



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 060203

DOM
2018-04-17
Stockholm

Mål nr
P 3718-17

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Vänersborgs tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2017-04-04 i mål nr P 3124-16, se bilaga A

PARTER

Klagande

1. Mariestads naturskyddsförening

2. Strandskyddarna

Motpart

Mariestads kommun
542 86 Mariestad

SAKEN

Detaljplan för Västra Ekudden, Mariestad centralort, i Mariestads kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom upphäver Mark- och miljööverdomstolen Kommunfullmäktiges i Mariestads kommun beslut den 13 juni 2016, dnr 2013/00114 § 72, att anta detaljplan för Västra Ekudden, Mariestads centralort.

Dok.Id 1384987

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

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Mariestads naturskyddsförening och **Strandskyddarna** har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen med ändring av mark- och miljödomstolens dom ska upphäva kommunens beslut att anta detaljplanen.

Mariestads kommun har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Mariestads naturskyddsförening (Naturskyddsföreningen) har anfört i huvudsak följande:

Mark- och miljödomstolen har ansett att bostadsbyggande i attraktiva lägen utgör ett angeläget allmänt intresse om kommunen har gett uttryck för detta i strategiska styrdokument. Sådana attraktiva lägen innebär ofta en exploatering inom värdefulla naturområden och det är då oundvikligt att en konflikt uppstår. Om bostadsbyggande i attraktiva lägen anses utgöra ett angeläget allmänt intresse öppnar detta för storskalig exploatering inom värdefulla naturområden, företrädesvis strandskyddsområden. Exploatering inom strandskyddade områden möjliggörs redan genom bestämmelserna om landsbygdsutveckling i strandnära lägen, de s.k. LIS-bestämmelserna, som dock inte är avsedda för tätorter med bebyggelsestryck. Aktuellt område utgör inte ett LIS-område.

Den fördjupade översiktsplanen visar att det finns många områden utanför strandskyddet som kan tillgodose behovet av nya bostäder. Förutsättningarna i 7 kap. 18 c § 5 miljöbalken är därmed inte uppfyllda. Om bestämmelsen går att tolka som att det är tillräckligt att ett område finns med i en fördjupad översiktsplan, när det finns gott om tillgängliga områden utanför strandskyddet, innebär det att formuleringen urvattnas. Det är i detta fall visat att det finns alternativa lokaliseringar, men dessa utnyttjas inte. Av markanvändningskartan framgår t.ex. att det finns fler planerade områden för bostäder inom tätorten än Västra Ekudden. Förutom de områden som pekas ut i översiktsplanen planeras ytterligare bebyggelse i andra områden, t.ex.

Sandvikshuset med 140 lägenheter. Endast en hänvisning till den fördjupade översiktsplanen kan inte vara godtagbart. Dessutom yttrade länsstyrelsen i samrådsskedet av arbetet med den fördjupade översiktsplanen att det är viktigt att områdets kvaliteter i form av rekreation och natur bevaras. En fördjupad översiktsplan är inte heller bindande. En felaktig avvägning har gjorts mellan intresset av att exploatera det aktuella området och strandskyddsintresset. Eftersom det finns gott om alternativa platser för bebyggelse bör intresset av att ta skyddad mark i anspråk vara svagt. Skyddsvärdena i det aktuella området är dessutom höga. Västra Ekudden är ett av få områden där skogen får möta vattnet. För att uppleva värden som t.ex. orördhet och skogskänsla krävs att avståndet till störande exploateringar är mellan 200 och 300 meter. Väneren omfattas därutöver av bestämmelserna i 4 kap. 2 § miljöbalken, som anger att turismens och friluftslivets intressen ska beaktas särskilt. I förarbetena till miljöbalken anges att om ett område är av särskild betydelse för t.ex. friluftslivet bör dispens normalt inte ges.

Intresset av att bevara det aktuella tätortsnära rekreationsområdet är starkare än intresset av att ta området i anspråk för nyexploatering av bebyggelse, detta eftersom det finns goda möjligheter att tillgodose åtgärden utanför strandskyddat område.

Strandskyddarna har anfört i huvudsak samma sak som Naturskyddsföreningen med tillägg av bl.a. följande: Att åtgärden ska uppfylla ett angeläget allmänt intresse innebär att den planerade åtgärden långsiktigt ska ge fördelar åt samhället, såsom t.ex. infrastrukturprojekt, naturvårdsintressen eller kultur. Bostäder är inte ett sådant angeläget allmänt intresse som uppfyller lagstiftningens restriktiva inställning mot att exploatera stränderna. För att kunna upphäva strandskyddet krävs dessutom att lokaliseringen inte kan ske utanför det strandskyddade området, dvs. en annan lokalisering ska vara omöjlig eller i vart fall orimlig. Bostäder kan med fördel placeras utanför strandskyddat område och det finns betydande markområden runt Mariestad som kan användas för bostadsändamål.

