



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060203

DOM
2019-09-04
Stockholm

Mål nr
P 1225-19

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2019-01-14 i mål nr P 986-18, se bilaga A

PARTER

Klagande

Fastighetsaktiebolaget Marieberg
Galleria

Ombud: Advokaterna J.F. och U.M.

Motpart

Örebro kommun genom byggnadsnämnden

SAKEN

Detaljplan för fastigheten XX m.fl., Norra Marieberg i Örebro kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen upphäver byggnadsnämndens beslut den 25 januari 2018, § 13, dnr Bn 55/2015, att anta den överklagade detaljplanen.

Dok.Id 1510540

Postadress
Box 2290
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls Torg 16

Telefon
08-561 670 00
08-561 675 50

E-post: svea.hovratt@dom.se
www.svea.se

Telefax
08-561 675 59

Expeditionstid
måndag – fredag
09:00–16:30

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Fastighetsaktiebolaget Marieberg Galleria (fastighetsaktiebolaget) har yrkat att mark- och miljööverdomstolen ska upphäva byggnadsnämndens beslut att anta den överklagade detaljplanen.

Byggnadsnämnden har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Parterna har åberopat samma grunder och utvecklat sin respektive talan på i huvudsak samma sätt som redovisats i mark- och miljödomstolens dom.

Fastighetsaktiebolaget har därutöver tillagt i huvudsak följande:

Detaljplanen har handlagts enligt ett s.k. utökat planförfarande. Skälet till detta är att kommunen gjort bedömningen att planen är av betydande intresse för allmänheten och att den kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Planens förenlighet med översiktsplanen var inte ett skäl till att använda det utökade förfarandet. Tvärtom anges i planbeskrivningen att detaljplanen överensstämmer med översiktsplanen. Under sådana förhållanden saknas stöd i lag att delegera antagandet av detaljplanen från kommunfullmäktige till byggnadsnämnden. Det saknar även relevans i vad mån detaljplanens avvikelser från översiktsplanen är begränsad eller inte. Under alla förhållanden kan den översiktsplan som antagits efter det att detaljplanen antagits inte få relevans vid prövningen av detaljplanens överensstämmelse med översiktsplanen.

Vad gäller detaljplanens miljöpåverkan framgår det av den miljökonsekvensbeskrivning som tagits fram under planarbetet att detaljplanen innebär en betydande miljöpåverkan. Även i planbeskrivningen anges att detaljplanen innebär betydande miljöpåverkan vad gäller trafik, förorenad mark, salamanderpopulationen, skyddsvärda svampar, sandmiljöer och närboende.

Byggnadsnämnden har tillagt i huvudsak följande:

Vid tidpunkten för byggnadsnämndens beslut att handlägga detaljplaneförfarandet enligt ett utökat förfarande gjorde nämnden bedömningen att ett genomförande av detaljplanen kunde antas medföra en betydande miljöpåverkan. Efter att en miljökonsekvensbeskrivning tagits fram under planarbetet framkom dock att genomförandet av detaljplanen inte skulle komma att medföra betydande miljöpåverkan. Redan detta förhållande ger i sig stöd för att detaljplanen inte är av sådan principiell beskaffenhet eller annars av större vikt som medför att delegation inte får ske från kommunfullmäktige till byggnadsnämnden.

Därtill har en offentlig debatt om planeringen av området ägt rum i samband med prövningen av den översiktsplan som gäller för området. Såväl den nu gällande översiktsplanen som den översiktsplan som tidigare gällde för området ger dessutom stöd för ett detaljplanerande av markområdet på det sätt som skett genom den antagna detaljplanen. Den antagna detaljplanen kan därmed inte anses vara av sådan principiell beskaffenhet eller annars av större vikt som innebär att byggnadsnämnden inte varit behörig att anta detaljplanen, trots att den är av betydande intresse för allmänheten.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Som mark- och miljödomstolen har redovisat så har kommunen handlagt detaljplanen enligt det utökade planförfarandet mot bakgrund av att detaljplanen bedömts vara av betydande intresse för allmänheten och att planen kunde antas medföra en betydande miljöpåverkan.

