall - Brommösund och det upphävda strandskyddet instämmer Mark- och miljööverdomstolen i mark- och miljödomstolens bedömning. Även i övriga delar av målet delar Mark- och miljööverdomstolen mark- och miljödomstolens bedömning. Vad Skaraborgs Naturskyddsförening, P R och A H anfört i denna del leder inte till någon annan bedömning.

#### *Sammanfattning*

Sammanfattningsvis finner Mark- och miljööverdomstolen mot denna bakgrund att kommunens antagandebeslut för Tjörnudden Norra och Tjörnudden Södra, inte strider mot någon rättsregel i plan- och bygglagen. Kommunen har således hållit sig inom det handlingsutrymme som plan- och bygglagen ger kommunen. Mark- och miljödomstolens dom ska därför upphävas och kommunfullmäktiges antagandebeslut för Tjörnudden Norra och Tjörnudden Södra fastställas.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsrådet Lars Borg, tekniska råden Maria Lotz och Dag Ygland, hovrättsrådet Johan Svensson, referent, samt tf. hovrättsassessorn Charlotte Jansson.

Föredraganden har varit Aurora Svallbring.



VÄNERSBORGS TINGSRÄTT  
Mark- och miljödomstolen

**DOM**  
2015-08-19

Mål nr P 457-15

### **KLAGANDE**

1. A H

2. L H

3. T H

4. P R

Ombud för 4: O S

5. Skaraborgs Naturskyddsförening, 869000-4323  
c/o B M

### **MOTPART**

Mariestads kommun  
542 86 Mariestad

### **ÖVERKLAGAT BESLUT**

Länsstyrelsens i Västra Götalands län beslut 2015-01-15 i ärende nr 403-38319-2014, se [bilaga 1](#)

### **SAKEN**

Detaljplaner för Tjörnudden Norra och Tjörnudden Södra, Brommösund,  
Mariestads kommun

Dok.Id 297145

---

<b>Postadress</b>	<b>Besöksadress</b>	<b>Telefon</b>	<b>Telefax</b>	<b>Expeditionstid</b>
Box 1070 462 28 Vänersborg	Hamngatan 6	0521-27 02 00 <b>E-post:</b> mmd.vanersborg@dom.se	0521-27 02 30	måndag – fredag 08:00-16:00 -

**DOMSLUT**

Mark- och miljödomstolen upphäver Kommunfullmäktiges i Mariestads kommun beslut den 29 september 2014 att anta detaljplan för Tjörnudden Södra och Tjörnudden Norra, §§ 123 och 124, samt Länsstyrelsens i Västra Götalands län beslut 2015-01-15 i ärende nr 403-38319-2014.

---



**BAKGRUND**

Kommunfullmäktige i Mariestads kommun beslutade den 29 september 2014 att anta detaljplan för Tjörnudden Södra, § 123, samt för Tjörnudden Norra, § 124, vid Brommösund i Mariestads kommun. Planområdena är belägna på den västra delen av ön Torsö i Vänern. Syftet med detaljplanerna är att möjliggöra avstyckning av tomtmark för bostadsbebyggelse i form av sammanlagt nio intilliggande enfamiljshus. Besluten att anta detaljplanerna överklagades till Länsstyrelsen i Västra Götalands län som i beslut den 15 januari 2015 avslog överklagandena och fastställde detaljplanerna.

Det kan anmärkas att mark- och miljödomstolen den 18 juni 2014 i mål nr P 886-14 upphävde Kommunfullmäktige i Mariestads kommun beslut att anta detaljplan för Tjörnudden Södra och Tjörnudden Norra på grund av att kommunen brustit i sin handläggning genom att låta klagandena ta del av granskningsutlåtandet först efter det att detaljplanerna antagits.

**YRKANDEN M.M.**

**Skaraborgs Naturskyddsförening, P R, A H, L H, och T H** har samtliga yrkat att detaljplanerna ska upphävas.

**A H, L H, och T H** har även yrkat att detaljplanerna ska ändras på följande vis.

- Den tekniska anläggningen på fastigheten X tas bort.
- Tillfartsvägen till de nya fastigheterna ändras till Nolhagavägen istället för Brommösunds byväg.
- Den nordvästligaste tomten på Tjörnudden Norra, bostadshuset på Y och Z samt bebyggelsen på åkermark tas bort.
- Ny bebyggelse placeras vid Bygdegården.

**Mariestads kommun** har bestritt ändring.

**Skaraborgs Naturskyddsförening** har till stöd för sin talan anfört i huvudsak följande. Syftet med LIS-områden är att främja en hållbar landsbygdsutveckling. Ökat antal permanentboende och utveckling av näringsverksamheter har större betydelse

för främjandet av en hållbar landsbygdsutveckling än fritidsboende. Strandskydd bör därmed endast upphävas för att uppföra byggnader för näringsverksamhet eller permanentboenden i anslutning till näringsverksamhet. Att medge strandskyddsdispens för fritidsbebyggelse främjar inte en hållbar landsbygdsutveckling.

Genom den föreslagna byggnationen inskränks allmänhetens tillgång till stränder på Torsö. Dessutom blir området mindre attraktivt för permanentboende. Föreningen motsätter sig inte att det byggs nya bostäder på Torsö, men anser att det finns betydligt bättre platser att tillgå för de föreslagna byggnaderna.