Mariestads kommun har anfört i huvudsak följande:

Ett syfte med detaljplanen är att fastställa markanvändningen inom kvarteret Havsörnen enligt intentionerna i den fördjupande översiktsplan som kommunfullmäktige antog i juni 2013. Ett annat syfte är att tillskapa byggrätter för bostäder i sjönära läge där befintliga värden tas tillvara genom att ny bebyggelse anpassas till befintlig topografi, natur och miljö. I den fördjupade översiktsplanen för Mariestad har kommunen utrett och pekat ut områden för nya bostäder och bl.a. föreslagit Västra Ekudden som ett område för förtätning. Översiktsplanen ger uttryck för viljeförklaringen att erbjuda de som bor i kommunen olika typer av boenden med olika lägen. Detta utgör ett allmänt intresse. Vid framtagandet av den fördjupade översiktsplanen har olika lokaliseringar för ny bostadsbebyggelse utretts, bl.a. utifrån den bebyggda miljön, infrastruktur och naturvärden. Kommunens ambition är att kunna erbjuda ett varierat utbud av bostäder, vilket avser bl.a. upplåtelseform, bostadstyper och läge i kommunen.

Det bestrids också att alternativa lokaliseringar inte har utretts i detaljplanen. Utredningen har gjorts i den fördjupade översiktsplanen. Det kan inte krävas att kommunen ska göra ytterligare lokaliseringsprövningar än de som görs i en fördjupad översiktsplan. Planområdets kvartersmark är som närmast ca 110 meter från strandlinjen vilket tillgodoser allmänhetens möjlighet till fri passage och tillgänglighet till strandområdet. Det tätortsnära rekreationsområde som klagandena nämner kommer således att kvarstå även efter att planen har genomförts.

Därutöver bör både Skogsstyrelsens bedömning av planområdet och den naturvärdesinventering som tillhör detaljplanen framhållas. Skogsstyrelsen har angett att det inte finns några registrerade natur- eller kulturvärden inom området och att oron för ökat besöksstryck avser ett område väster om planområdet. Skogsstyrelsen anser inte att planen får någon inverkan på de skyddsvärda områdena.

Sammanfattningsvis har en lokaliseringsprövning gjorts och den valda lokaliseringen har bedömts vara lämplig med hänsyn till allmänna och enskilda intressen. Planen

stämmer överens med den fördjupade översiktsplanen för Mariestad och något alternativ till denna utveckling finns inte.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Den överklagade detaljplanen antogs av kommunfullmäktige i Mariestads kommun den 13 juni 2016. Syftet med planen är enligt planbeskrivningen att fastställa markanvändningen enligt intentionerna i kommunens fördjupade översiktsplan och att tillskapa byggrätter för nya bostäder i sjönära läge där befintliga platsspecifika värden tas tillvara.

Detaljplaneområdet ligger inom Mariestads tätort i anslutning till Vänern. Det aktuella området omfattas till stor del av utvidgat strandskydd om 300 meter. Området ligger som närmast 110–150 meter från strandlinjen. En mindre del av området ligger utanför gränsen för det utvidgade strandskyddet. Vänern med öar och strandområden är angett som riksintresse enligt 4 kap. 2 § miljöbalken, vilket innebär att det rörliga friluftslivets intressen ska särskilt beaktas vid bedömningen av tillåtligheten av bl.a. exploateringsföretag. Detta innebär dock inte något hinder mot utveckling av tätorten enligt 4 kap. 1 § miljöbalken. Området anges därutöver bl.a. som riksintresse för friluftslivet enligt 3 kap. 6 § miljöbalken.

Mark- och miljööverdomstolen har i detta mål att pröva om kommunens beslut att upphäva strandskyddet är förenligt med strandskyddsbestämmelserna. Klagandena påstår att det inte är förenligt med detta skydd.

Strandskyddet syftar till att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten, 7 kap. 13 § miljöbalken. Det är förbjudet att inom strandskyddsområde bl.a. uppföra nya byggnader eller att vidta åtgärder som väsentligen försämrar livsvillkoren för djur- och växtarter. Kommunen får i en detaljplan upphäva strandskydd för ett område om det finns särskilda skäl för det och om intresset av att ta området i anspråk väger tyngre än strandskyddsintresset, 4 kap. 17 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL. I 7 kap. 18 c–18 g §§ miljöbalken, anges bl.a. kriterier för

vad som utgör särskilda skäl. Dessa kriterier ska tillämpas på detaljplanebestämmelser om upphävande av strandskydd.

