



SVEA HOVRÄTT  
Mark- och miljööverdomstolen  
060202

**DOM**  
2018-10-03  
Stockholm

Mål nr  
P 11919-17

## ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Vänersborgs tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2017-12-11 i mål nr P 1716-17, se bilaga A

## PARTER

### Klagande

Bengtsfors kommun  
Box 14  
666 21 Bengtsfors

Ombud: Advokat KH

## Motparter

1. RE

2. KK

3. SK

4. SK

5. HL

6. MM

Dok.Id 1430326

---

<b>Postadress</b>	<b>Besöksadress</b>	<b>Telefon</b>	<b>Telefax</b>	<b>Expeditionstid</b>
Box 2290 103 17 Stockholm	Birger Jarls Torg 16	08-561 670 00 08-561 675 50	08-561 675 59	måndag – fredag 09:00–16:30
		<b>E-post:</b> svea.avd6@dom.se www.svea.se		

7. LOK

8. HT

**SAKEN**

Detaljplan för XXX m.fl. i Bengtsfors kommun

---

**MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT**

1. Mark- och miljööverdomstolen avvisar HL talan.
  2. Mark- och miljööverdomstolen ändrar mark- och miljödomstolens dom på så sätt att Kommunfullmäktige i Bengtsfors kommuns beslut den 3 april 2017, dnr KSN-2016-000559, § 37, att anta detaljplan för XXX m.fl. fastställs med följande undantag:
    - a) Föreskriften att området ska vara allemansrättsligt tillgängligt i planbestämmelsen N<sub>2</sub> upphävs.
    - b) Planbestämmelsen n upphävs.
-

**YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN**

**Bengtsfors kommun** har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen, med ändring av mark- och miljödomstolens dom, ska fastställa kommunfullmäktiges beslut att anta detaljplanen. Kommunen har medgett dels att planbestämmelsen ”N<sub>2</sub> – friluftsområde” ändras på så sätt att föreskriften om att området ska vara allemansrättsligt tillgängligt tas bort, dels att planbestämmelsen ”n – skötselplan ska följas” tas bort. Kommunen har vidare anført att HL talan bör avvisas eftersom han saknar talerätt.

**RE, KK, SK, SK, HL, MM, LOK och HT** har motsatt sig att mark- och miljödomstolens dom ändras.

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

**Kommunen** har hänvisat till vad den anförde i mark- och miljödomstolen och tillagt i huvudsak följande:

Avståndet på 360 meter mellan HL fastighet och de planerade åtgärderna innebär att han måste vara berörd på något särskilt sätt för att ha talerätt. Hans fastighet är en skogsfastighet, varför han inte vistas stadigvarande på den. Vad HL anført om bäcköring och borning av brunnar kan vid en objektiv bedömning inte anses innebära påtagliga olägenheter för honom. HL bostadshus ligger ca 900 meter från planområdet. Han kan inte anses berörd på sådant särskilt sätt som krävs för talerätt. HL överklagande borde därför rätteligen ha avvisats av mark- och miljödomstolen.

När det gäller planbestämmelsen ”O<sub>1</sub> – uthyrningsstugor” har kommunen beaktat vad som anges i Boverkets allmänna råd (2014:5) om planbestämmelser för detaljplan och PBL Kunskapsbanken – en handbok om plan- och bygglagen. Kommunen har vidare frågat Boverket vilken planbestämmelse som är mest korrekt att använda i ett fall som det förevarande; uthyrningsstugor, stugor, lägenheter för självhushåll, campingstugor eller tillfällig vistelse. Boverkets sakkunniga har svarat att rekommendationen är att

använda ”uthyrningsstugor” som bestämmelse och att det är det som enklast och bäst beskriver användningen. När det gäller planbestämmelsen BO<sub>1</sub>, som är en kombination av B – bostäder och O<sub>1</sub> – uthyrningsstugor, har kommunen följt den systematik som Boverket rekommenderar i sina allmänna råd och sin handbok. Varken planbestämmelsen ”O<sub>1</sub> – uthyrningsstugor” eller denna kombination av användningsbestämmelser är otydlig.

Området med beteckningen ”N<sub>2</sub> – friluftsområde (m.m.)” omfattas av strandskydd och är redan på den grunden allemansrättsligt tillgängligt. Att ta bort föreskriften medför inte någon ändring i sak och föreskriften är därför överflödigt. Att jämka planbestämmelsen genom att ta bort föreskriften får anses vara en sådan ändring som har ringa betydelse och som kan göras även utan kommunens medgivande. Det är inte fråga om en sådan väsentlig ändring som kräver en ny granskning.

Planbestämmelsen ”n – skötselplan ska följas” saknar rättsverkan. Att ändra detaljplanen genom att ta bort planbestämmelsen får anses vara en sådan ändring som har ringa betydelse och som kan göras även utan kommunens medgivande. Det är inte fråga om en sådan väsentlig ändring som kräver en ny granskning.

Inom fastigheten XXX planeras att den befintliga vägen till det planerade hotellområdet och ner till bryggan i östra delen av området breddas och förstärks. En ny väg planeras norr om det planerade hotellområdet fram till de nya husgrupperna västerut. Den befintliga tillfartsvägen är en enskild väg av dålig standard med tre obevakade järnvägs korsningar som därför planeras att dels rustas upp, dels dras om till ett lämpligare läge. Den del av tillfartsvägen som ska rustas upp ligger innanför strandskyddslinjen. I de delar som handlar om befintliga vägar har åtgärderna inte bedömts kräva strandskyddsdispens. En liten del av den nya vägen – ca 50 meter – norr om det planerade hotellområdet – och en liten del av den nya vägsträckningen av tillfartsvägen – ca 25 meter – ligger innanför strandskyddslinjen. För de delarna har kommunen gjort bedömningen att åtgärderna inte hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda områden där den annars skulle ha fått färdas fritt och inte heller väsentligt förändrar livsvillkoren för djur- eller växtarter. Åtgärderna har därför inte

bedömts kräva strandskyddsdispens. För det fall dispensplikt ändå skulle anses föreligga får det anses finnas förutsättningar att bevilja strandskyddsdispens.

Detaljplanen ger en möjlighet att anlägga badplats och brygga för dels kulturhistoriskt värdefulla ångbåtar, dels 12–15 besöksplatser för fritidsbåtar. Det bestrids att en sådan brygga skulle utgöra hamn för fritidsbåtar. Av planbeskrivningen framgår att arbeten i vatten är tillståndspliktig vattenverksamhet som kräver anmälan till länsstyrelsen eller tillstånd från mark- och miljödomstolen, beroende på arbetenas omfattning, samt att för tillståndspliktig vattenverksamhet krävs en särskilt upprättad miljökonsekvensbeskrivning. Den miljökonsekvensbeskrivning som gjorts i planärendet får anses lämpligt avgränsad till sitt innehåll i förhållande till att vissa frågor passar bättre att belysas inom ramen för en tillståndsprövning enligt miljöbalken.

På plankartan finns illustrationslinjer för föreslagna utkiksplatser. Härmed avses vackra platser med utsikt över vattnet, inte utkikstorn. De föreslagna utkiksplatserna kan inte anses medföra betydande olägenhet.

**RE** och **HL** har hänvisat till vad de framfört tidigare och har tillagt i huvudsak följande: Ändringarna i detaljplanen kan inte göras utan ny granskning. I utredningen av naturvärden anges att naturvärdena är begränsade främst som en konsekvens av mycket omfattande skogsbruksaktiviteter. Nuvarande skogsbestånd är orört sedan avverkningen för ca 30 år sedan och har stor potential att bli bra för både växter och djur om det får fortsätta att utvecklas fritt. En djupare utredning om konsekvenserna för djurliv och växtligheten borde ha gjorts. För deras fastigheter XXY och XXZ kommer bl.a. skogsbruksaktiviteter, jakt och grundvatten påverkas negativt. Det kommer att bli besvärligt att utöva ett rörligt friluftsliv på fastigheten.

**HL** har i fråga om hans rätt att överklaga anfört i huvudsak att han vistas dagligen på fastigheten XXY och att hans familj är skriven där sedan 23 år.