**P R** har till stöd för sin talan anfört bland annat följande.

Trafikverket har i samrådsredogörelse i maj år 2013 anfört att det inte finns några synpunkter på planförslaget. Något underlag för denna slutsats finns dock inte. Trafikintensiteten i området har, på grund av ytterligare exploatering, ökat väsentligt från år 2007 till och med år 2015. Det föreligger allvarlig risk för att olyckor kommer att inträffa vid en förväntad ökning i belastning. Den beräknade tiden för breddningen av vägen är 10 år. Detaljplanen saknar tillförlitlig analys av den med åren ökade trafikintensiteten i området. Det befaras att trafikintensiteten i området kommer att öka och utgöra betydande olägenhet.

Det är mycket viktigt att bevara den historiskt värdefulla miljön på Torsö. Faktum att kommunen har för avsikt att placera flera nya hus invid bostadshuset på fastigheten Xx framstår som ett hot mot kulturmiljön på ön.

Aktuellt område saknar förutsättningar att ge nya inkomstmöjligheter för areella näringar särskilt med hänsyn till detaljplanens utformning genom byggnation av sju nya byggnader avsedda för enbart boende. Särskilt skall noteras att en ytterligare byggnation begränsar redan befintlig tillgänglighet för besökande. Att ytterligare begränsa möjligheterna att nå strand för besökande turister är inte förenligt med biosfärsområdet huvudsyfte.

Det ifrågasätts huruvida det utpekade LIS-området Laxhall-Brommösund uppfyller kraven för ett LIS-område och om det föreligger skäl att bevilja strandskyddsdispens för aktuellt område. Mariestads kommun har endast beskrivit kommunens framtidsvisioner och underlåtit att redogöra för de särskilda skäl som krävs i enlighet med 7 kap. 18 d § miljöbalken. Den planerade byggnationen utgör inte särskilda skäl för strandskyddsdispens.

**A H, L H** och **T H** har framfört ett antal invändningar mot detaljplanen som rör allmänna intressen. De har till stöd för sin talan anfört bland annat följande.

*Andelen tomtmark som kommer att tas i anspråk vid ett plangenomförande*

Planbeskrivningen anger i flera stycken att allmänhetens tillgång till natur inte kommer att komma till skada på grund av att planområdet endast består av bebyggd tomtmark alternativt tomtmark kompletterad med en mindre del åkermark. Andelen befintlig tomtmark överdrivs kraftigt och genomgående i planbeskrivningen. Till exempel har fastigheten Y angetts bestå av tomtmark. Detta är felaktigt. Mer än halva arealen av fastigheten Y består av betesmark, vilket i den geotekniska undersökningen har definierats som sannolik ängsmark. Vidare har området nordväst om Brommösunds gamla byväg aldrig varit tomtmark. Endast 0,28 hektar av den yta som i detaljplanen föreslås bli tomtmark utgör tomtmark idag.

Resterande mark har allmänheten i dagsläget tillträde till. Att påstå att planområdet i huvudsak består av befintlig tomtmark utgör en grov överdrift. Mot bakgrund av omständigheterna föreligger inte skäl att medge dispens från strandskyddet inom LIS-området.

Betesmarken på fastigheten Y används idag för rekreation och fri-luftsliv då den fungerar som en gångväg mellan Brommösund och Nohlagavägen. Övrig mark mellan Brommösund och Nohagen kan inte nyttjas för friluftsliv då den utgör tomt- och åkermark.

*Strandskyddsfrågor*

De planerade bostadshusen uppfyller inte kriterierna för strandskyddsdispens inom LIS-områden. Strandskyddsdispens kan medges vid uppförande av ”enstaka en- eller två bostadshus i anslutning till befintliga bostadshus”. De nio planerade husen utgör inte ”enstaka” hus. Motiveringen för strandskyddsdispens är vidare motsägelsefull då det argumenteras för att den nya bebyggelsen ska hållas åtskild från den befintliga, samtidigt som en av förutsättningarna för byggnationen är att bebyggelsen sker i anslutning till befintliga hus.

Planhandlingarna anger att rekreativvärdena i området inte kommer att försämrats samt att omgivningarna medger en god tillgång till stränder. Detta är oriktigt. Inte all strand på ön är tillgänglig för allmänheten och därutöver har en stor andel av tillgänglig strand bebyggts. På flera håll saknas transportmöjligheter ner till sjön på grund av skog. Flera vägar ner till sjön är försedda med låsta vägbommar. Möjligheterna till sjönära friluftsliv är således begränsade, framför allt för funktionsnedsatta samt för gående med barnvagn. Vidare kommer den planerade byggnationen på fastigheten Y och den tekniska anläggningen på fastigheten X att begränsa möjligheterna att ta sig ner till sjön.

Det finns begränsade möjligheter till oexploaterad naturmiljö med sjökontakt i området. Möjligheterna till friluftsliv längs med den 3 km långa sträckan från Laxhall till Jordkuleviken finns i realiteten endast vid Soludden, Tjörnudden och Berget/Granudden. Den enda tillgängliga badplatsen på allmän mark i Brommösund är den vik som kallas för Udden.