Kommunerna har möjlighet att i en detaljplan upphäva strandskyddet. Den prövning som ska göras när planen antas ska inte ske annorlunda än om den görs genom prövning av en ansökan om dispens från strandskyddet (se prop. 2008/09:119 s. 50 och 119). Om en gällande plan där strandskyddet har upphävts ersätts med en ny plan, ska strandskyddet åter gälla (jfr 10 a § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken). Vid den nya detaljplaneläggningen ska kommunen göra en noggrann prövning av syftet med strandskyddet och skälen för att upphäva strandskyddet i ett område. Skälen för att upphäva strandskyddet i den äldre planen kan komma att helt eller delvis sakna relevans om den planerade användningen av området förändras (prop. 2008/09:119 s. 78).

Kommunen har som särskilt skäl för att upphäva strandskyddet angett att området behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området (7 kap. 18 c § första stycket 5 miljöbalken).

Enligt motiven till den bestämmelsen är en kommuns behov av tätortsutveckling en åtgärd som kan utgöra ett angeläget allmänt intresse. För att intresset ska vara angeläget bör den planerade åtgärden långsiktigt ge fördelar för samhället (prop. 2008/09:119 s. 106). Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten och bostadsbyggande är ett allmänt intresse som ska främjas vid planläggningen (1 kap. 2 § PBL och 2 kap. 3 § första stycket 5 PBL). Kommunerna är också bäst lämpade att avgöra behovet av nya bostäder och var dessa ska lokaliseras (jfr Mark- och miljööverdomstolens dom den 22 november 2017 i mål P 4676-17). Byggandet av nya bostäder kan dock inte utan vidare generellt anses utgöra ett angeläget allmänt intresse (se MÖD 2016:13).

Kommunen har i denna del anfört att kommunens långsiktiga mål med samhällsplaneringen och tätortsutvecklingen är att erbjuda ett varierat utbud av bostäder avseende bl.a. upplåtelseform, bostadstyp och läge samt att översiktsplanen ger uttryck för denna viljeförklaring. Vidare har kommunen anfört att syftet med den aktuella

detaljplanen inte är att locka människor att bo i ett visst område, utan att erbjuda kommunens invånare olika typer av boenden med olika lägen. Detta utgör enligt kommunen ett allmänt intresse. I den fördjupade översiktsplan som kommunen hänvisat till anges bl.a. att Mariestad ska fortsätta att utvecklas som en mycket attraktiv boendeort och genom detta bidra till den totala befolkningsökningen i Skaraborg. Vidare anges att översiktsplanen har en tydlig tillväxtambition där kommunen tar höjd för att öka stadens invånare med 2 000 personer fram till år 2030. Detta ska enligt planen klaras genom att utveckla valda delar av de fina och sjönära boendemiljöerna i Mariestad och genom smart förtätning av staden.

Mark- och miljööverdomstolen kan konstatera att kommunens strategiska vision om att fortsätta utveckla Mariestads attraktivitet som boendeort, genom bl.a. bebyggelse i attraktiva områden, är tydligt redovisad i den fördjupade översiktsplanen från år 2013. Översiktsplanen rör specifikt Mariestads centralort och omfattar i stora drag hur kommunen planerar tätortsutvecklingen i centralorten, med avseende på såväl bostäder som övrig infrastruktur. Däribland pekas det aktuella området inom Västra Ekudden ut för ny bebyggelse. Mark- och miljööverdomstolen har inte anledning att ifrågasätta kommunens bedömning av behovet att tillskapa olika lägen med attraktiva bostäder för att på så vis gynna bl.a. befolkningstillväxten i kommunen. Det som kommunen har anfört får därför anses innebära att den planerade åtgärden i detta fall långsiktigt ger fördelar för samhället. Intresset av att uppföra de aktuella bostäderna utgör i det sammanhanget alltså ett angeläget allmänt intresse.

För att särskilda skäl ska anses föreligga enligt 7 kap. 18 c § första stycket 5 miljöbalken krävs, utöver att åtgärden tillgodoser ett angeläget allmänt intresse, att intresset av att uppföra de aktuella bostäderna inte kan tillgodoses utanför området. Det ska bedömas om åtgärden måste företas inom strandskyddsområdet. Om åtgärden kan lokaliseras utanför strandskyddat område ska den lokaliseringen väljas i stället (prop. 2008/09:119 s. 106). En förutsättning för att tillåta åtgärden är att det kan visas att en annan lokalisering är omöjlig eller i vart fall orimlig för att tillgodose det angelägna allmänna intresset. Avvägningen mot områdets skyddsvärden kan i vissa fall innebära att det saknas förutsättningar för ett undantag trots att de angivna skälen finns (prop. 2008/09:119 s. 54). Med hänsyn till den restriktiva tillämpning av

strandskyddsbestämmelserna som gäller måste det ställas vissa krav på den utredning som kommunen lägger fram i detta hänseende (se MÖD 2016:13).