En detaljplan ska antas av kommunfullmäktige, men fullmäktige får uppdra åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta en plan som inte är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt (5 kap. 27 § PBL). Det gäller planförslag som inte är förenliga med översiktsplanen eller länsstyrelsens granskningsyttrande över denna, är av betydande intresse för allmänheten eller i övrigt av stor betydelse eller kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Avsikten är att sådana planförslag som ska handläggas enligt utökat planförfarande inte ska delegeras. Undantagsvis kan dock en

detaljplan för vilken det utökade planförfarandet ska tillämpas vara av sådan karaktär att planen inte är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Så kan vara fallet om detaljplanen har ett tydligt stöd i ett detaljplaneprogram som kommunfullmäktige har antagit. Det kan också vara fråga om att detaljplanen endast i någon begränsad del inte är förenlig med översiktsplanen, men där detaljplanens allmänna inriktning ändå har ett tydligt stöd i översiktsplanen. (Se prop. 2016/17:151 s. 96.)

Det har inte gjorts gällande att den aktuella detaljplanen har ett tydligt stöd i ett detaljplaneprogram som kommunfullmäktige har antagit och utredningen ger inte heller stöd för att så är fallet.

Det har från byggnadsnämndens sida inte ifrågasatts att planförslaget är av betydande intresse för allmänheten. Uttrycket syftar på planförslag som kan antas angå en större krets människor som inte redan kommer att underrättas om planförslaget i deras egenskap av sakägare eller boende i eller i anslutning till planområdet (se prop. 2013/14:126 s. 293 f.).

Mark- och miljödomstolen har anfört att avvikelserna mot den äldre detaljplanen är begränsade, att detaljplanens allmänna inriktning har ett tydligt stöd i översiktsplanen och att planen inte är av sådan karaktär att den kan anses vara av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

I denna del gör Mark- och miljööverdomstolen följande bedömning.

De skäl som mark- och miljödomstolen har redovisat har inte någon bäring på frågan om planförslaget kan antas angå en större krets människor. Inte heller de skäl som byggnadsnämnden har redovisat tar sikte på detta.

Skälet till att planförslaget har handlagts enligt utökat förfarande är inte detaljplanens oförenlighet med översiktsplanen. Planförslagets förhållande till översiktsplanen får därför inte någon egentlig betydelse för frågan om delegation varit möjlig. Ett annat synsätt torde kunna leda till att antagande av detaljplan i de situationer där planen i en

begränsad del inte är förenlig med översiktsplanen mer allmänt skulle kunna delegeras helt oberoende av förslaget betydelse för allmänheten.

Redan på grund av det nu sagda och då vad som i övrigt har förekommit inte leder till någon annan bedömning kan Mark- och miljööverdomstolen konstatera att kommunfullmäktige inte haft rätt att delegera frågan om antagande av detaljplanen. Byggnadsnämndens beslut att anta detaljplanen ska därför upphävas.

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

I avgörandet har deltagit hovrättslagmannen Ylva Osvald, hovrättsrådet Lars Olsson, referent, tekniska rådet Mikael Schultz, hovrättsrådet Christina Ericson och tekniska rådet Inga-Lill Segnestam.

Föredragande har varit Matilda Kindgren.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2019-01-14
meddelad i
Nacka

Mål nr P 986-18

PARTER

Klagande

Fastighetsbolaget Marieberg Galleria, 556285-7457

Ombud: Advokaterna J.F. och U.M.

Motpart

Byggnadsnämnden i Örebro kommun

ÖVERKLAGAT BESLUT

Örebro kommuns beslut den 25 januari 2018 i ärende nr Bn 55/2015, se [bilaga 1](#)

SAKEN

Detaljplan för fastigheten XX m.fl., Norra Marieberg i Örebro kommun

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet.

BAKGRUND

Byggnadsnämnden i Örebro kommun (nämnden) beslutade den 25 januari 2018 att anta detaljplan för fastigheterna XX m.fl. i Örebro kommun (Norra Mariebergs verksamhetsområde). Syftet med detaljplanen är att planlägga område för verksamhet norr om Mariebergs handelsområde. Detaljplanen innehåller också en ny dragning av Riksväg 51 med ny trafikplats till motorvägen Europaväg 20 (E20).

Länsstyrelsen i Örebro län (länsstyrelsen) har den 9 februari 2018 enligt 11 kap. 10 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, beslutat att inte pröva kommunens antagandebeslut av den aktuella detaljplanen.