Avståndet mellan bostadshus och sjö är fortfarande så kort som 20 m. De flesta besökare kommer därför att hålla sig på ett säkert avstånd från sjön för att undvika att riskera att beträda privat mark. Oavsett tomtavgränsning föreligger risk för att framtida fritidshusägare kommer att göra anspråk på den allmänna marken mellan tomt och sjö, och att dessa ytor senare kommer att betraktas som privat tomtmark. I dagsläget råder oklarhet kring huruvida det är tillåtet att gå mellan sjön och befintlig sommarstugebebyggelse i Nolhagaområdet direkt söder om planområdet. För det

fall att detaljplanen genomförs kommer ytterligare oklarheter och problem att uppstå.

#### *Markanvändning*

I planhandlingarna har angetts att huvuddelen av den planerade byggnationen kommer att ske på befintlig tomtmark och inte medföra någon betydande förändring i markanvändning. Detta bestrids. Det är inte huvudsakligen tomtmark som kommer att tas i anspråk för de nya tomterna, utan till övervägande del åker- och betesmark. Det finns ingen nyproduktion av åkermark och därför bör åker behandlas som den begränsade resurs som den faktiskt utgör. Det är inte försvarbart att exploatera åkermark för nöjesändamål när samma mark kommer att behövas i generationer framöver för mat och värme. Intentionerna i plan- och bygglagen är inte att bebygga åkermark.

Betesmarken på fastigheterna Y och Z utgör tillsammans 0,24 hektar. Betesmarker är viktiga ur ett miljöperspektiv då de inrymmer de allra artrikaste biotoperna, samt bidrar till de nationella miljömålen om ett rikt odlingslandskap och ett rikt växt- och djurliv. Mot bakgrund av detta bestrids påståendet att detaljplanen inte inverkar menligt på vare sig växtsamhällen, djurliv eller miljömål.

Vidare måste tomten i nordväst på Tjörnudden Norra tas bort ur planen.

#### *Placeringen av ny bebyggelse*

Det är positivt att den nya bebyggelsen ska hållas åtskild från befintlig bykärna, eftersom bygden är sällsynt välbevarad och orörd. Den befintliga bebyggelsen är i flera hänseenden mycket värdefull. I realiteten innebär denna åtskildhet inte annat än att befintlig och planerad bebyggelse kommer att vara avskilda genom ett två meter brett dike i gränsen mellan fastigheterna X och Zz. Om detaljplanen genomförs kommer mycket av det som gör Brommösund unikt att gå förlorat. Gammal bebyggelse kommer att blandas med ny bebyggelse innebärande att områdets särart går förlorad. Byn kommer att förtätas och trafiken kommer att öka.

Det finns betydligt bättre platser att tillgå för ny bebyggelse, i första hand vid bygdegården. På så vis får de nya bostäderna sjöutsikt, riskerna med översvämning undviks och den nya bebyggelsen blandas inte ihop med gammal kulturbebyggelse.

#### *De planerade byggnadernas utformning*

Utfyllnaden av åkermarken under de föreslagna husen är befogad. Tyvärr medför en utfyllnad under de planerade byggnaderna inte bara ökad säkerhet mot översvämningar utan även att byggnaderna intill deras fastighet Zz kommer att vara nästan dubbelt så stor i markplan samt grundläggas på en nivå som är i vart fall en meter högre än deras hus. Med erforderlig utfyllnad kommer de föreslagna huskropparnas nock att vara i höjd med den på deras intilliggande fastighet Zz. De nya husen kommer att vara mycket större än befintliga hus eftersom de är större i markplan. Bostadshuset på fastigheten Zz uppgår till 73 m<sup>2</sup> medan maximalt tillåten storlek på de nya husen är 120 m<sup>2</sup>. Förhållandet är det motsatta i en jämförelse mellan gammal och ny tomtmark. De föreslagna tomterna är ungefär hälften så stora som en medelstor tomt i Brommösunds bykärna. Detta utgör ytterligare en diskrepans som påverkar helhetsintrycket.

Äldre och ny bebyggelse skiljer sig åt på betydligt fler punkter än vad som har reglerats i planhandlingarna. Detta leder till flera skillnader mellan gamla och nya hus. Fasaderna på de äldre husen skiljer sig från fasaderna på de nya husen. Till exempel är fastigheten Zz försedd med snickarglädje och enkelglasfönster som kompletteras med innanfönster vintertid. Liknande fasader och fönster byggs inte idag.

#### *Tillfartsväg*

Av planhandlingarna framgår att Brommösunds gamla byväg är tänkt att användas som tillfartsväg till det nya området. Enligt planbeskrivningen kommer mängden trafik till de nya husen att vara begränsad, men öka under sommartid. Beskrivningen utgör en grov underdrift. Istället för två hus nedanför bostadshuset på fastigheten Zz kommer det att vara tio hus, det vill säga fem gånger så många.

I dagsläget består grusvägen i princip av två hjulspår med en gräsbevuxen mittsträng. Vägen är för smal för att två personbilar ska kunna mötas. Detta kommer att bli ett problem när trafiken femdubblas. Sträckan mellan mötesplatsen inom den norra delen av planområdet och nästa mötesplats är 200 m lång. Detta innebär att en av två mötande bilar måste backa upp till 100 m för att ett möte mellan två bilar ska bli genomförbart.