Kommunen har hänvisat till den fördjupade översiktsplanen för Mariestads tätort där området Västra Ekudden pekats ut som ett område för ny bebyggelse av bostäder. Kommunen har anfört att alternativa lokaliseringar har utretts i samband med att översiktsplanen togs fram och att det, bl.a. mot bakgrund av kommunens ambition att erbjuda ett varierat utbud av bostäder, inte finns något alternativ till den aktuella placeringen av bostäderna.

Mark- och miljööverdomstolen kan konstatera att det i samband med utpekandet av området för bebyggelse i den fördjupade översiktsplanen inte redovisas några överväganden kring alternativa lokaliseringar i syfte att undvika att ta strandskyddad mark i anspråk. Det framkommer inte heller i övrigt några sådana överväganden i översiktsplanen. Mot bakgrund av den restriktivitet som gäller vid tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna är det inte tillräckligt att kommunen bedömer området som strategiskt lämpligt för bebyggelse. Utredningen får i detta avseende anses bristfällig.

Den utredning som kommunen har presenterat ger således inte stöd för att det skulle saknas möjligheter att uppföra de aktuella bostäderna (ca 30 stycken) utanför strandskyddat område. Tvärtom framgår av den fördjupade översiktsplanen att det pågår förtätningar inom flera andra områden inom kommunen. En alternativ lokalisering av de aktuella bostäderna utanför strandskyddat område bör därför inte vara orimlig eller omöjlig. Att kommunens strategiska vision enligt den fördjupade översiktsplanen innefattar ett byggande av attraktiva bostäder i sjönära läge påverkar inte bedömningen, bl.a. eftersom strandskyddet avser att långsiktigt säkerställa allmänhetens tillgång till strandområden genom att just begränsa exploatering i sjönära lägen. Det höga exploateringstrycket utmed Vänerns kust är dessutom ett av skälen till att strandskyddet har utvidgats till att omfatta 300 meter i det aktuella området. Detta eftersom omfattande bebyggelse utanför hundrameterszonen skulle riskera att försämra tillgängligheten till strandområdena och skada värdena för växt- och djurlivet.

Sammantaget framgår det inte av den utredning som kommunen har lagt fram att det funnits förutsättningar för att upphäva strandskyddet i detaljplanen med stöd av 7 kap. 18 § c första stycket 5 miljöbalken. Eftersom kommunen inte har visat att syftet med åtgärden inte kan tillgodoses utanför det strandskyddade området och det inte heller har framkommit att det finns särskilda skäl enligt någon annan av de uppräknade punkterna i 7 kap. 18 c § miljöbalken, strider upphävandet av strandskyddet i detaljplanen mot strandskyddsbestämmelserna. Vid denna bedömning ska överklagandet bifallas och detaljplanen upphävas i sin helhet (13 kap. 17 § PBL).

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Per Sundberg, Roger Wikström, referent, och Birgitta Bylund Uddenfeldt samt tekniska rådet Inger Holmqvist (skiljaktig).

Föredragande har varit hovrättsfiskalen Emelie Norberg Kling.

Skiljaktig mening, se nästa sida.

Skiljaktig mening

Tekniska rådet Inger Holmqvist är skiljaktig och anför följande:

Jag är enig med övriga till och med andra stycket sidan 7.

Vad gäller frågan om kommunen i tillräcklig omfattning har utrett om intresset av att uppföra de aktuella bostäderna kan tillgodoses på annan plats anser jag att kommunens översiktsplanering bör tillmätas stor betydelse. Översiktsplanen ska enligt 3 kap. 2 § PBL ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön och ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas. I 3 kap. 5 § PBL anges vidare att i översiktsplanen ska grundragen för den avsedda mark- och vattenanvändningen med mera framgå.

Aktuellt område är en del av kommunens utbyggnadsstrategi för ett varierat utbud av bostäder över tiden och utpekat i fördjupad översiktsplan för Mariestad, antagen av kommunfullmäktige 2013. Markanvändningen i fördjupningen bekräftas i kommunomfattande översiktsplan, ÖP 2030, som för närvarande ställs ut för granskning (26 februari - 22 april 2018). Olika alternativa markanvändningar har prövats i planeringen. I miljökonsekvensbeskrivningen till den fördjupade översiktsplanen beskrivs ett nollalternativ och övergripande konsekvenser av föreslagen tätortsutveckling anges. Min bedömning är att den fördjupade översiktsplanen innehåller relevant information vad gäller alternativredovisning och konsekvenser. Den kan inte anses annat än aktuell och väl underbyggd och utgör därmed ett stöd för efterföljande planering. Översiktsplanering är en helhetsbedömning av en långsiktigt lämplig markanvändning och det är orimligt att ställa så höga krav på redovisningen att det blir uteslutet med annan placering av nu aktuellt bostadsområde.