Fastighetsbolaget Marieberg Galleria (bolaget) har överklagat nämndens antagandebeslut till mark- och miljödomstolen.

BEGÄRAN OCH INSTÄLLNING

Bolaget har *i första hand* begärt att mark- och miljödomstolen ska upphäva nämndens beslut att anta detaljplanen. *I andra hand* har bolaget begärt att målet ska återförvisas till nämnden för fortsatt handläggning.

Nämnden har motsatt sig att detaljplanen upphävs eller att målet återförvisas till nämnden för fortsatt handläggning.

UTVECKLING AV TALAN

Bolaget har till stöd för dess talan sammanfattningsvis anfört följande.

Beslutet har inte tillkommit i laga ordning

Detaljplanen antogs genom beslut av nämnden den 25 januari 2018. Beslut fattades enligt uppgift i beslutsprotokollet med stöd av kommunfullmäktiges delegation. Det

bestrids att nämnden fått delegation att anta aktuell detaljplan. För det fall delegation saknas från kommunfullmäktige ska beslutet att anta detaljplanen upphävas redan av det skälet.

Under alla omständigheter, dvs. även om kommunfullmäktige har delegerat till nämnden att anta aktuell detaljplan, saknas möjlighet för nämnden att fatta beslut om att anta detaljplanen i enlighet med bestämmelsen i 5 kap. 27 § PBL eftersom aktuell detaljplan har handlagts genom utökat förfarande och är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Skälen till att ett utökat förfarande har tillämpats är att kommunen gjort bedömningen att detaljplanen är av betydande intresse för allmänheten och att den kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Av förarbetena till ovan nämnda bestämmelsen framgår med tydlighet att sådana planförslag som ska handläggas med det utökade förfarandet presumeras vara sådana planer som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Endast undantagsvis kan, enligt uttalanden i förarbetena, en detaljplan som omfattas av kriterierna för det utökade förfarandet vara av sådan karaktär att planen inte är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Så kan vara fallet bl.a. om detaljplanen i fråga i någon begränsad del inte är förenlig med översiktsplanen men att detaljplanens allmänna inriktning ändå har ett tydligt stöd i översiktsplanen.

Undantaget avseende aktuell detaljplan inte tillämpligt. Den aktuella detaljplanen har inte handlagts med utökat förfarande på grund av att planen i någon begränsad del inte är förenlig med översiktsplanen, utan för att planen är av betydande intresse för allmänheten och för att den kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Vad nämnden anfört i mark- och miljödomstolen i denna del saknar därför relevans. Den översiktsplan som nämnden hänvisar till i sitt yttrande antogs av kommunfullmäktige den 25 april 2018 och var således inte antagen vid tiden för den i målet aktuella detaljplanens antagande, varför jämförelse med denna översiktsplan således saknar all relevans.

Detaljplaneförslag som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt måste bli föremål för offentlig debatt vilket inte sker i nämnden. Nämndens sammanträden är vanligen slutna för allmänheten, medan kommunfullmäktiges överläggningar är öppna. Möjligheten till en demokratisk och offentlig debatt har inte funnits i aktuellt fall eftersom antagandebeslutet fattats av nämnden. Vad nämnden anfört i mark- och miljödomstolen om överläggningar i kommunfullmäktige med anledning av den översiktsplan som antogs den 25 april 2018 saknar betydelse. En diskussion i kommunfullmäktige kring en översiktsplan som behandlar en hel kommuns långsiktiga planering kan inte tillnärmelsevis jämföras med en sådan diskussion som förs i fullmäktige när en detaljplan för en detaljerad och omfattande exploatering är uppe för antagande.

Detaljplanen innefattar vidare omfattande ekonomiska åtaganden för kommunen. Kommunen är i aktuellt ärende markägare och huvudman för allmän plats. Detaljplanen innebär också omfattande utgifter för den trafikplats som ska anläggas invid planområdet. Totalt beräknas kommunens utgifter för genomförande av detaljplanen uppgå till i vart fall 98,3 miljoner kronor, enligt kommunens egna beräkningar. Kommunen har inte i avtal tillförsäkrat sig intäkter till täckande av kostnaderna utan driver planen på spekulation. De ekonomiska konsekvenserna är således såväl osäkra som presumtivt omfattande och är med anledning av detta av sådan karaktär att de borde bli föremål för en bredare politisk diskussion med möjlighet till sådant utökad medborgarinflytande som ett beslutsfattande i kommunfullmäktige innebär. Av beslutshandlingarna framgår dessutom att det råder politisk oenighet beträffande nödvändigheten av aktuell detaljplan. Planförslaget borde även av mot denna bakgrund blivit föremål för offentlig debatt i kommunfullmäktige.