**KK** och **SK** har hänvisat till vad de framfört tidigare och har tillagt i huvudsak följande: De utkiksplatser som ska finnas naturligt existerar inte eftersom områdena är kraftigt bevuxna med skog. De tolkar därför detaljplanen så att man ska göra utkikstorn för att komma åt utsikten över sjön, vilket gör att de får större insyn till sitt fritidshus.

**SK** och **LOK** har hänvisat till vad de framfört tidigare och har tillagt i huvudsak följande:

Det är två olika delar av strandskyddsfrågan som ska prövas, dels anslutningsvägen som ligger inom strandskyddsområdet men utanför LIS-området, dels om LIS-området uppfyller de krav som ställs på ett sådant område. För att anordna en badplats kommer det krävas omfattande markarbeten och anläggande av en grusstrand och/eller gräsmatta. Området kommer få karaktär av och uppfattas som en hemfridszon för hotellet. Det är uppenbart att dispens från strandskyddet krävs för anordnande av badplatsen och strandskyddet skulle ha behandlats i detaljplanen för detta område.

Miljökonsekvensbeskrivningen innehåller fler brister än de som behandlats av mark- och miljödomstolen och dessa brister borde vara tillräckliga för att planen ska hävas. Ingen lokaliseringsutredning har redovisats och småbåtshamnen i den östra delen av planområdet nämns inte överhuvudtaget.

Det har inte funnits någon anledning att förvänta sig att en större turistanläggning skulle kunna uppföras runt hela deras fastighet, vilket ska beaktas vid bedömningen av om detaljplanen innebär en betydande olägenhet. Kommunens uppfattning är att det enbart är skötselplanen som är skillnaden mellan huruvida deras fastighet ska bedömas vara utsatt för betydande olägenhet eller inte. Om den planbestämmelsen tas bort ska detaljplanen bedömas medföra betydande olägenhet för dem. Ändringen är så väsentlig att det krävs en ny granskning.

**MM** har hänvisat till vad hon framfört tidigare.

HT har hänvisat till vad han framfört tidigare och tillagt i huvudsak följande: Det är oklart hur vägfrågan ska lösas när det inte får gå tung trafik på den befintliga vägen. Det är viktigare att stärka de anläggningar som finns än att bygga nya som gör det ännu svårare för de befintliga att överleva. Eftersom det inte finns något behov av anläggningen bör naturen och de boendes livsmiljö värnas.

### MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

#### *Klagorätt*

Mark- och miljödomstolen har bedömt att HL har haft rätt att överklaga kommunfullmäktiges beslut att anta detaljplanen. Så som mark- och miljödomstolen har konstaterat ligger hans fastighet inte inom planområdet och gränsar inte heller till det. Till skillnad från mark- och miljödomstolen bedömer Mark- och miljööverdomstolen att HL inte kan anses vara särskilt berörd på det sätt som annars förutsätts för klagorätt i 13 kap. 8 § plan- och bygglagen (2010:900). Han har därför inte haft rätt att föra talan mot detaljplanen. Mark- och miljödomstolens dom ska alltså ändras i den delen och HL talan avvisas.

#### *Planbestämmelser*

Mark- och miljödomstolen har ansett att det finns skäl att upphäva planen på grund av att föreskriften att området ska vara allemansrättsligt tillgängligt i planbestämmelsen N<sub>2</sub> och planbestämmelserna n, O<sub>1</sub> och BO<sub>1</sub> saknar stöd i eller står i strid med plan- och bygglagen.

Kommunen har medgett att föreskriften om att området ska vara allemansrättsligt tillgängligt i planbestämmelsen N<sub>2</sub> och planbestämmelsen n tas bort. Förutsättningar finns att enligt 13 kap. 17 § andra stycket plan- och bygglagen upphäva planen i den del den avser dessa bestämmelser.

Ordvalet ”uthyrningsstugor” är olyckligt som precisering av bestämmelsen O<sub>1</sub>. I sammanhanget framstår det emellertid som tydligt att kommunen inte avsett att reglera upplåtelseform utan endast beskriva en typ av tillfällig vistelse i stuga, i likhet med det mer använda uttrycket campingstugor. Någon reglering av upplåtelseform är därmed

inte avsedd. Att O<sub>1</sub> kombineras med bestämmelsen ”B – bostäder” är inte heller otydligt då båda användningarna därigenom tillåts.

På grund av det anförda ska planen inte upphävas av de skäl mark- och miljödomstolen anført i den delen.

#### *Strandskydd*

Mark- och miljödomstolen har ansett att det finns skäl att upphäva planen på grund av att kommunen inte i tillräcklig utsträckning utrett om åtgärden att anlägga väg är dispenspliktig och inte heller om det finns förutsättningar för dispens.

Kommunen har i planbeskrivningen angett att det inte krävs strandskyddsdispens för att anlägga ny väg eller bredda befintlig väg. Enligt Mark- och miljööverdomstolen kan åtgärden, i vart fall i den del den avser anläggande av ny väg, emellertid anses vara dispenspliktig enligt 7 kap. 15 § första stycket 2 eller 4 miljöbalken.

En del av den nya vägen ska enligt planen anläggas inom det område som pekats ut i kommunens översiktsplan som s.k. LIS-område (område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen, se 7 kap. 18 e § miljöbalken). I förarbetena till bestämmelsen anges att det normalt inte bör finnas anledning att frångå den bedömning som kommunen gjort genom redovisning av LIS-område i översiktsplanen, särskilt om länsstyrelsen i sitt granskningsyttrande inte anmärkt mot redovisningen (se prop. 2008/09:119 s. 58). Länsstyrelsen har i detta fall inte anmärkt mot redovisningen.

I den del den nya vägen går utanför LIS-området men inom strandskyddsområde ger den utredning som finns i Mark- och miljööverdomstolen tillräckligt underlag för den preliminära bedömningen att strandskyddsdispens bör kunna ges med stöd av bestämmelsen i 7 kap. 18 c § första stycket 5 miljöbalken.

Mark- och miljööverdomstolen anser mot den bakgrunden att frågan om det finns förutsättningar för att ge strandskyddsdispens för vägen är tillräckligt utredd. Planen ska därför inte upphävas av de skäl mark- och miljödomstolen anført i den delen.



*Miljökonsekvensbeskrivning*

Mark- och miljödomstolen har ansett att det finns skäl att upphäva planen på grund av brister i miljökonsekvensbeskrivningen då det saknas närmare utredning av konsekvenser av den tilltänkta brygganläggningen och badplatsen.

En miljökonsekvensbeskrivning i ett planärende ska innehålla de uppgifter som är rimliga med hänsyn till bl.a. att vissa frågor kan bedömas bättre i samband med prövningen av andra planer och program eller i tillståndsprövningen av verksamheter eller åtgärder, se 6 kap. 13 § första stycket 4 miljöbalken i dess lydelse före den 1 januari 2018 som enligt punkten 2 i övergångsbestämmelserna ska tillämpas i mål om planer som har påbörjats före ikraftträdandet.

Av förarbetena till den bestämmelsen (prop. 2003/04:116 s. 66) framgår bl.a. följande: Bestämmelsen syftar till att en bedömning ska göras av i vilken utsträckning vissa frågor bedöms bättre på andra nivåer i en beslutsprocess. Planens roll i beslutsprocessen med olika planer, program och tillståndsbeslut för verksamheter och åtgärder kan ha betydelse för vilka uppgifter som bör lämnas i samband med utarbetande av planen. Bestämmelsen syftar till att undvika dubbelarbete.

Påverkan av den planerande brygganläggningen och båtplatserna ska behandlas inom ramen för ett anmälnings- eller tillståndsärende enligt miljöbalken. Mark- och miljööverdomstolen anser att det saknas skäl att redan i miljökonsekvensbeskrivningen i planärendet mer utförligt redogöra för konsekvenserna av de tänkta anläggningarna. Mark- och miljööverdomstolen bedömer därför, till skillnad från mark- och miljödomstolen, att den nu upprättade miljökonsekvensbeskrivningen har den omfattning som behövs. Det saknas därför skäl att upphäva planen med hänvisning till brister i miljökonsekvensbeskrivningen.

*Övriga invändningar*

Mark- och miljödomstolen har bedömt att de invändningar som framförts i övrigt inte utgör tillräckliga skäl att upphäva planen. Mark- och miljööverdomstolen delar mark- och miljödomstolens bedömning i dessa avseenden. Det har inte heller i Mark- och miljööverdomstolen anförts något annat som medför att planen ska upphävas.