Markanvändningsplanering enligt PBL är en stegvis process som går från en övergripande skala till en mer detaljerad. Såväl förutsättningar, planförslag och konsekvenser fördjupas under denna process. I arbetet med framtagandet av den detaljplan som nu prövas har en behovsbedömning tagits fram. Länsstyrelsen har delat kommunens bedömning att genomförandet av detaljplanen inte kan antas innebära

betydande miljöpåverkan. Konsekvenser av detaljplanen har redovisats i ett särskilt dokument. Länsstyrelsen, som bland annat har att bevaka att strandskydd inte upphävs i strid med gällande bestämmelser, har varken i granskningsyttrande över den fördjupade översiktsplanen eller i granskningsyttrande över detaljplanen anmärkt vad gäller strandskydd för berört område.

Det har inte heller framkommit att området har sådana natur- och kulturvärden som skulle kunna utgöra hinder för planens genomförande. Såväl den fördjupade översiktsplanen som detaljplanen har utformats med hänsyn till strandskyddets syfte och en zon om som minst 110 meter har lämnats mellan kvartersmark och strandlinjen.

Med stöd i den översiktliga planering och de underlag som redovisats menar jag att kommunen i tillräcklig omfattning presenterat utredning som ger stöd för att det finns särskilda skäl enligt 7 kap. 18 c § punkt 5 miljöbalken att upphäva strandskydd inom kvarters- och gatumark i enlighet med detaljplanen.

Det har inte i övrigt framkommit något som medför att det finns skäl att upphäva detaljplanen. Överklagandena ska därför avslås och kommunens beslut fastställas.



VÄNERSBORGS TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2017-04-04
meddelad i
Vänernsbor

Mål nr P 3124-16

KLAGANDE

1. Mariestads naturskyddsförening

2. Strandskyddarna

MOTPART

Mariestads kommun
542 86 Mariestad

ÖVERKLAGAT BESLUT

Mariestads kommuns beslut 2016-06-13, Kf § 72, i ärende nr 2013/00114,
se bilaga 1

SAKEN

Detaljplan för Västra Ekudden, Mariestad centralort, Mariestads kommun

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandena, dvs. ändrar inte kommunens
beslut.

BAKGRUND

Kommunfullmäktige i Mariestads kommun beslutade den 13 juni 2016, Kf § 72 Dnr 2013/00114, att anta detaljplan för Västra Ekudden, Mariestad centralort, Mariestads kommun. Syftet med planen, enligt beslutet, är att fastställa markanvändningen inom kvarteret Havsörnen enligt intentionerna i den av kommunfullmäktige antagna fördjupade översiktsplanen för Mariestad samt, enligt antagandemeddelandet, att tillskapa byggrätter för nya bostäder i sjönära läge där befintliga platsspecifika värden tas tillvara genom att ny bebyggelse anpassas till befintlig topografi, natur och miljö. Mariestads naturskyddsförening och Strandskyddarna har överklagat beslutet till mark- och miljödomstolen.

YRKANDEN M.M.

Mariestads naturskyddsförening och Strandskyddarna har yrkat att mark- och miljödomstolen ska upphäva kommunfullmäktiges beslut att anta detaljplan för Västra Ekudden, Mariestad centralort, Mariestads kommun samt att tillhörande beslut om att upphäva strandskydd ska upphävas.

Mariestads kommun (kommunen) har bestritt ändring av beslutet och yrkat att mark- och miljödomstolen ska fastställa beslutet om att anta detaljplan för Västra Ekudden, Mariestad centralort, Mariestads kommun i sin helhet.

GRUNDER OCH UTVECKLING AV TALAN

Mariestads naturskyddsförening och Strandskyddarna har till stöd för sin talan, likalydande, anfört i huvudsak följande.

Särskilda skäl

För att kunna upphäva strandskyddet krävs att det föreligger särskilda skäl enligt strandskyddsbestämmelserna i miljöbalken. I 7 kap. 18 § miljöbalken anges vilka sex omständigheter som kan utgöra särskilda skäl. Enbart det förhållandet att området enligt detaljplanen ska bebyggas utgör i sig inte något särskilt skäl för att upphäva strandskyddet, så inte heller kommunens vision om "den stolta sjöstaden"

som bl.a. innefattar bostäder i sjönära läge. Enligt propositionen om strandskyddet och utvecklingen av landsbygden ska det då prövas om åtgärden måste företas inom strandskyddsområdet. Om åtgärden kan lokaliseras utanför detta område ska den lokaliseringen väljas. För att det ska vara fråga om ett angeläget allmänt intresse bör den planerade åtgärden också långsiktigt ge fördelar åt samhället (prop. 2008/09:119, sid. 106).