I dagsläget har fastigheten Y utfartsrätt via Brommösunds byväg. Lantmäteriet har dock slagit fast att nya fastigheter inte per automatik får utfartsrätt via Brommösunds byväg. Fastigheterna A och Z har redan idag utfartsrätt via Nohlagavägen. Av mätningar som har gjorts framgår att avståndet från planområdet till fastlandet och centrala Torsö via Nohlagavägen (1,0 km) är kortare än via Brommösunds byväg (1,2 km). Med hänsyn dels till att Brommösunds byväg inte kan byggas ut och dels till att sträckan blir kortare via Nohlagen föreslås att tillfartsvägen till de nya fastigheterna blir via Nohlagavägen. Fördelarna med förslaget förstärks genom att det av handlingarna framgår att de nya fastigheterna ska ha gemensam vattentäkt med den tidigare fritidshusbebyggelsen i Nohlagenområdet. Arbetet med de båda samfälligheterna för väg och vatten förenklas därmed.

#### *Landsbygdsutveckling*

Kommunen har redogjort för en rad argument till stöd för den planerade byggnationen. Dessa argument tar sikte på permanentboende. Dock är det inte permanentboende utan fritidsbebyggelse som är avsedd att byggas på Tjörnudden.

Kommunen har överdrivit sin beskrivning av efterfrågan av fritidshus på Torsö. Nuvarande tillgång tillgodoser efterfrågan. I dagsläget finns ett stort antal fastigheter till salu på Torsö. Vid Kryparetorp, söder om brofästet, lades 20 sjönära tomter ut för försäljning för mer än tio år sedan. Ännu idag är nästan hälften, nio, tomter obebbyggda. Vid Laxhall Seaport anges att endast åtta av 18 planerade hus är sålda, trots att hus har legat ute för försäljning över ett år. Tomterna på Backebolet lades ut för försäljning för nästan ett och ett halvt år sedan. Trots det är sju av elva tomter fort-

farande till salu. Dessutom finns flera tomter och fritidshus till salu vid Sundsören/Hemmingtorp, vid Torsöbron på fastlandssidan.

#### *Glesbygd eller inte glesbygd*

Kommunen har beskrivit Brommösund som glesbygd. Detta är oriktigt. Glesbygd definieras som havandes mer än 45 minuters bilresa till närmaste tätort. Dock är det endast 38 minuters resväg från Y till Mariestad. Därmed är området att klassificera som tätortsnära landsbygd enligt Glesbygdsverket. Enligt Boverket ska kommunerna vara restriktiva med att besluta om LIS-områden i närheten av tätorter.

#### *Torsö byalags inställning till utpekade LIS-områden*

Kommunen har gjort gällande att Torsö Byalag har uttalat sig positivt om LIS-områdena på Torsö. Organisationen Torsö Byalag lades dock ner den 19 mars 2013 och har således inte existerat under tiden för planprocessen.

#### *Översvämningsrisken*

Kommunen har beslutat att frånga Länsstyrelsens dimensionering om lägsta nivå för byggnation. Istället för 47,47 m över havet har kommunen valt att planlägga på en nivå om 46,70 m över havet. Dylig låglänt nybyggnation runt Väneren har med fog ifrågasatts på senare år. I aktuellt förslag uppfylls inte ens kommunens egna krav då tomtmarken som lägst kommer att bebyggas 45,9 m över havet. De planerade bostadshusen kommer att byggas en halvmeter under rekommenderad nivå i enlighet med Länsstyrelsens riktlinjer. Förhärskande vindriktning i området är i den västliga kvadranten, det vill säga mellan sydväst och nordväst. Detta kan ge upphov till mycket stora vågor. Högt vattenstånd i kombination med kraftig västlig vind kan ge en 0,4 m högre vattenyta i Mariestadstrakten.

#### *Skyddsvärda fåglar*

Av de fågelarter som omfattas av Artskyddsförordningens artikel 5 i EU:s fågeldirektiv (79/409/EEG) förekommer följande inom planområdet: storlom, fiskgjuse, havsörn, brun kärrhök, trana och fisktärna. Av de arter som finns upptagna på den



svenska rödlistan (år 2010) förekommer följande regelbundet inom planområdet: havsörn, drillsnäppa silltrut, tornseglare, sånglärka och rosenfink. Den pågående och successiva utvecklingen av bebyggelse från Laxhall via Brommösund till Jordkuleviken reducerar livsutrymmet för ett flertal fågelarter. På ön finns bland annat rosenfink och härmsångare. Sumpskogen mellan åkermarken i planområdets nordvästra del och sjön utgör hemvist för skyddsvärda fågelarter.

**Mariestads kommun** har till stöd för sitt bestridande anfört bland annat följande. Detaljplanernas huvudsakliga syfte är att främja kommunens mål beträffande landsbygdsutveckling. Planarbetet har sin grund i att området består av glesbygd som präglas av avveckling. En minskad befolkning gör kommunen mindre attraktiv och föranleder bland annat omlokalisering av verksamheter. Det finns behov av att stärka aktuell del av Skaraborgs län genom utökad bebyggelse. Ytterligare bostäder främjar service och jordbruk i området. Närheten till Vänern utgör en av kommunens viktigaste tillgångar. Några ändringar i detaljplanerna kan inte medges.