*Sammanfattning*

Mark- och miljööverdomstolens ställningstaganden innebär att mark- och miljödomstolens dom ska ändras på så sätt att HL talan avvisas och kommunfullmäktiges beslut att anta planen fastställs. Föreskriften att området ska vara allemansrättsligt tillgängligt i planbestämmelsen **N**<sub>2</sub> och planbestämmelsen **n** ska emellertid upphävas.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsrådet Per Sundberg, tekniska rådet Tommy Åström, hovrättsrådet Christina Ericson och tf. hovrättsassessorn Ida Ståhle, referent.

Föredragande har varit Ulrika Agerskans.



VÄNERSBORGS TINGSRÄTT  
Mark- och miljödomstolen

**DOM**  
2017-12-11  
meddelad i  
Växjö

Mål nr P 1716-17

## **PARTER**

### **Klagande**

1. SK

2. LOK

Ombud för 2.: SK

3. MM

4. RE

5. HL

6. KK

7. SK

8. HT

### **Motpart**

Bengtsfors kommun  
Box 14  
666 21 Bengtsfors

Dok.Id 379128

---

<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 80	måndag – fredag 08:00–16:00

**ÖVERKLAGAT BESLUT**

Kommunfullmäktige i Bengtsfors kommuns beslut den 3 april 2017 (§ 37)

**SAKEN**

Antagande av detaljplan för XXX m.fl., Bengtsfors kommun

---

**DOMSLUT**

Mark- och miljödomstolen upphäver Kommunfullmäktige i Bengtsfors kommuns beslut den 3 april 2017 (§ 37) såvitt avser antagande av detaljplan för XXX m.fl.

---

**BAKGRUND**

Efter att Kommunfullmäktige i Bengtsfors kommun den 30 november 2015 (§ 148) beslutat att anta detaljplan för XXX m.fl., upphävde Länsstyrelsen i Västra Götalands län fullmäktiges beslut genom beslut den 31 maj 2016. Bengtsfors kommun valde härefter att initiera ett nytt planärende och en ny planprocess.

Kommunfullmäktige i Bengtsfors kommun har den 3 april 2017 (§ 37; dnr KSN 2016-000559) beslutat bl.a. att anta detaljplan för XXX m.fl. Syftet är att möjliggöra byggandet av en semesteranläggning på en höglänt udde i sjön Råvarp, inom fastigheten XXX. Området ligger vid Dalslands kanal och i anslutning till Tisselskogs naturreservat. Semesteranläggningen omfattar uthyrningsstugor och tillhörande hotellbyggnad samt ett mindre inslag av fritidsbostäder.

Kommunfullmäktiges beslut har nu överklagats till mark- och miljödomstolen.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län har den 15 november 2017 (Dnr 404-37458-2017) enligt 11 kap. PBL beslutat att inte överpröva kommunens beslut att anta den nu aktuella detaljplanen.

**YRKANDEN M.M.**

Samtliga klagande yrkar att kommunfullmäktiges beslut ska upphävas. Till stöd härför anför de bl.a. följande.

*LOK och SK*

Allmänt

I den s.k. DANO-utredningen betonas en mycket restriktiv hållning till fritidshusbebyggelse inom kanalkontaktzonen. Planområdet omfattas också av riksintresse för naturvård, för det rörliga friluftslivet och för kulturmiljövården. Inom större delen av planområdet är strandskyddet utvidgat till 200 m.

Länsstyrelsen har, särskilt vad gäller riksintressena, bristfälligt redovisat grunderna för bedömningen till sitt ställningstagande. Det är ett enskilt intresse som står mot flera riksintressen samt strandskyddet. Hela planområdet, mellan järnvägen och stranden, utgörs dessutom av kvartersmark. Kvartersmark är inte allemansrättsligt tillgänglig mark.

#### Exploateringsavtalet

Det kan ifrågasättas att avtalet är upprättat på engelska. Avtalet gäller inte mot tredje man. Kommunen har inga påtryckningsmedel för att exploitören ska betala hela vägutbyggnaden och lantmäterikostnaden. Det kan ifrågasättas om det verkligen är ett exploateringsavtal i den mening som avses i 6 kap. 40 § plan- och bygglagen, PBL. Så som avtalet är formulerat, är det kommunen som bidrar med pengar till exploitören. Kommunens missbedömning av exploateringsavtalet kommer att förorsaka dem stor ekonomisk skada.

#### Planbestämmelser

En detaljplan ska inte omfatta ett större område än vad som krävs för ändamålet med planen. Avsaknaden av allmän platsmark i planen är anmärkningsvärd. All naturmark som är avsedd som friluftsområde, är utlagd som kvartersmark, även badplatsen. Att allmänheten utestängs strider mot översiktsplanen och vad som anses gälla för LIS-området.

Skogsmarken har lagts ut som kvartersmark eftersom marken är av stor vikt som rekreationsområde för semesteranläggningen. Detta förstärker ytterligare att kvartersmarken, N<sub>1</sub> och N<sub>2</sub>, är avsedd att endast användas för semesteranläggningens enskilda behov. Även avsaknaden av allmänna parkeringsplatser ger en tydlig signal om att planförfattaren har haft som syfte att försvåra allmänhetens tillträde till planområdet.

Större delen av kvartersmarken ligger inom strandskyddat område. Denna konflikt har inte hanterats i planprocessen. Planbestämmelsen N<sub>2</sub> anger att området ska vara allemansrättsligt tillgängligt. Planbestämmelsen har inte stöd i PBL. Om området

ska vara allemansrättsligt tillgängligt, ska det läggas ut som allmän plats.

Bestämmelsen N<sub>2</sub> är också otydlig vad gäller vad som avses med anläggningar för rekreation. Detta har stor betydelse för vilka störningar de kommer att utsättas för och vid vilken tid på dygnet.

Planbestämmelsen O<sub>1</sub> anger Uthyrningsstugor, men definition saknas. Byggnad får uppföras med byggnadsarea ända upp till 250 m<sup>2</sup>. Planbestämmelser får inte reglera och skilja på fritidsboende och permanentboende och heller inte reglera upplåtelseform, något som planbeskrivningen utgår från. Beteckningen O<sub>1</sub> finns inte i Boverkets råd. Det går inte att pröva bygglov och att utöva tillsyn med sådana planbestämmelser.

BO<sub>1</sub> anger Bostäder-Uthyrningsstugor. Planbestämmelsen är förvillande; bl.a. är det oklart om både bostäder och stugor får uppföras eller om fråga är om att en och samma byggnad ska utgöra både bostad och stuga. Enligt Boverket betyder B att alla typer av permanentbostäder får uppföras. Beteckningen O<sub>1</sub> finns inte.

Vad gäller planbestämmelsen n, har skötselplanen emellanåt en detaljeringsgrad på trädnivå. Planbestämmelsen är otillåten enligt 4 kap. 32 § PBL. Den är för otydlig och detaljerad och svår att följa och att utöva tillsyn på.

Taknockshöjd – och inte byggnadshöjd – har angetts i planen för samtliga byggnader, vilket medför många problem. Nockhöjd saknar definition i plan- och byggförordningen. Det är också oklart varifrån mätningen ska utgå.

Vad gäller punktprickad mark, är det olämpligt att planen medger bebyggande av kvartersmark ända fram till kvartersmark friluftsområde. Vad gäller kvartersmark för hotell omgärdas detta på tre sidor av allmän plats för väg. Byggnader eller annan anläggning som placeras intill vägområdet kan påverka både trafiksäkerhet och framkomlighet menligt.

Administrativa bestämmelser

Kommunen ska normalt vara huvudman för allmän plats. Det har inte redovisats några särskilda skäl för enskilt huvudmannaskap.

Servitutet som föreskrivs i detaljplanen, till förmån för deras fastighet (rätt till utfart och parkering), strider mot planen. Rättigheten är utlagd på mark som i planen är avsatt för friluftsområde, natur och rekreation. För att kunna anlägga parkering och väg enligt servitutet krävs också strandskyddsdispens. Det borde därför vara en självklarhet att strandskyddet upphävs i planen för området som servitutet omfattar. De kan inte ta servitutsrätten i anspråk eftersom anläggande av parkering och väg strider mot både planbestämmelserna och strandskyddet.