Kommunen hävdar i granskningshandlingarna att det särskilda skäl som föreligger för upphävande av strandskydd inom aktuell detaljplan är att det behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området, 7 kap 18 § p. 5 miljöbalken. Kommunen anger att bostadsutvecklingen måste ske inom attraktiva områden. För det första är det endast inom LIS-områden som det attraktiva läge, som ett strandskyddsområde utgör, får vägas in i prövningen. Men även om domstolen skulle anse att områdets attraktivitet får vägas in så bör det redovisas alternativa platser för att kunna avgöra hur Västra Ekudden står sig i relation till andra möjliga utvecklingsområden. Kommunen har dock inte på något sätt visat alternativa platser eller lokaliseringar som också skulle kunna ge nya bostäder, fast utanför strandskyddat område.

Växt- och djurliv

Kommunen anger i sin samrådsredogörelse att merparten av de rödlistade arter etc. som framkommit finns i intilliggande område och anser därmed att föreslagen utveckling inte antas medföra att hotade växtarter, nyckelbiotoper eller andra höga naturvärden påverkas negativt och gör bedömningen att området inte är värdefullt för växt- och djurlivet. Detta trots att inventeringen inte genomförts så att t.ex. groddjur kunde tas med i resultatet, vilket påpekades redan i samrådsyttrande. Det är därmed inte klarlagt att planen inte strider mot artskyddsbestämmelserna. Vad gäller strandskyddet framgår det tydligt att strandskyddet är till för att långsiktigt bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten, 7 kap. 13 § miljöbalken. Det fokuserar inte på specifika arter eller biotoper varför kommunens slutsats "att området inte är värdefullt för växt- och djurlivet" är

irrelevant. Frågan om att bevara stränderna måste ses i ett långsiktigt perspektiv. Även om den mark som kommunen planerar ta i anspråk för närvarande kan anses vara av mindre betydelse från biologiska utgångspunkter i dagsläget behöver det inte innebära att området kommer att vara ointressant för strandskyddets syften i framtiden.

Syftet med strandskyddet är inte att tillrättalägga naturen utan skydda växt- och djurliv ur ett långsiktigt perspektiv. Se regeringsbeslut, M2013/792/Me, samt följande fem domar från Mark- och miljööverdomstolen; P 6876-15, M 8124-13, P 2930-15, P 8109-15 och P 7052 16. Samtliga hänvisningar är av intresse ur ett strandskyddsperspektiv.

Kommunen har till stöd för sin talan anfört i huvudsak följande.

Den myndighet som prövar ett beslut om att anta en detaljplan ska endast pröva om det överklagade beslutet strider mot någon rättsregel på det sätt som klaganden har angett eller som framgår av omständigheterna. Om myndigheten vid en prövning finner att beslutet strider mot någon rättsregel ska beslutet upphävas i sin helhet, annars ska beslutet fastställas i sin helhet. Beslutet får upphävas i en viss del eller på annat sätt ändras, detta får dock endast ske om kommunen medger det.

De klagande anser att den antagna detaljplanen strider mot strandskyddsbestämmelserna. Kommunen anser i likhet med Länsstyrelsen i Västra Götalands län att den antagna detaljplanen inte strider mot 7 kap. miljöbalken. Eftersom de synpunkter och skäl för överklagandet som framförs i skrivelserna är mer eller mindre desamma som framförts i samråd och granskning hänvisas till vad som redogjorts för i samrådsredogörelse respektive granskningsutlåtande och i antagandehandlingarna.

Kommunen har i fördjupad översiktsplan för Mariestad, antagen av kommunfullmäktige den 17 juni 2013, Kf § 69, översiktligt utrett och pekat ut områden för nya bostäder, varav bl.a. Västra Ekudden är ett område som föreslagits

förtätas med nya bostäder. De i yttrandena föreslagna områden som alternativ till Västra Ekudden har i den fördjupade översiktsplanen inte föreslagits bebyggas med nya bostäder utan getts annan markanvändning. Vid framtagandet av den fördjupade översiktsplanen har olika lokaliseringar för ny bostadsbebyggelse utretts, bl.a. utifrån den bebyggda miljön, infrastruktur, natur-, djur- och kulturvärden, markförhållanden, miljö etc. Kommunens ambition är att kunna erbjuda ett diversifierat utbud av bostäder, vilket bl.a. avser upplåtelseform, bostadstyper och läge i kommunen.