Detaljplanen kommer dessutom medföra en betydande miljöpåverkan, inte minst med hänsyn till förekomsten av vattensalamandrar inom planområdet. I förarbetena till bestämmelsen i 5 kap. 27 § PBL anges att uttrycket plan som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt omfattar sådana planförslag som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. I granskningsutlåtandet av den 21 december

2017 anges att en miljökonsekvensbeskrivning upprättats just för att aktuell detaljplan bedömts generera en betydande miljöpåverkan. Även detta visar, oaktat utfallet av miljökonsekvensbeskrivningen, att antagande av detaljplanen inte kunnat delegeras till nämnden i aktuellt fall.

Någon handelsutredning har heller inte tagits fram, trots att det finns tomställda lokaler inom Mariebergs handelsområde och trots att det finns åtskilliga outnyttjade byggrätter inom ramen för befintliga detaljplaner inom handelsområdet.

Exploateringen sker vidare på bekostnad av övriga privata näringar inte bara i närområdet, utan även i stadskärnan och intilliggande kommuner. Detta innebär att aktuell plan är av sådan principiell beskaffenhet att ett antagande måste ske genom beslut i kommunfullmäktige.

Detaljplanen är beroende av andra åtgärder, beslut och tillstånd

En förutsättning för detaljplanens genomförande och en fråga av stor vikt för hela Norra Mariebergs verksamhetsområde är att trafiksituationen kan lösas. Omläggningen av riksväg 51 är av avgörande betydelse för inte bara nu aktuell detaljplaneområde, utan hela handelsområdet. Även anslutningen mot E20 och riksväg 51, som utgör riksintressen, är av största vikt för hela handelsområdet med hänsyn till att merparten av dess besökare anländer via E20.

Den nya sträckning av riksväg 51 förutsätter en vägplan, vilket saknas. Det är därför inte möjligt att i dagsläget bedöma om detaljplanen är lämplig utifrån en kommande vägplan. Det är fast praxis att en detaljplan måste kunna fungera självständigt på ett sådant sätt att det ska framgå av detaljplanen att olika behov som den genererar kan lösas och genomföras (jfr bl.a. Mark- och miljööverdomstolens dom den 5 december 2013 i mål nr P 1584-13). Det har tidigare i planprocessen påståtts att en avsiktsförklaring funnits, men innehållet i denna har varit högst oklar. En avsiktsförklaring är till sin typ en mer eller mindre preciserad redovisning av avsikter i ett dokument som inte är bindande.

Som nämnden bekräftar i sitt yttrande i mark- och miljödomstolen så har något beslut om att anta vägplan för ny sträckning av riksväg 51 ännu inte fattats utan hanläggning pågår. Såvitt bolaget känner till är processen med att ta fram en ny vägplan för riksväg 51 endast i inledningsskedet och samråd kring vägplanen hade, vid tidpunkten för detaljplanens antagande, inte ens ägt rum. Av planhandlingarna framgår tydligt att en omläggning av riksväg 51 är nödvändig för att den nya detaljplanen ska vara lämplig. Vad nämnden anfört i sitt yttrande i mark- och miljödomstolen om att detaljplanen kan genomföras även om vägplanen inte antas är felaktigt. Under alla omständigheter är det inte i detaljplanen utrett vilka konsekvenser en utebliven vägplan för riksväg 51 kan få för genomförandet av detaljplanen. Innan nya sträckningen av riksväg 51 är känd kan inte konsekvenserna av eller förutsättningarna för ett genomförande av detaljplanen således överblickas på ett tillfredställande sätt. De osäkerheter som råder för närvarande innebär, om det vill sig illa, att de trafikströmmar som blir en följd av den nya exploateringen kommer att förvärra den redan ansträngda trafiksituationen. Aktuell plan är således avhängig en fungerande vägplan för omläggningen av riksväg 51. Eftersom en sådan vägplan inte finns i nuläget står aktuell detaljplan inte på egna ben.