Strandskyddet i Sverige är differentierat sedan 2009. Områden i strandnära lägen ska kunna pekats ut för lättnader i strandskyddet under förutsättning att de krav som är angivna i miljöbalken uppfylls. Syftet är att landsbygden ska kunna utvecklas genom att konkurrensfördelarna av närheten till vatten tas till vara. Mariestads kommun har i ett tematiskt tillägg till översiktsplanen pekat ut nio s.k. LIS-områden. Ett av dessa områden är Laxhall - Brommösund. De överklagade detaljplanerna är båda belägna inom detta LIS-område (delområde 8b Brommösund). Det tematiska tillägget till översiktsplanen bygger på en noggrann utredning. Miljökonsekvenserna har analyserats i en miljökonsekvensbeskrivning. När kommunen har lagt fast sina LIS-områden har platser med höga värden för djur- och växtliv och områden med höga allemansrättsliga värden som regel undantagits. Det finns en stor efterfrågan på åretruntbostäder och fritidsbostäder inom de utpekade LIS-områdena på Torsö, bl.a. Tjörnudden. Försäljningen av bostadsobjekt i Laxhall Seaport fortlöper normalt. Ytterligare fjorton tomter planeras vid Laxhall. Det beror på stor efterfrågan på tomter i sjönära lägen på Torsö. Om det finns osålda bostadsobjekt i strandnära lägen, exempelvis inom Kryparetorp, Backebolet och Sundsö-

ren-Hemmingstorp beror detta i vart fall inte på bristande efterfrågan på bostäder i strandnära lägen.

LIS-området är beläget på västra sidan av ön Torsö vid Brommösund. Området är bebyggt i vissa delar och utgörs i övrigt av periodvis otillgänglig åkermark. De områden längs vattnet som är obebyggda eller glest bebyggda är förhållandevis orörda luckor och består av skog eller öppen alternativt halvöppen åkermark. Nyssnämnda områden är till övervägande del allmänt tillgängliga och har därför bedömts som värdefulla för det rörliga friluftslivet. Dessa områden har undantagits från exploatering. Livsmiljöerna för växter och djur har därmed bevarats. Bebyggelsen förväntas ha liten inverkan på allemansrätten och naturmiljön. I LIS-planen har delområde Brommösund 8 b beskrivits på följande sätt;

"Inom planområdet ligger 27 fastigheter bebyggda med bostadshus. Av dessa bebos ett 10-tal året runt. Området medger en varsam komplettering av bebyggelsen utan att områdets karaktär förvanskas. Tidigare studier har pekat på ett 15-tal nya tomtplatser för bostäder. Det vore även värdefullt om det inom området kunde utvecklas mindre hantverk och/eller verksamheter knutna till fisket."

Minskat befolkningsunderlag försämrar förutsättningarna för kollektivtrafik, infrastrukturutbyggnad och den allmänna servicenivån. Genom minskat befolkningsunderlag blir en kommun mindre attraktiv, vilket i sin tur leder till avveckling av verksamheter och ytterligare utflyttning. Attraktiva bostäder på Torsö är av direkt avgörande betydelse för utveckling av landsbygden där. Det nu aktuella LIS-området är beläget i glesbygd (landsbygd) vid Brommösundet. Området är genom närheten till vatten attraktivt för bosättning, friluftsliv och näringsverksamhet. Efterfrågan på fastigheter för bebyggelse i sjönära lägen på Torsö är stor. Genom att peka ut detta område som LIS-område har kommunen tagit tillvara en av sina starkaste konkurrensfördelar.

Den planerade bebyggelsen ger utrymme för såväl permanentboende som fritidsboende. Även fritidsbebyggelse ger underlag för arbetstillfällen inom näringslivet på

Torsö, vilket i sin tur är positivt för skatteunderlaget. Det är för övrigt inte ovanligt att fritidsboende övergår till permanentboende.

En mycket liten del av detaljplanen för Tjörnudden Norra består av åkermark. Marken ligger inklämd mellan tomtmark och väg. Läget innebär att marken är svår att bruka. Den ändrade användningen av marken påverkar inte jordbruket i området. Skogs- och åkerbruk kan fortgå inom kvarvarande delar av stamfastigheterna, öster om planområdet. Marken har i LIS-områdesutredningen bedömts som lämplig för bebyggelse. Intrånget i jordbruksmark inom LIS-området har minimerats.

Torsö Byalag har i samband med kommunens arbete med LIS-planen uttalat sig positivt till LIS-områdena på Torsö.

Inom det norra planområdet ligger en äldre, samlad bebyggelse. Husen är grupperade kring vägen som leder till planområdet. Inom planområdet finns förutom åkermark ett befintligt bostadshus med tillhörande uthus (Y). I det södra planområdet finns en grupp äldre hus med trädgårdar. Genom detaljplanerna förtätas den tidigare bebyggelsen med villor. Den nya bebyggelsen blir samlad i en grupp. Husen får varierad placering inom gruppen. Minsta tomtstorlek är 900 kvm. Husen ska uppföras friliggande. Största byggnadsarea blir 200 kvm, varav huvudbyggnaden får omfatta högst 120 kvm. Nya byggnader ska utformas med hänsyn till lokala byggnadstraditioner. Ny bebyggelse kan mycket väl hållas åtskild från befintlig bebyggelse samtidigt som den nya bebyggelsen - ur ett landskapsperspektiv - hålls ansluten till den befintliga bebyggelsen. Ny bebyggelse kommer att efterlikna befintlig bebyggelse såsom bostadshuset på fastigheten Zz. Såväl kommunen som Länsstyrelsen har gjort bedömningen att det inte föreligger risk för att den nya bebyggelsen ska drabbas av översvämning. Kommunen vidhåller den bedömningen och bestrider uppgifterna om översvämningsrisker.