Planbeskrivningen

Planbeskrivningen förmedlar dubbla budskap. Planen medger en nästan dubbelt så stor bygggrätt i förhållande till uppgivet behov. Planen säkerställer inte att stugbyn används till korttidsuthyrning till turister. De förhållanden som anges i planbeskrivningen kommer inte att bestå.

Det är felaktigt att den nya vägen inte behöver strandskyddsdispens. I planbeskrivningen anges också att exploatören ska bekosta både nya vägar och förrättningskostnader för inrättandet av gemensamhetsanläggningar. Det är vilseledande och stämmer inte med bl.a. anläggningslagen. Kommunen ger sken av att planbeskrivningen har rättsverkan, vilket inneburit att fastighetsägare vilseletts att inte framföra synpunkter respektive överklaga i dessa delar. Andelstal m.m. avgörs av Lantmäteriet och inte av kommunen i planbeskrivningen.

Det framgår inte hur kommunen kommit fram till att nyttan med gemensamhetsanläggningen överväger de kostnader och olägenheter som den medför.

Anläggningskostnaden för vägen kommer att överstiga 10 mkr. Kommunen förringar de störningar som drabbar deras fastighet. Av planbeskrivningen framgår att ingen avvägning har gjorts mellan olika enskilda intressen. Illustrationsmaterialet är vilseledande.



### Strandskyddet och LIS-området

Kommunen har som särskilt skäl för att upphäva strandskyddet uppgett att området i översiktsplanen är utpekad som LIS-område. I översiktsplanen har ingen lokaliseringsutredning gjorts av LIS-områdena. Området är av riksintresse och dessutom utpekad i DANO-utredningen. Området saknar tillgång till väg, varför en ny ska anläggas. Vägen ligger till stora delar inom strandskyddsområdet, men ingår inte i LIS-området. Vidare finns ett annat LIS-område endast 600 m nordost om nu aktuellt område. Det ena området kan konkurrera ut det andra och då blir det inte någon landsbygdsutveckling. Områdets lokalisering mellan järnvägen och sjön innebär ett "lås" för allmänhetens tillgänglighet till det strandnära läget, vilket står i konflikt med 7 kap. 18 f § miljöbalken. Det saknas beskrivning av på vilket sätt området är lämpligt för utveckling av landsbygden. Planen stämmer inte med LIS-områdets intentioner, eftersom planområdet privatiseras och då kommer att verka starkt avhållande för allmänheten.

Detaljplanen upphäver inte strandskyddet för bl.a. väg, varför dispens krävs härför. Det är inte självklart att dispens kan erhållas. Vägen till planområdet är samtidigt en förutsättning för att planen ska kunna genomföras. Cirka 800 m av vägen går utanför LIS-området, varför 7 kap. 18 d § miljöbalken inte kan åberopas som stöd för dispens i denna del.

### Vägen

Befintlig väg är cirka 800 m lång och cirka 2,3 m bred. Att bygga om vägen till den standard som krävs för räddningsfordon, sopbil, bil- och busstransporter, kommer att innebära stora ingrepp i naturen. Både sprängning och uppfyllnad av vägbankar krävs. En bro måste anläggas över Tisslan. Trafikverket har också ställt krav på en ny trafiksäker anslutning till väg 2221. Den största ekonomiska risken för dem, är hur kostnaderna för vägens utförande, inte drift, ska fördelas. Detta regleras inte i exploateringsavtalet med någon rättsverkan mot exploitören. Detsamma gäller Lantmäteriets förrättningskostnader.

I bl.a. miljökonsekvensbeskrivning och planbeskrivning anges att planområdet kommer att generera cirka 130 fordonströrelser per dag. Ytterligare trafik har dock tillkommit. Vägutredningen från 2011 har också bortsett från den fastighetsinterna trafiken.

#### Miljökonsekvensbeskrivningen (MKB)

Planen bedöms ha betydande miljöpåverkan och planområdet tas i anspråk för hotell med fritidsby och småbåtshamn, innebärande att även 6 kap. 7 § första och andra stycket miljöbalken ska tillämpas med krav på utredning av alternativa platser och utformning. Även enligt 6 kap. 12 § miljöbalken ska inom ramen för en miljöbedömning enligt 11 § kommunen upprätta en MKB där den betydande miljöpåverkan som planens genomförande kan antas medföra identifieras, beskrivs och bedöms.

MKB:n är i flera avseenden undermålig. Ingen lokaliseringsutredning har redovisats. Inget alternativt utförande inom planområdet har beaktats och dokumenterats. Kommunen har i samrådsyttrande angett att någon alternativ lokalisering inte är beaktad i MKB, utan har hanterats i översiktsplanens utpekande av LIS-områden. De kan dock inte i översiktsplanen hitta någon lokaliseringsprövning avseende LIS-område. Ingen motivering har redovisats till varför just nu aktuell lokalisering och utformning valts.

Ingen beskrivning har gjorts av den verksamhet (turism, konferens, bad, hamnanläggning m.m.) som planen medger. Utan att ha kunskap om vilka störningar verksamheten medför, är det inte möjligt att bedöma de miljökonsekvenser verksamheten och planen medför.

Det enda som tas upp under rubriken ”Boendemiljö” är trafikbuller. Bullret och störningarna från själva verksamheten nämns inte. Det finns heller inte någon beskrivning av de åtgärder som planeras för att förebygga, hindra eller motverka betydande miljöpåverkan. Det finns ingen utredning som beskriver vilken

miljöpåverkan som kan uppkomma för de omkringliggande skogsfastigheterna orsakade av det kraftigt utökade rörliga friluftslivet.

Det finns inte någon redovisad inventering av fåglar i strand och vattenzon i Sandviken. Det finns ett rikt djurliv både under och över vattenytan. Viken är relativt långgrund med en näringsbotten som vår och sommar är en yngelkammare för fisken. De ser årligen bl.a. lommar, häger, fiskgjuse, fladdermöss. I Råvarp finns inte fler vikar liknande Sandviken.

I MKB:n anges att bottenfauna och fiskens livsmiljö kommer att påverkas vid en eventuell muddring. Bedömningen att det finns gott om liknande miljöer i sjön är grundlös. Någon inventering har inte gjorts. MKB:n innehåller flera svepande och grundlösa bedömningar. MKB:n har heller inte behandlat den hamn för fritidsbåtar och kommersiell båttrafik som framgår av planbeskrivningen. Miljökonsekvensbeskrivningens brister är så allvarliga att den ska underkännas.

#### Enskilda intressen

Deras fastighet kommer att påverkas mycket negativt. De kommer att få betydande insyn och många främmande människor alldeles invid tomtgränsen. De kommer att störas av bl.a. hotellet, strand- och båtlivet och trafiken. Det finns inte några förebyggande åtgärder i detaljplanen. Varken 4 kap. 36 § eller 2 kap. 9 § PBL är uppfyllda. Deras fastighet kommer att omringas av en kommersiell turistanläggning. I planhandlingarna finns inte någon redogörelse för hur deras enskilda intressen vägts mot kommunens och exploatörens intresse. Vidare ska avloppstankar för hotell och konferensanläggning placeras ned mot Sandviken, med störande buller och lukt.

Deras fastighets marknadsvärde kommer att minska. De kommer också att drabbas av ökade kostnader till följd av byggande och framtida drift och underhåll av tillfartsvägen. Det är uppenbart att planen enbart tillfredsställer exploatörens enskilda intresse.

*MM*

Om väg ska byggas, måste det finnas ett juridiskt bindande avtal om att exploatören ska stå för kostnaden. Det känns olustigt att bli intvingad i en ny samfällighet när de redan idag har en helt fungerande väg och vägförening. Det ska också göras genomföras en ekonomisk konsekvensanalys som visar om och vad de ska betala bl.a. vad gäller underhåll av väg.

Kommunen har nonchalerat störningsrisk för befintliga fastighetsägare. Kommunen styr aktivt folk till utkiksplatser, placerade vid nuvarande fastighetsägares bryggor m.m. Det kan ifrågasättas om kommunen säkerställt att djurarter inte påverkas negativt.