Länsstyrelsen har under planprocessen ansett att det vore lämpligt om de två processerna istället samordnades så att detaljplanen inte riskerar att bli ett hinder för att fastställa den kommande vägplanen. Vilandeförklaring av handläggningen av detaljplanen borde ha skett i avvaktan på framtagandet av vägplanen. Detta är ett bättre alternativ till att behöva genomföra en ny planprocess för det fall vägplanen och detaljplanen inte kommer att överensstämna utan blir oförenliga att genomföra. Det måste dock, i annat fall, förutsättas att vägplanen kommer att bli ett hinder mot detaljplanens genomförande. Detta gäller till dess kommunen kan redovisa att den kommande vägplanen verkligen kommer att antas i enlighet med detaljplanen.

Frånvaron av mellankommunalt perspektiv

Det är otvetydigt att en exploatering av aktuell storlek som ytterligare utökar handelsområdet i Marieberg kommer att ha en påverkan, inte bara på Örebro stadsmiljö, utan även på de regionala handelscentra som finns i närliggande

kommuner. Vid tidigare förändringar och exploateringar inom Mariebergs handelsområde har andra kommuner beretts tillfälle att yttra sig inom ramen för samråd och granskning. Så har emellertid inte skett för den nu aktuella detaljplanen och ett mellankommunalt perspektiv på exploateringen saknas. Upptagningsområdet för handelsområdet i Marieberg omfattar ett större antal kommuner i Örebro län, Västmanlands län och Värmlands län. Bristen på synpunkter från kommuner eller länsstyrelser inom dessa län innebär i sig att beslutet att anta detaljplanen inte har tillkommit i laga ordning.

Vad nämnden anfört i mark- och miljödomstolen i denna del är felaktigt. Som största aktör inom handelsområdet är bolaget väl förtroget med varifrån besökare till handelsområdet kommer och bolaget bevakar noga handelsmönster, inte bara i länet utan för hela den del av Sverige som utgör upptagningsområde för Marieberg. I översiktsplanen från år 2010, som var gällande när detaljplanen antogs, diskuteras vidare handeln vid Marieberg ur ett mellankommunalt och regionalt perspektiv. Vad nämnden anför i denna del stämmer alltså inte överens med den uppfattning kommunen redovisar i översiktsplanen från 2010. Att länsstyrelsen skulle ha frånfällt sin invändning om ett mellankommunalt perspektiv saknar vidare stöd, hade länsstyrelsen ändrat uppfattning hade detta redovisats.

Detaljplanens miljöpåverkan

Förekomsten av fridlysta vattensalamandrar inom planområdet är en viktig del att bevara i miljön och bevarandet måste ske på ett bättre sätt än som gjorts i detaljplanen. Både vattensalamandern och dess livsmiljö är skyddade. De ingrepp som görs är betydligt större än de kompensationsåtgärder som redovisas. En viktig faktor är skyddsområdena, såväl öster och väster om väg 690, vilka borde utökas. Vidare kommer vattensalamanderns möjlighet till passage mellan områdena öst och väst om väg 690 att inskränkas betydligt, delvis beroende på den skärm som, visserligen i vällovligt syfte, ska förhindra passage över vägen eftersom den vägen avses att bli ny sträckning av riksväg 51 med högre trafikbelastning. Att ha en sådan väganläggning (trevägs korsning med cykelbana) som föreslås i planen precis där salamandertunnlarna föreslås anläggas är direkt menligt för möjligheterna till