Planernas inverkan på flora och fauna har utretts inom ramen för det tematiska tillägget till översiktsplanen (LIS-områden) samt i den behovsbedömning för miljö-

konsekvensbeskrivning som har genomförts i samband med detaljplanerna. Området är inte någon känd häckningsplats eller uppehållsplats för vare sig storlom, fiskgjuse, havsörn, brun kärrhök, trana, fisktärna, drillsnäppa, silltrut, tornseglare, sånglärka eller rosenfink. Bortfallet av naturliga skydd för småvilt och fåglar som finns i området, kompenseras av naturliga skydd inom närliggande delar av området. Det uppkommer inte några oacceptabla effekter av tillkommande biltrafik. Det är inte nödvändigt att bredda vägen inom området. Plats för möte mellan fordon kan anordnas inom den norra delen av planområdet. Väganslutning från norr har valts eftersom det alternativet leder till minsta ingrepp i miljön. Planernas inverkan på flora och fauna och övriga miljöintressen ryms inom gällande lagstiftning.

Att byggnader måste grundläggas högre än befintlig marknivå innebär att det blir aktuellt med uppfyllnader för detta ändamål. De uppfyllnadsåtgärder som de klagande har beskrivit är kraftigt överdrivna. Klagandenas tolkning av texten i geoteknikbilagan är felaktig. Texten beskriver inget annat än att markuppfyllnader, som är större än en meter, bör ges en tid av minst tre månader för komprimering innan de bebyggs. Texten är relaterad till markens beskaffenhet och har inget med markhöjden att göra. Nivåskillnader mellan befintligt område och tillkommande bebyggelse på grund av grundläggningskrav, betingade av Vänerns vattennivåer, kommer knappt att märkas. När det gäller sank mark är det högst osannolikt att någon tomtägare väljer den kostsamma lösningen att fylla upp marken med en meter fyllnadsjord när problemet kan lösas med dränering.

Den planerade vägen till ny bebyggelse kommer att utformas först efter att tilltänkta åtgärdsstudier har genomförts. Kommunen har i dagsläget därför inte möjlighet att redogöra för exakt hur vägdragningen kommer att se ut.

**Mark- och miljödomstolen** har den 19 maj 2015 hållit sammanträde och syn i målet.

**Görans skrivning****DOMSKÄL**

*Allmänna utgångspunkter för mark- och miljödomstolens prövning*

I målet tillämpliga bestämmelser framgår av Länsstyrelsens beslut.

Av 13 kap. 17 § Plan- och bygglagen (2010:900) (PBL) framgår att mark- och miljödomstolen vid sin överprövning av kommunens beslut att anta detaljplan är begränsad till att antingen fastställa eller upphäva detaljplanen i sin helhet, förutsatt att kommunen inte har medgett några ändringar av detaljplanen. I förevarande mål finns inget medgivande. Mark- och miljödomstolen har därför ingen möjlighet att pröva de av A H, T H och L H föreslagna ändringarna utan är begränsad till att antingen fastställa eller att upphäva detaljplanerna i deras helhet.

PBL bygger på principen om kommunal självbestämmanderätt i fråga om planläggning av mark och vatten. Enligt 1 kap. 2 § PBL är det upp till respektive kommun att, inom lagens ramar, besluta hur den kommunala marken ska användas och bebyggas. Vid planläggning av mark och vatten ska enligt 2 kap. 1 § PBL hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen. En kommuns beslut att anta en detaljplan bör endast upphävas om kommunen har gjort en felaktig avvägning mellan motstående enskilda intressen eller motstående enskilda och allmänna intressen eller om kommunen har förfarit felaktigt i sin handläggning av planärendet. Sammantaget sett har kommunerna en vid befogenhet att besluta om utformningen av bebyggelse inom den egna kommunen.

Klagandena har framställt en rad invändningar mot detaljplanerna huvudsakligen rörande allmänna intressen, inte minst den omständigheten att kommunen i detaljplanen hävt strandskyddet inom planområdena.

*Strandskydd*

Enligt 4 kap. 17 § PBL får en kommun i en detaljplan upphäva strandskyddet för ett område. En förutsättning för upphävande är att det finns särskilda skäl för det och

att intresset av att ta området i anspråk på det sätt som avses med planen väger tyngre än strandskyddsintresset. Bestämmelser om särskilda skäl för upphävande av strandskydd finns i 7 kap. 18 c–18 g §§ miljöbalken. Det är uppenbart att särskilda skäl enligt de grundläggande bestämmelserna i 18 c § saknas. Kommunen har heller inte åberopat denna bestämmelse, utan istället grundat upphävandet på bestämmelserna om områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (s.k. LIS-områden) i 18 d och 18 e §§, och då närmare bestämt bestämmelserna om att ett strandnära läge för byggnader kan bidra till utvecklingen av landsbygden.