*RE och HL*

I området förekommer ett rikligt antal fornlämningar, bl.a. hällristningar. Området avverkades för 30 år sedan och den nu uppväxta skogen har ett ringa värde ur skogligt perspektiv. Det finns dock en rik fauna med rara arter som missats i utredningen. I området mynnar också två vattendrag, Tisslan och Hukebäcken, med stadigvarande bestånd av bl.a. bäcköring. Sandviken har ett unikt läge med strömmande djupvatten och är lekplats för gädda. Nytt sediment förs ständigt in i viken, som bildar en unik lekplats för gäddan. Sandviken är den viktigaste lekplatsen för fisk i hela Råvarp. För att anlägga badplats krävs muddring och sandutfyllnad, vilket skulle ödelägga lekplatsen. Med tanke på att Råvarp varit kraftigt förorenad av utsläpp från pappersbruken i närheten, är det troligt att sediment i viken kan orsaka stora skador vid muddring. Kommunen nämner vidare att avvattning från en reningsanläggning ska ske genom slang utanför udden. Vattnet kommer att ledas in i Sandviken p.g.a. strömningsförhållandena.

De anser att den högst belägna husgruppen BO<sub>1</sub> ska tas bort från planen, bl.a. p.g.a. risken för att stormfälld skog kan falla över husen. Det finns redan en tillfartsväg och den bör rustas upp för att uppnå avsedd trafiksäkerhet. Det är planerat att borra

brunnar mycket nära angränsande fastigheter. Utredning saknas vad gäller hur detta kommer att påverka grundvattnet och övriga vattentäkter i området. En brunn är inritad på va-utredningens karta. Det är uppenbart att markens produktionsförmåga på denna fastighet påverkas negativt, när ett mycket stort uttag av grundvatten görs.

Stuggruppen ligger så nära gränsen att stormfällda träd på grannmarken når stugorna. Grannmarken kan tvingas till avverkning. För att få en komplett utredning vad gäller bl.a. rödsysslan, bör årstiderna vår, sommar och höst omfattas. I den arkeologiska utredning som kommunen hänvisar till, omfattas inte en cirka 500 m lång västlig sträckning norr om planområdet. Det måste säkerställas att hållristningar inte förekommer. Troligen kommer sprängning att vara nödvändig, vilket kan förinta historiska spår för alltid.

#### *KK och SK*

Om väg ska byggas, måste det finnas ett juridiskt bindande avtal om att exploatören ska stå för kostnaden. Det ska också göras genomföras en konsekvensanalys avseende bl.a. vilka vägkostnader som uppstår och hur dessa ska fördelas. De har både älg, rådjur, hare och räv vid deras fastighet. Vid vattnet finns bl.a. skäggdopping, änder och storlom. Djuren kan komma att påverkas negativt av exploateringen.

#### *HT*

Detaljplanen innebär positiva effekter endast för exploatören. För övriga är det enbart negativt. Eftersom området är mycket kuperat, krävs ett stort och dyrt arbete för att få anläggningen på plats. Runt Råvarp finns ett antal reservat, biotopskydd m.m. Att i detta område spränga, muddra, borra et c. går emot intentionerna att bevara skyddsvärda miljöer. Det stämmer inte att det i området finns produktions-skog. Ingen planering eller röjning har gjorts sedan området avverkades för 20-25 år sedan.

*Bengtstors kommun*

Bengtstors kommun motsätter sig bifall till överklagandena och anför bl.a. följande.

Området är ett av 16 utpekade s.k. LIS-områden i översiktsplanen. Semesteranläggningen möjliggör ett viktigt tillskott till besöksnäringen på en strategiskt viktig plats mitt emellan Håverud och Baldersnäs. En förtätning av den turistiska infrastrukturen utmed Dalslands kanal är angelägen. Anläggningen innebär nya arbetstillfällen och bidrar också till att öka serviceunderlaget i Dals Långed och till besöksnäringen i Dalsland i stort. Detaljplanen kommer att bidra till landsbygdsutveckling på det sätt som är syftet med LIS-områdena. Semesteranläggningen är otvetydigt en åtgärd som uppfyller lagkravet för LIS-områden om att bidra till utvecklingen av landsbygden.

Kommunen anser att de bedömningar om lämplig markanvändning som gjorts i detaljplanen ligger inom ramen för kommunens handlingsutrymme. Detaljplanen överensstämmer med översiktsplanen. I planprocessen har ett stort antal inventeringar och utredningar genomförts för att belysa naturvärden, förekomst av fornlämningar, geoteknik, förutsättningar för och förslag på lösning för vatten och avlopp samt vägar. Samtliga utredningar har genomförts av experter inom sitt kunskapsområde och utgör ett gediget beslutsunderlag. Kommunen har uppfyllt PBL:s krav vad gäller planprocessen.

Detaljplanen är tillräckligt detaljerad för att hantera de risker som har identifierats. Samtidigt måste det finnas ett handlingsutrymme vid projekteringen av semesteranläggningen. Planbestämmelserna följer Boverkets allmänna råd och riktlinjer. Kommunen är medveten om att planbestämmelsen om skötselplan inte är förenlig med PBL:s bestämmelser, men det bör inte utgöra skäl för att upphäva planen.

Enbart vägarna är utlagda som allmän platsmark, eftersom det här finns ett tydligt gemensamt behov hos de fastigheter som berörs. Det finns inte någon allmän

verksamhet eller tätbebyggelse, vilket skulle kunna motivera ett kommunalt huvudmannaskap. För denna typ av vägar är gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen den gängse förvaltningsformen, dvs. enskilt huvudmannaskap.

Skogsmarken runt hotellbyggnad och uthyrningsstugor är av stor vikt som rekreationsområde för semesteranläggningen. Däremot finns det inte något gemensamt behov av skogsmarken. Att det finns ett behov av att området är allemansrättsligt tillgängligt är inte detsamma som att det finns ett för närområdet gemensamt behov av att skogsmarken sköts gemensamt. Reglerna i 6 kap. 1 § tredje stycket PBL medför att allmän plats med enskilt huvudmannaskap ska genomföras genom bildande av gemensamhetsanläggning. Att lägga ut skogsmarken som allmän platsmark skulle falla på att det inte uppfyller anläggningslagens krav på väsentlighet och båtad, vilket innebär att planen inte skulle bli genomförbar.

Enligt Boverkets riktlinjer ingår alla områden som ska vara till för det rörliga friluftslivet i användningen N (friluftsliv och camping).  $N_1$  respektive  $N_2$  är en precisering av ändamålet. Det finns inte någon rätt att stänga ute allmänheten från området bara för att det är utlagt som kvartersmark. Detsamma gäller strandskyddet inom  $N_1$  och  $N_2$ , vilket säkerställer allmänhetens tillträde till strandområdet inom 200 m från strandlinjen både på land och i vatten.

Den nya vägen ligger till viss del, cirka 50 m, inom strandskydd. Kommunen har gjort bedömningen att det inte krävs strandskyddsdispens för att anlägga den nya vägen eller för att bredda befintlig väg, eftersom vägen inte har någon avhållande effekt för allmänheten och heller inte skadar växt- eller djurlivet. Om mark- och miljödomstolen gör en annan bedömning, menar kommunen att strandskyddsdispens kan beviljas med stöd av 7 kap. 18 d § miljöbalken.

Att exploatören ska stå för kostnaden för utbyggnaden av den nya tillfartsvägen och upprustningen av den befintliga vägen samt betala förrättningskostnaden för bildande av gemensamhetsanläggningen, regleras i exploateringsavtalet mellan kommunen och exploatören. Vid nybyggnation med större byggherre inom en plan

med enskilt huvudmannaskap, är gemensamhetsanläggningens tillkomst helt kopplad till exploateringens genomförande och då används exploateringsavtal för att säkerställa att anläggningarna blir i dugligt skick på samma sätt som vid kommunalt huvudmannaskap. Avtal av denna typ är allmänt accepterade i praxis.

Det finns inte någon anledning till oro över höga framtida driftskostnader för vägen. Om man bortser från den planerade vägen upp till uthyrningsstugorna, som enbart är till nytta för exploatören, blir vägen 2,5 km lång, vilket innebär en driftskostnad om cirka 25 000 kr enligt Trafikverkets underlag. Denna kostnad ska fördelas på de deltagande fastigheterna efter andelstalen för drift och underhåll enligt den s.k. tonkilometermetoden. Semesteranläggningen kommer att ha merparten av andelstalen för drift och underhåll. Ett fritidshus får lite grovt räkna med att betala cirka 2,5 % av driftskostnaden, dvs. 600 kr. En sådan driftskostnad kan inte anses vara orimligt hög.