Kommunen har redogjort i såväl samrådsredogörelse som granskningsutlåtande att det vid upprättande av den till planen hörande djur- och naturinventering Inventering av biologisk mångfald, sommar 2014 inte fanns spår av vare sig grod eller kräldjur inom undersökningsområdet. Vidare innehöll undersökningsområdet inga vattensamlingar eller andra miljöer som grod- och kräldjur är beroende av. Därav finns ingen förteckning över groddjur i rapporten. Vidare fanns vid planens framtagande inga rapporterade groddjur inom eller i anslutning till planområdet i Artportalen.

I motiven för upphävande av strandskydd för kommunen resonemang kring vad lagstiftaren avser med att långsiktigt bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten och generationsperspektivet (25 år). Eftersom området domineras av biotopen skogsklädd grusmark, vilket är en av de mest vanligt förekommande biotoperna, medför det att även djur- och växtarter inom området är vanligt förekommande. Kommunen har gjort bedömningen att området vid planens framtagande saknar värden för djur- och växtliv samt bedöms ha dåliga förutsättningar att i ett långsiktigt perspektiv utvecklas som värdefullt för djur- och växtliv.

Kommunens åsikt är att detaljplan för Västra Ekudden inte på ett oacceptabelt sätt medför förändringar för djur- och växtlivet eller allmänhetens tillgång till

strandområden eller som närrekreationsområde inom och i anslutning till planområdet.

DOMSKÄL

Klagorätt

Överklagandena rör ett sådant beslut som enligt 13 kap. 13 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, får överklagas av en sådan ideell förening som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken. Enligt domstolens bedömning uppfyller Mariestads naturskyddsförening och Strandskyddarna de krav som ställs på en förening enligt miljöbalken vilket gör dem klagoberättigade. Deras överklaganden ska således prövas i sak.

Saken

I 1 kap. 2 § PBL stadgas att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten (det s.k. kommunala planmonopolet).

Av 13 kap. 17 § PBL framgår att den myndighet som prövar ett överklagande av ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser ska endast pröva om det överklagade beslutet strider mot någon rättsregel på det sätt som klaganden har angett eller som framgår av omständigheterna. Om myndigheten vid en prövning enligt första stycket finner att beslutet strider mot en rättsregel, ska beslutet upphävas i sin helhet. Annars ska beslutet fastställas i sin helhet. Beslutet ska inte upphävas om det är uppenbart att felet saknar betydelse för avgörandet. Om kommunen har medgett det, får dock beslutet upphävas i en viss del eller ändras på annat sätt. Ändringar som har ringa betydelse får göras utan kommunens medgivande.

Enligt 4 kap. 33 § PBL första stycket ska planbeskrivningen innehålla en redovisning av planeringsförutsättningarna, planens syfte, hur planen är avsedd att genomföras, de överväganden som har legat till grund för planens utformning med

hänsyn till motstående intressen och planens konsekvenser, och om planen avviker från översiktsplanen, på vilket sätt den i så fall gör det och skälen för avvikelsen.

Kommunen har beslutat att upphäva strandskyddet inom detaljplanens kvarters-och gatumark väster om på plankartan redovisad administrativ gräns. De klagande har anfört att beslutet strider mot strandskyddsbestämmelserna i 7 kap. miljöbalken.

Enligt 4 kap. 17 § PBL får kommunen i en detaljplan 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. Vidare framgår av paragrafen att bestämmelserna i 7 kap. 18 c-g §§ miljöbalken ska tillämpas på detaljplanebestämmelser om upphävande av strandskydd.

Av 7 kap. 18 c § miljöbalken framgår vad som utgör särskilda skäl för att få upphäva strandskyddet. Uppräkningen är uttömmande och innebär att man vid prövningen av en fråga om upphävande av strandskyddet endast får beakta om det område som upphävandet avser

1. redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften,
2. genom en väg, järnväg, bebyggelse, verksamhet eller annan exploatering är väl avskilt från området närmast strandlinjen
3. behövs för en anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet och behovet inte kan tillgodoses utanför området,
4. behövs för att utvidga en pågående verksamhet och utvidgningen inte kan genomföras utanför området,
5. behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området, eller
6. behöver tas i anspråk för att tillgodose ett annat mycket angeläget intresse.

Kommunen har som särskilt skäl för att upphäva strandskyddet inom området för Västra Ekudden angett att det behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området eftersom det krävs att attraktiv mark för bostäder planläggs i den omfattning som beslutats i antagna och gällande strategiska styr- och måldokument. Området är i kommunens fördjupade översiktsplan för Mariestad (FÖP Mariestad 2013 - 2030) utpekat för tätortsutveckling i form av förtätning av bostäder. Det handlar alltså om 7 kap. 18 c § miljöbalken punkten 5. Enligt förarbetena (prop. 2008/09:119, sid. 106) ska det här prövas om åtgärden måste företas inom strandskyddsområdet. Om åtgärden kan lokaliseras utanför detta område ska den lokaliseringen väljas. Åtgärder som kan komma i fråga är t.ex. sådana som tillgodoser kommunens behov av tätortsutveckling, olika typer av infrastrukturanläggningar, anpassning av miljön för bättre tillgänglighet för funktionshindrade eller åtgärder som betingas av frilufts-, naturvårds-, miljö- eller kulturhistoriska intressen inom strandskyddsområdet. För att det ska vara fråga om ett angeläget allmänt intresse bör den planerade åtgärden långsiktigt ge fördelar för samhället.