Bestämmelserna om LIS-områden har tillkommit för att möjliggöra strandnära bebyggelse i områden utan högt bebyggelsetryck på landsbygden. Ett LIS-område ska vara lämpligt för utvecklingen av landsbygden samt vara av ett sådant slag och ha en så begränsad omfattning att strandskyddets syften fortfarande tillgodoses långsiktigt. För bl.a. Vänerkusten gäller härutöver att området endast ska ha liten betydelse för att tillgodose strandskyddets syften. Enligt 18 e § 2 st ska kommunens översiktsplan ge vägledning vid bedömningen av om en plats ligger inom ett LIS-område, dock att översiktsplanen inte är bindande. Enligt 3 kap. 5 § PBL ska lämpliga LIS-områden framgå av kommunens översiktsplan. Utpekandet av LIS-område i en översiktsplan ska enligt 3 kap. 16 § PBL särskilt granskas av Länsstyrelsen, som är den instans som i detta sammanhang i första hand ska tillvarata att kommunernas utpekande av LIS-områden inte träder strandskyddsintressena för när.

Kommunen har den 20 juni 2011 antagit ett tematiskt tillägg till översiktsplanen och därigenom pekat ut nio LIS-områden i Mariestad. Ett av de områden som har pekats ut är Laxhall-Brommösund, vilket innefattar de aktuella planområdena. Av det tematiska tillägget framgår bland annat att en komplettering med bostäder eller fritidshus bedöms möjlig vid Brommösund och förväntas bidra till en förstärkning av underlaget för lokal service, samt till ett ökat behov av förbättring av vägen mellan Torsö bygdegård och Brommösund. Länsstyrelsen har i sitt granskningsyttrande inte haft något att erinra mot utpekandet av LIS-områdena.

I detaljplanernas antagandehandlingar har kommunen angett att bebyggelsen, både permanenta bostäder och fritidshus, befolkar området, vilket bidrar till landsbygdens utveckling genom att ge ett ökat underlag för olika typer av service och kollektivtrafik, att flera företag i området är beroende av det kundunderlag som bebyggelsen bidrar till, både under byggtiden och permanent och att bebyggelsen på lång sikt kan ge underlag till ny företagsamhet.

Enligt rådande rättspraxis (se Mark- och miljööverdomstolens dom den 18 oktober 2012, M 10239-11) saknas det normalt skäl att frånga kommunens bedömning i en översiktsplan om Länsstyrelsen i sitt granskningsyttrande inte har haft några invändningar mot kommunens utpekande av ett LIS-område. Enligt lagförarbetena bör det vidare inte ställas orimligt höga krav på den utredning som visar att åtgärden långsiktigt bidrar till utveckling av landsbygden. Istället bör en övergripande bedömning göras av hur den planerade åtgärden kan bidra till ökad ekonomisk aktivitet på orten eller i bygden på längre sikt (prop. 2008/2009:119, s. 108). För att en kommuns bedömning i en situation som den föreliggande ska frångås krävs därför att omständigheter med betydande styrka talar i motsatt riktning.

Mariestads kommun har i målet utförligt argumenterat för varför området ska be-tecknas som landsbygd och varför ny bebyggelse på platsen skulle bidra till utveckling av området. Vad kommunen därför anfört kan – även med beaktande av vad klagande anfört - godtas. Vidare gäller att det i detaljplanen - på sätt anges i 7 kap. 18 f § miljöbalken - reserverats ett naturområde mellan stranden och mark avsedd för bebyggelse och att betydande sträckor med bibehållet strandskydd finns i när-området.

Mot bakgrund av det anförda och vad som framkommit i övrigt får anses att ett upphävande av strandskyddet på platsen inte strider mot strandskyddets intressen på något av de sätt som anges i 7 kap. 18 e § eller 26 § miljöbalken.

Vid angivna förhållanden bör bedömningen att området utgör ett LIS-område och att strandskyddet på denna grund kan upphävas godtas.

*Översvämningsaspekter*

Enligt 2 kap. 3 § PBL ska planläggning ske med hänsyn till bl.a. miljö- och klimat- aspekter, varmed bl.a. avses översvämningar och erosion. Vidare ska enligt 5 § samma kapitel bebyggelse lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till bl.a. vattenförhållanden och risken för översvämning och erosion. Bestämmelserna innebär att risken för översvämning ska beaktas av kommunerna vid lokalisering av bebyggelse. Vidare har Länsstyrelsen en skyldighet att bevaka att så sker vid detaljplaneläggning. Bestämmelsernas betydelse har blivit uppenbar genom senare års allvarliga skador genom översvämningar.

Inte minst till följd av översvämningarna kring Vänern kring årsskiftet 2000/01 har ett omfattande arbete bedrivits i syfte att erhålla tillräcklig kunskap om nuvarande och kommande förhållanden. Arbetet har bl.a. resulterat i SMHI:s slutrapport nr 2010-85 "Fördjupad studie rörande översvämningsriskerna för Vänern", Handboken "Stigande vatten" utfärdad av länsstyrelserna i Västra Götalands och Värmlands län (December 2011), "Faktablad – VÄNERN" utfärdad av Länsstyrelsen i Västra Götalands län (2012-02-03) samt Länsstyrelsens i Västra Götalands län rapport 2014:40 "Regional handlingsplan för klimatanpassning".