Kommunen anser att planens konsekvenser för såväl allmänna som enskilda intressen är väl beskrivna i planbeskrivningen. Bedömningen är att det finns en risk för betydande miljöpåverkan men att utformningen av detaljplanen och de avvägningar och skyddsåtgärder som har vidtagits innebär att risken kan hanteras. Planen innebär en rimlig avvägning mellan olika intressen och möjliggör en positiv utveckling.

Placeringen av de fyra bebyggelsegrupperna uppe på höjden har valts för att minimera störningen för de befintliga fritidshusen vid strandkanten. Samtidigt får den nya bebyggelsen en vacker utsikt över sjön. Utsiktspunkterna kommer att bli viktiga platser för semesteranläggningen. Det förekommer inte några utkikstorn inom planområdet, däremot utkiksplatser.

Enligt Dalslands botaniska förening har varken röd skogslilja eller rödsyssla synts inom växtlokalen på mer än 20 år. Den aktuella växtlokalen ligger dessutom utanför planområdet och en breddning av vägen kommer inte att påverka lokalen.



En arkeologisk utredning genomfördes på uppdrag av Länsstyrelsens kulturmiljöenhet. Inga tidigare okända fornlämningar hittades och utredningens slutsats är att inga ytterligare åtgärder beträffande arkeologi är nödvändiga.

De utredningar, beskrivningar och riktlinjer som finns i planbeskrivningen angående vägbroarnas utformning är tillräckliga för detaljplanen. Vägens utformning, bl.a. brokonstruktionen, kommer att läggas fast i anläggningsbeslutet vid bildandet av gemensamhetsanläggningen. För arbetena kommer även att krävas tillstånd för arbete i vatten. Detsamma gäller ev. muddring i Sandviken. Detaljplanen visar på att det finns olika alternativ när det gäller omfattningen och utförandet av bad- och brygganläggningen i Sandviken. Skulle den kommande prövningen av arbete i vatten enligt miljöbalken visa att det inte är lämpligt att genomföra en muddring, får en enklare brygganläggning utföras som inte kräver muddring. Ytterligare undersökningar kommer att krävas i nästa led. Kommunen har vidare inte haft skäl att ifrågasätta va-utredningen.

Enligt exploateringsavtalet ska exploitören stå för utbyggnaden av den nya tillfartsvägen samt för förrättningskostnaden för bildandet av gemensamhetsanläggningen. I exploateringsavtalet och medfinansieringsavtalet mellan kommunen och Trafikverket regleras finansiering av helbomsanläggningen.

Enligt Lantmäteriet var det lämpligast att ange området som kvartersmark och inte som allmän platsmark med enskilt huvudmannaskap och gemensamhetsanläggning. Allmänheten har ändå tillträde. Planbestämmelse om nockhöjd är bättre än en om byggnadshöjd. Inga stora utfyllnader ska ske och placering av byggnader ska ske varsamt. På befintlig väg kommer fordonstrafiken inte att öka, eftersom besökarna rimligen förflyttar sig till fots. Planarbetet kommer att följas upp genom ett antal beslut och reglering kommer också att ske i exploateringsavtal.

**DOMSKÄL***Klagorätt*

Inledningsvis uppkommer i målet fråga om HL har rätt att överklaga kommunfullmäktiges nu aktuella beslut.

Ett beslut får, enligt 13 kap. 8 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, och 22 § förvaltningslagen (1986:223), överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas. Enligt praxis anses klagorätt tillkomma den som bor inom eller i direkt anslutning till det aktuella planområdet. Klagorätt kan också tillkomma ägare till fastigheter i nära grannskap, om de är särskilt berörda med hänsyn till arten och omfattningen av den aktuella åtgärden, natur- eller trafikförhållandena på platsen m.m. (se t.ex. NJA 2017 s. 421).

HL har förelagts att närmare ange varför han har rätt att överklaga beslutet. Han har härvid angett bl.a. att hans fastighet ligger 360 m från den högst belägna husgruppen. På hans mark finns vidare vattendraget Rinnebäcken, som har ett bestånd av bäcköring som vandrar upp från Råvarp. Borrning av brunnar där stora mängder vatten kommer att tas ut ligger också cirka 75 m under hans angränsande skog.

Mot bakgrund av vad HL anfört samt karaktär och omfattning av den tilltänkta anläggningen, anser mark- och miljödomstolen att han är berörd på ett sådant sätt att han har klagorätt. Han har vidare före utgången av granskningstiden skriftligen framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda (jfr 13 kap. 11 § PBL).

*Frågan i målet och domstolens prövningsram*

Frågan i målet är om det finns skäl att upphäva Bengtsfors kommuns överklagade beslut om antagande av den aktuella detaljplanen.

Av 13 kap. 17 § PBL framgår bl.a. att mark- och miljödomstolen endast ska pröva om det överklagade beslutet strider mot någon rättsregel på det sätt som klagandena har angett eller som framgår av omständigheterna. Om domstolen vid en prövning finner att beslutet strider mot en rättsregel, ska beslutet som huvudregel upphävas i sin helhet.

Mark- och miljödomstolens överprövning innebär i första hand en kontroll av om kommunens beslut ryms inom det handlingsutrymme som kommunen har enligt bestämmelserna i PBL och de krav som kan ställas på beslutsunderlag och beredningsförfarande. Överprövningens omfattning är alltså 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. Som huvudregel ska domstolens prövning grundas på vad klaganden angett, men det bör vara möjligt för domstolen att i uppenbara fall på eget initiativ (ex officio) ingripa mot beslut som har fattats i strid mot någon rättsregel (se t.ex. prop. 2009/10:215 s. 88 samt MÖD 2012:31 och MÖD 2014:12).

#### *Mark- och miljödomstolens bedömning*

##### Inledning

Mark- och miljödomstolen anmärker inledningsvis att det i målet aktuella exploateringsavtalet som sådant inte kan bli föremål för prövning i förevarande mål (jfr t.ex. prop. 2013/14:126 s. 164 och 304). Däremot kan innehållet i exploateringsavtalet i viss utsträckning beaktas vid bedömningen t.ex. av om detaljplanen utformats med skälig hänsyn till befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden som kan inverka på planens genomförande (se vidare nedan samt 4 kap. 36 § PBL; jfr även MÖD:s dom den 9 februari 2013, P 6638-12).

Planbeskrivningen

Det har i målet riktats invändningar mot den planbeskrivning som upprättats i ärendet. Av 4 kap. 33 § PBL framgår att planbeskrivningen ska innehålla en redovisning av bl.a. planeringsförutsättningarna, planens syfte och de överväganden som har legat till grund för planens utformning med hänsyn till motstående intressen och planens konsekvenser. Planbeskrivningen ska också innehålla det illustrationsmaterial som behövs för att förstå planen.

Att det i planbeskrivningen anges åtgärder som i förekommande fall förutsätter prövning och tillstånd enligt annan reglering, innebär enligt mark- och miljödomstolen inte i sig att planen står i strid med 4 kap. 33 § PBL. Vidare redovisas i planbeskrivningen i vart fall tillräckligt tydligt bl.a. planens syfte och de överväganden som har gjorts under planarbetet (jfr även prop. 2009/10:170 s. 214). Inte heller planillustrationerna – som saknar rättsverkan – är sådana att de står i strid med nu aktuell reglering.

Vad klagandena anfört i denna del utgör enligt mark- och miljödomstolen inte tillräckliga skäl för att upphäva detaljplanen.

Planens omfattning, planbestämmelserna och deras tydlighet m.m.

Klagandena har i målet framställt invändningar bl.a. vad gäller planens omfattning samt planens och planbestämmelsernas tydlighet och stöd i PBL.

I 4 kap. PBL regleras uttömmande vad som får – och ska – regleras i en detaljplan. Ytterligare vägledning kan sökas i bl.a. Boverkets allmänna råd (2014:5) om planbestämmelser för detaljplan.