En förutsättning är att det kan visas att en annan lokalisering är omöjlig eller i vart fall orimlig för att tillgodose det angelägna allmänna intresset. Avvägningen mot områdets skyddsvärden kan i vissa fall innebära att det saknas förutsättningar för ett undantag trots att de angivna skälen finns (prop. 2008/09:119 s. 54 och 106).

Byggandet av nya bostäder kan generellt inte anses utgöra ett angeläget allmänt intresse, se Mark- och miljööverdomstolens dom av den 22 februari 2016, P 6876-15. Enbart det argumentet att nya bostäder behöver byggas är således inte ett godtagbart skäl för att upphäva strandskyddsdispens. Kommunen har emellertid här poängterat att det är viktigt att bostadsbyggandet sker inom attraktiva områden i den omfattning som beslutats i antagna strategiska styr- och måldokument. Mark- och miljödomstolen bedömer att den i detaljplanen aktuella tätortsutvecklingen får anses utgöra ett sådant angeläget allmänt intresse som avses i 7 kap. 18 c § punkt 5 miljöbalken.

För att särskilda skäl ska anses föreligga krävs emellertid att intresset av att bygga attraktiva nya bostäder inte kan tillgodoses utanför strandskyddsområdet och att det finns en utredning som visar på detta, se Mark- och miljööverdomstolens domar av den 22 februari 2016 i mål P 6876-15 (MÖD 2016:13), av den 27 april 2016 i mål P 8109-15 samt av den 16 december 2016 i mål P 7052-16.

En fråga i målet är således om kommunen i tillräcklig omfattning har utrett att byggnationen av nya attraktiva bostäder behöver ske inom det aktuella strandskyddsområdet och inte kan tillgodoses utanför detta. Kommunen har framhållit att den fördjupade översiktsplanen för Mariestad, som antogs av kommunfullmäktige år 2013, pekar ut det berörda planområdet som område för exploatering. Mark- och miljödomstolen noterar att det av översiktsplanens markanvändningskarta och karta över Västra Ekudden (sid. 84) framgår att området i huvudsak avses för nyetablering av bostäder. Översiktsplanen ska enligt 3 kap. 2 § PBL ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön och ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas.

Översiktsplanen är således PBL-systemets strategiska plan för kommunens utveckling av den fysiska miljön och den plan i vilken under planprocessen utvalda, framtida utbyggnadsområden för bl.a. bostäder redovisas av kommunen. Domstolen noterar att länsstyrelsen, som har att bevaka att strandskydd inte upphävs i strid med gällande bestämmelser, inte har haft några synpunkter på aktuellt utbyggnadsområde varken i granskningsyttrandet över den fördjupade översiktsplanen eller i granskningsyttrandet över aktuell detaljplan.

Mark- och miljödomstolen bedömer att kommunen genom den antagna fördjupade översiktsplanen i tillräcklig omfattning utrett om intresset att bygga bostäder kan tillgodoses utanför området. Sammanfattningsvis anser domstolen att det finns särskilda skäl enligt 7 kap. 18 c § punkt 5 miljöbalken för att upphäva strandskyddet inom detaljplanens kvarters- och gatumark i enlighet med planförslaget.

Domstolen bedömer också att det inte framkommit något vad gäller områdets naturvärden avseende djur- och växtlivet som innebär hinder för planens genomförande. Vidare är planområdets kvartersmark som närmast ca 110 meter från strandlinjen, vilket enligt domstolens bedömning ger allmänheten goda möjligheter till fri passage och tillgänglighet till strandområdet. Mark- och miljödomstolen finner det därför förenligt med strandskyddets syften att upphäva strandskyddet på sätt som skett i förevarande fall.

Domstolen bedömer att det inte heller i övrigt framkommit något som medför att det finns skäl att upphäva kommunens beslut att anta detaljplanen. Mot bakgrund av ovanstående finner mark- och miljödomstolen därmed att överklagandena ska avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV427)

Överklagande senast den 25 april 2017.

Christina Olsen Lundh

Hans Ringstedt

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Christina Olsen Lundh, ordförande, och tekniska rådet Hans Ringstedt. Föredragande har varit beredningsjuristen Matilda Karlsson.