I länsstyrelsehandlingarna anges planeringsnivåerna för Vänern utifrån en 100-årsnivå, en 200-årsnivå och en högsta dimensionerade nivå (högsta förutsebara vattenstånd med hänsyn tagen till vindeffekter och ett framtida förändrat klimat). Vad gäller lämplig markanvändning vid nyexploatering för helårsboende anges att sådan bör undvikas under 200-årsnivån och att den kan tillåtas mellan 200-årsnivån och den högsta dimensionerande nivån om riskreducerande åtgärder vidtas. För nyexploatering för delårsboende och besöksboende anges att sådan bör undvikas under 100-årsnivån och att den kan tillåtas mellan 100-årsnivån och den högsta dimensionerande nivån om riskreducerande åtgärder vidtas.

Enligt "Faktablad – Vänern" utgör (uttryckt i höjdsystemet RH00) den dimensionerande nivån +47,16 m, 200-årsnivån +46,71 m och 100-årsnivån +46,38 m. I den



överklagade detaljplanen används höjdsystemet RH2000 och har angetts att den dimensionerade nivån enligt Länsstyrelsen i detta höjdsystem är +47,47 m (vilken nivå således motsvarar nivån +47,16 m i RH00). I detaljplanerna anges lägsta grundläggningsnivå vid nybyggnation (underkant oskyddad grundsula/plint) till +46,7 m för byggnader av permanent karaktär. Nivån har valts därför att kommunfullmäktige i Mariestads kommun har bestämt att denna nivå ska vara dimensionerande. Nivån +46,7 m i RH2000 motsvarar ungefär 100-årsnivån enligt "Faktablad - Vänern". Planen medger helårsboende och grundläggningsnivån enligt planen är således på en nivå där nyexploatering av helårsboende ska undvikas (= inte lämpligt att placera funktionen).

Som anförts ovan bygger PBL på principen om kommunal självbestämmanderätt i fråga om planläggning av mark och vatten. Självbestämmanderätten måste emellertid utövas inom de ramar som lagen ger.

Betydelsen av strandnära lägen för bostäder har ökat, inte minst i glesbygd. För många platser gäller att strandnära läge är en förutsättning för att nybyggnadskostnader ska få fullt genomslag på en fastighets marknadsvärde. Det är därför naturligt att en kommun vill erbjuda strandnära lägen för att gynna inflyttning till kommunen. Samtidigt är det av stor samhällsrikhet att ny bebyggelse inte släpps fram på platser med översvämningsrisk. Översvämningsriskerna kring Vänern har utretts grundligt och det saknas anledning ifrågasätta de bedömningar och slutsatser som framgår av ovan angivna handlingar.

I rättspraxis har ofta hävdats att överprövningen av detaljplaner är begränsad vad gäller dess inverkan på allmänna intressen mot bakgrund av att Länsstyrelsen har ett övergripande ansvar för att allmänna intressen tillgodoses vid den kommunala planeringen såväl under samråds- som utställningsförfarandena som vid möjligheterna till överprövning. Mark- och miljödomstolen delar inte detta synsätt, som inte heller kan utläsas av PBL. De beslut och överväganden som länsstyrelsen gör vid angivna tillfällen kan inte överklagas och det är därför endast i en överklagandeprocess som berörda kan få sina synpunkter prövade av domstol. Det kan därför inte komma

ifråga att begränsa domstolsprövningen. Mark- och miljödomstolen har därför att fullt ut pröva detaljplanens överensstämmelse med PBL. Vid denna prövning finner mark- och miljödomstolen – i enlighet med vad som anförts ovan – att detaljplanerna inte är förenliga med de allmänna intressen som framgår av 2 kap. 3 och 5 §§ PBL.

#### *Övrigt*

I enlighet med vad klagandena anført gäller att planlagd byggnation huvudsakligen berör mark som idag inte utgör tomtmark. Utöver vad som anförts ovan om översvämningsspekter föreligger emellertid inte något som gör planerad ändrad markanvändning olämplig.

Ett genomförande av planerna skulle inte medföra sådana trafikökningar att väg- eller trafiksäkerhetsaspekter utgör hinder för planerna.

Ingen är garanterad oförändrade omgivningar. Istället gäller att boende har att tåla relativt stora förändringar i närområdet. Först vid väsentliga olägenheter (se 2 kap. 9 § PBL) utgör sådan omgivningspåverkan hinder för planläggning. Ett plangenomförande kan här inte anses medföra väsentliga olägenheter för de närboende.

Planbestämmelserna om byggnadsutformning medger tillräcklig anpassning till befintlig bebyggelse.

Självklart förekommer skyddade fågelarter i området. Det får emellertid anses uppenbart att ett plangenomförande inte skulle ha sådan påverkan på dessa att det är förbjudet enligt bestämmelserna i artskyddsförordningen (2007:845) eller fågeldirektivet (rådets direktiv 2009/147/EEG).

Hinder mot planerna föreligger inte utifrån övriga framförda synpunkter.

*Mark- och miljödomstolens slutsats*

Sammanfattningsvis står de antagna planerna i strid med 2 kap. 3 och 5 §§ PBL med hänsyn till de översvämningsrisker som föreligger på platsen. Underinstansernas beslut ska därför upphävas.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga 2 (DV427)

Överklagande senast den 9 september 2015

Göran Stenman

Rolf Dalbert

---

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Göran Stenman, ordförande, och tekniska rådet Rolf Dalbert. Föredragande har varit beredningsjuristen Frances Voon.