I 4 kap. 11 § PBL anges att i en detaljplan får kommunen bestämma

1. bebyggandets omfattning över och under markytan,
2. byggnaders användning, och
3. andelen lägenheter av olika slag i bostadsbyggnader och lägenheternas storlek.

Av 16 § samma kapitel framgår vidare att i en detaljplan får kommunen

1. bestämma placering, utformning och utförande av byggnadsverk och tomter,
2. i fråga om byggnadsverk bestämma de preciserade krav som behövs för att följa kraven på varsamhet enligt 2 kap. 6 § tredje stycket och 8 kap. 17 och 18 §§,
3. bestämma om skydd för sådana särskilt värdefulla byggnadsverk, tomter, bebyggelseområden och allmänna platser som avses i 2 kap. 6 § tredje stycket och 8 kap. 13 §,
4. bestämma att byggnader som omfattas av förbudet mot förvanskning enligt 8 kap. 13 § inte får rivas, och
5. i fråga om andra ändringar av byggnader än tillbyggnader bestämma sådana krav på byggnadsverk som avses i 16 kap. 2 och 5 §§ och bestämma undantag från sådana krav.

I 4 kap. 32 § PBL anges att en detaljplan inte får omfatta ett större område än vad som behövs med hänsyn till planens syfte och genomförandetid. Den avsedda regleringen av bebyggelsen, byggnadsverk och miljön i övrigt ska tydligt framgå av planen. Detaljplanen får inte vara mer detaljerad än som behövs med hänsyn till planens syfte.

Mark- och miljödomstolen konstaterar inledningsvis att det aktuella planområdet inte kan anses ha sådan omfattning att det står i strid med bestämmelsen i 4 kap. 32 § PBL.

Vad sedan gäller själva planbestämmelserna, konstaterar mark- och miljödomstolen att den omständigheten att planen innehåller planbestämmelser som inte fullt ut korresponderar med Boverkets allmänna råd (2014:5) om planbestämmelser för detaljplan inte i sig innebär att bestämmelserna står i strid med 4 kap.

Vad beträffar planbestämmelsen O<sub>1</sub> – *Uthyrningsstugor* – kan dock enligt mark- och miljödomstolen ifrågasättas om den endast reglerar byggnads användning m.m. i den mening som avses i 4 kap. 11 § PBL (jfr t.ex. tillfällig vistelse enligt 4.14 i

Boverkets nämnda råd); föreskriften om uthyrning synes i vart fall också ta sikte på hur upplåtelse av byggnad bör ske. I vart fall är bestämmelsen på grund härav otydlig på ett sådant sätt att den står i strid med 4 kap. 32 § andra stycket PBL. Otydligheten gäller i än högre utsträckning när aktuell planbestämmelse O<sub>1</sub> i förekommande fall är kombinerad med planbestämmelsen B – *Bostäder*.

Vad sedan gäller planbestämmelsen N<sub>2</sub> – *Friluftsområde* (m.m.) –, anser mark- och miljödomstolen att det i PBL saknas möjlighet att för kvartersmark föreskriva att området ska vara allemansrättsligt tillgängligt. Mot bakgrund av den nu aktuella skötselplanens omfattning och innehåll (jfr även 4 kap. 32 § tredje stycket PBL), saknar även planbestämmelsen n – *Skötselplan ska följas* – stöd i de bestämmelser som kommunen härvid hänvisat till, 4 kap. 10 och 13 §§ PBL; vilket för övrigt också medgetts av kommunen.

Mot bakgrund av det nu anförda, ska detaljplanen upphävas.

#### Allmän platsmark och huvudmannaskap m.m.

I 4 kap. 5 § PBL anges att i en detaljplan ska kommunen

1. bestämma och ange gränserna för allmänna platser, kvartersmark och vattenområden,
2. bestämma användningen och utformningen av allmänna platser som kommunen är huvudman för, och
3. bestämma användningen av kvartersmark och vattenområden.

Av 7 § samma kapitel framgår att kommunen ska vara huvudman för allmänna platser. Kommunen får dock, om det finns särskilda skäl för det, i detaljplanen bestämma att huvudmannskapet i stället ska vara enskilt för en eller flera allmänna platser.

Även om det inte är möjligt att genom en planbestämmelse ange vem som ska svara för huvudmannskapet när kommunen inte ska vara huvudman, bör frågan behandlas i planbeskrivningen/genomförandebeskrivningen (jfr ovan samt 4 kap.

33 § PBL), bl.a. för att de enskilda fastighetsägarna ska kunna bedöma konsekvenserna av planen (jfr t.ex. MÖD:s dom den 1 juli 2015, P 214-15).

Av 4 kap. 8 § PBL framgår att i en detaljplan får kommunen bestämma

1. hur allmänna platser som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt ska skyddas, och
2. hur allmänna platser som har enskilt huvudmannaskap ska användas och utformas.

Bengtsfors kommun har i planen endast lagt ut den aktuella vägen som allmän platsmark, med enskilt huvudmannaskap. Kommunen har härvid åberopat bl.a. att ett kommunalt huvudmannaskap inte är motiverat eftersom det i första hand är fastigheterna inom planområdet som har behov av vägen. Enligt mark- och miljödomstolen kan vad kommunen anfört i denna del anses utgöra särskilda skäl för enskilt huvudmannaskap (jfr även t.ex. MÖD 2012:44 samt MÖD:s domar den 30 januari 2013, P 3775-12 och P 7100-12).

Utöver vägen, saknas i planen allmän platsmark; friluftsområdena, N<sub>1</sub> och N<sub>2</sub>, har i stället lagts ut som kvartersmark. Enligt mark- och miljödomstolen saknas i PBL uttryckliga hinder häremot. Att ett område lagts ut som kvartersmark innebär heller inte i sig att området inte längre är allemansrättsligt tillgängligt.

Vad klagandena anfört i denna del utgör enligt mark- och miljödomstolen inte tillräckliga skäl för att upphäva detaljplanen.

#### Strandskydd

I 4 kap. 17 § PBL anges att i en detaljplan får kommunen upphäva strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken för ett område, om det finns särskilda skäl för det och om intresset av att ta området i anspråk på det sätt som avses med planen väger tyngre än strandskyddsintresset. En bestämmelse om upphävande får dock inte avse ett sådant område som enligt 7 kap. 18 § första stycket 3. miljöbalken omfattas av

länsstyrelsens beslutanderätt. Bestämmelserna i 7 kap. 18 c–18 g §§ miljöbalken ska tillämpas på detaljplanebestämmelser om upphävande av strandskydd.

Enligt 7 kap. 13 § miljöbalken gäller strandskydd vid havet och vid insjöar och vattendrag. Strandskyddet syftar till att långsiktigt

1. trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden, och
2. bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten.

Av 15 § samma kapitel framgår att inom ett strandskyddsområde får som huvudregel inte bl.a. nya byggnader uppföras.

Enligt 7 kap. 18 b § miljöbalken får kommunen i det enskilda fallet ge dispens från förbuden i 15 §, om det finns särskilda skäl.

Vad som utgör särskilda skäl vid prövningen av en fråga om dispens från strandskyddet framgår av 7 kap. 18 c § första stycket miljöbalken. I bestämmelsen anges bl.a. att man endast får beakta om det område som dispensen avser redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften eller om området genom en väg, järnväg, bebyggelse, verksamhet eller annan exploatering är väl avskilt från området närmast strandlinjen (punkt 1-2).

Av 18 d § samma kapitel framgår vidare att som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om dispens från strandskyddet inom ett område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (s.k. LIS-område) får man också beakta om ett strandnära läge för en byggnad, verksamhet, anläggning eller åtgärd bidrar till utvecklingen av landsbygden. Om prövningen gäller en dispens för att uppföra enstaka en- eller tvåbostadshus med tillhörande komplementbyggnader och andra åtgärder får man istället beakta om huset eller husen avses att uppföras i anslutning till ett befintligt bostadshus.

Enligt 7 kap. 18 e § miljöbalken avses med LIS-område ett område som

1. är lämpligt för utvecklingen av landsbygden,



2. är av ett sådant slag och har en så begränsad omfattning att strandskyddets syften fortfarande tillgodoses långsiktigt,
3. endast har en liten betydelse för att tillgodose strandskyddets syften, bl.a. i eller i närheten av tätorter.

Klagandena har anfört bl.a. att strandskyddet inte upphävts såvitt gäller del av den aktuella vägen samt utfart/parkering till LOK och SK fastighet och att denna konflikt således inte hanterats i planprocessen. Mark- och miljödomstolen anmärker härvid att bestämmelsen i 4 kap. 17 § PBL om upphävande av strandskydd är fakultativ (jfr även t.ex. MÖD:s dom den 10 juni 2014, P 11498-13, och RÅ 2008 not. 135). Härtill kommer – liksom kommunen framhållit i målet – att dispenspliktiga åtgärder i efterhand kan bli föremål för prövning enligt miljöbalkens bestämmelser om strandskyddsdispens.

Samtidigt konstaterar mark- och miljödomstolen att den aktuella vägen utgör en förutsättning för planens genomförande. Vidare har kommunen inte i tillräcklig utsträckning utrett om fråga är om dispenspliktig åtgärd i den mening som avses i miljöbalken och heller inte om det finns förutsättningar för dispens, i vart fall inte såvitt avser åtgärder utanför det s.k. LIS-området. Enligt mark- och miljödomstolen kan därmed den avsedda regleringen av miljön inte anses framgå tydligt av planen. Inte heller framgår tydligt hur planen i detta avseende ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt samt med vilka konsekvenser (jfr 4 kap. 32-33 §§ PBL).

Mot bakgrund av det nu anförda, ska detaljplanen upphävas.

#### Miljökonsekvensbeskrivning

Klagandena har anfört bl.a. att miljökonsekvensbeskrivningen inte uppfyller tillämpliga krav i PBL och miljöbalken.

Av 4 kap. 34 § PBL framgår bl.a. att om genomförandet av planen kan antas få en betydande miljöpåverkan, ska redovisningen enligt 33 § första stycket 4. i fråga om

miljökonsekvenserna ha det innehåll som följer av 6 kap. 12 § och 13 § första stycket miljöbalken.

Redovisningen ska också uppfylla kraven i 6 kap. 7 § första och andra styckena miljöbalken, om genomförandet av detaljplanen kan antas få en betydande miljöpåverkan p.g.a. att planområdet får tas i anspråk för bl.a. hamn för fritidsbåtar eller hotellkomplex eller fritidsby med tillhörande anläggningar, utanför sammanhållen bebyggelse. – Ytterligare bestämmelser finns bl.a. i förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar.

Bengtsfors kommun har i planärendet upprättat en miljökonsekvensbeskrivning. Enligt mark- och miljödomstolen är beskrivningen förhållandevis kortfattad i förhållande till omfattningen av den aktuella exploateringen. Vid bedömningen av om beskrivningen uppfyller tillämpliga krav, bör dock även beaktas om miljöpåverkan även i övrigt redovisats, såvitt nu är aktuellt t.ex. i planbeskrivning och vägutredning (jfr t.ex. RÅ 2010 not. 45 och RÅ 2010 not. 98).

Även vid en sådan samlad bedömning av planhandlingarna, anser mark- och miljödomstolen att det saknas ett tillräckligt underlag såvitt avser delar av de i planen utpekade vattenområdena, särskilt vad beträffar brygganläggning och badplats i Sandviken. Visserligen innebär den omständigheten att en lokalisering bedömts som lämplig i en planprocess inte att frågan om platsen är lämplig enligt 2 kap. 6 § miljöbalken är slutligt avgjord (jfr även 11 kap. miljöbalken samt t.ex. MÖD 2009:48).

Samtidigt ska en miljökonsekvensbeskrivning innehålla bl.a. en beskrivning av miljöförhållandena i de områden som kan antas komma att påverkas betydligt och av den betydande miljöpåverkan som kan antas uppkomma med avseende på t.ex. biologisk mångfald, djur- och växtliv samt vatten, och även en beskrivning av de åtgärder som planeras för att förebygga, hindra eller motverka betydande negativ miljöpåverkan. Härtill kommer att enligt 2 kap. PBL måste visas att mark- och vattenområde över huvud taget är lämpat för det aktuella ändamålet.

Såvitt framkommit i målet saknas närmare utredning av konsekvenser av den tilltänkta brygganläggningen och badplatsen, t.ex. vad gäller ev. muddring, påverkan på strömningsförhållanden, konsekvenser för fisklek m.m. Enligt mark- och miljödomstolen kan därmed i denna del tillämpliga krav i PBL och miljöbalken inte anses uppfylla.

Mot bakgrund av det nu anförda, ska detaljplanen upphävas.

#### Allmänna och enskilda intressen

Klagandena har invänt bl.a. att Bengtsfors kommun inte gjort en korrekt intresseavvägning samt att de riskerar påverkas negativt genom bl.a. buller, luktolägenhet, insyn, minskad vattentillgång och minskning av fastighetsvärde.

Regleringen av allmänna och enskilda intressen i PBL finns framför allt i 2 kap. PBL. Av 2 kap. 1 § framgår att vid prövningen av frågor enligt denna lag ska hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen. Planområdet är också riksintressant ur flera synvinklar (jfr 2 kap. 2 § PBL och 3-4 kap. miljöbalken).

Av 2 kap. 9 § PBL framgår att planläggning av mark och vattenområden samt lokalisering, placering och utformning av byggnadsverk inte får ske så att den avsedda användningen eller byggnadsverket kan medföra en sådan påverkan på grundvattnet eller omgivningen i övrigt som innebär fara för människors hälsa och säkerhet eller betydande olägenhet på annat sätt.

Av 4 kap. 36 § PBL framgår bl.a. att detaljplanen ska vara utformad med skälig hänsyn till befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden som kan inverka på planens genomförande.

Nu aktuella regler ger kommunen ett betydande handlingsutrymme. Som ovan anförts ska domstolen vidare i första hand pröva endast om beslutet att anta

detaljplanen ligger inom ramen för det handlingsutrymme som de materiella reglerna ger kommunen.

Samtidigt kan konstateras att när fråga är om enskilda intressen som ska vägas mot varandra, påkallas en särskilt noggrann prövning av tyngden av de aktuella intressena. Det krävs således att de överväganden som ligger till grund för prövningen redovisas så att det framgår varför det ena intresset anses väga tyngre än det andra (jfr MÖD 2012:14). Vid den avvägning mellan allmänna och enskilda intressen som ska ske, bör också beaktas om de boende i området haft anledning att förvänta sig att ny bebyggelse skulle innebära olägenheter och framför allt omfattningen av dessa olägenheter (jfr t.ex. MÖD:s dom den 23 augusti 2013, P 9683-12).

Mark- och miljödomstolen konstaterar att det inom och i anslutning till det nu aktuella planområdet finns starka och motstående både enskilda och allmänna intressen. Enligt mark- och miljödomstolen är vad klagandena anfört i denna del inte tillräckligt för slutsatsen att Bengtsfors kommuns avvägning av aktuella intressen skett på ett sådant sätt att avvägningen står i strid med PBL.

Mot bakgrund av vad som framkommit i målet och vid domstolens syn, saknas det vidare anledning att ifrågasätta att klagandena kommer att utsättas för olägenheter i den mening som avses i 2 kap. 9 § PBL, t.ex. i form av ökad trafik, buller och insyn. Enligt mark- och miljödomstolen kan olägenheterna dock inte anses vara så betydande att det finns skäl att på denna grund upphäva planen.

Vad klagandena anfört i denna del utgör enligt mark- och miljödomstolen inte tillräckliga skäl för att upphäva detaljplanen.

### *Sammanfattning*

Sammanfattningsvis – och mot bakgrund av det ovan anförda – finner mark- och miljödomstolen att Bengtsfors kommuns beslut att anta den aktuella detaljplanen strider mot PBL såvitt avser planbestämmelser, strandskydd och miljökonsekvens-

beskrivning. Kommunen har inte medgett att planen ändras i aktuella delar (jfr 13 kap. 17 § PBL); för övrigt torde ändringar av sådant slag kräva förnyad granskning (jfr 5 kap. 25 § PBL). Kommunfullmäktiges beslut om antagande av planen ska därför upphävas.

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

Överklagande senast den 2 januari 2018.

Jesper Blomberg

Kent Svensson

---

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Jesper Blomberg, ordförande, och tekniska rådet Kent Svensson.