passage. I kartan över kompensationsåtgärder (bilaga 2 till miljökonsekvensbeskrivningen) framgår klart att en anslutande väg inte funnits med i bedömningen av kompensationsåtgärderna. Att trots detta, i detaljplanen, inte ändra sträckningen av den tillkommande vägen och korsningen som länsstyrelsen anmärkt, eller placera salamandertunnlarna på bättre sätt medför att detaljplanen av detta skäl inte kan antas utan ska upphävas. Vidare är tunnlar i sig mycket långa och eftersom de av naturliga skäl inte kan bli tillräckligt höga under vägpartierna kommer de att bli mycket mörka. Tunnlarna bör även av detta skäl förläggas på annat sätt och på annan plats. Det torde även krävas att dispens söks enligt artskyddsförordning (2007:845) innan detaljplanen antas vilket inte tycks ha skett. Mot bakgrund av att det, av allt att döma, är fråga om ett ovanligt stort bestånd av vattensalamandrar ifrågasätts planområdets lämplighet för nu aktuell exploatering. Detta särskilt med beaktande av det stora tillkommande trafikflödet, tillkommande tung trafik, transporter av miljöfarligt gods samt att passager under den nya sträckningen av riksväg 51 troligtvis är otillräckliga. Någon dispens kan inte erhållas på det sätt som detaljplanen idag är utformad. Detaljplanen kan således inte antas eftersom planområdet inte är lämpligt utifrån vad som nu anförts om vattensalamanderns levnadsförhållanden.

Det finns inga hinder mot att i planprocessen pröva exploaterings påverkan på den fridlysta vattensalamandern och dess livsmiljö inom planområdet. En sådan prövning bör, tvärt emot vad nämnden anför i mark- och miljödomstolen, ske. Nämnden anför att samråd kommer att ske enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Nämnden tycks härvid förutsätta att länsstyrelsen meddelar föreläggande om anläggande av ett visst antal tunnlar för salamandrarna samt beträffande tunnlaras placering och utformning. En annan möjlig, och enligt bolaget trolig, utgång av ett sådant samråd är dock att länsstyrelsen finner att det inte är möjligt att utfärda ett föreläggande om försiktighetsåtgärder. Om så blir fallet fodras, likväl, ovan nämnda dispens enligt artskyddsförordning för att detaljplanen ska kunna genomföras. Huruvida dispens kan meddelas är i dagsläget oklart och detaljplanen är således avhängig att det går att genomföra en exploatering med en acceptabel påverkan på beståndet av salamandrar. Det fanns för kommunen förutsättningar att, innan antagande, bringa

klarhet i denna fråga genom att samråda med länsstyrelsen alternativt genom att söka dispens enligt artskyddsförordning, vilket inte har skett. Detaljplanen är därför avhängig en framtida prövning och står därför inte heller av denna anledning på egna ben.

Övrigt

Kollektivtrafiken till och från Mariebergs handelsområde är inte tillräckligt utbyggd. Frågan om kollektivtrafiken kan förbättras bör utredas ytterligare. Avsaknaden av lösningar för kollektivtrafiken tillsammans med åtgärder som kommer att medföra ökad trafik i området rimmar illa med den i planförslaget redovisade ambitionen att skapa ett mindre bilberoende område. Trafikomläggningen kommer även innebära en avsevärd ökning av trafiken längs med Säljarevägen. Där finns outnyttjade byggrätter som riskeras att inte utnyttjas på grund av detaljplanen. Vidare beskrivs det inte tillräckligt i miljökonsekvensbeskrivningen den påverkan som exploateringsföretaget har på omgivningen. Miljökonsekvensbeskrivningen kan därför inte läggas till grund för beslut att anta detaljplanen. Nämnden har även gjort en felaktig avvägning mellan allmänna och enskilda intressen. Dessutom är de verksamheter som enligt planförslaget ska tillåtas inte lämpliga att lokalisera i närheten av bostäder. Verksamheterna kan ge direkta störningar och även den trafik som medförs kan generera störningar. Den tilltänkta etableringen kommer även generera kraftiga störningar i trafiknätet med följd att handeln inom området påverkas negativt.

Nämnden har sammanfattningsvis anfört följande.

Beslutet har inte tillkommit i laga ordning

Kommunfullmäktige i Örebro kommun har antagit reglemente som redovisar de olika nämndernas ansvarsområden i Örebro kommun. I reglementet för byggnadsnämnden framgår att nämnden bland annat får anta detaljplaner och områdesbestämmelser som inte är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. I förarbetena till bestämmelsen i 5 kap. 27 § PBL anges att regeringen anser att sådana planförslag som ska handläggas enligt det utökade förfarandet även kan

anses vara sådana planer som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Nämnden har för den i målet aktuella detaljplanen tillämpat ett utökat detaljplaneförfarande eftersom bedömningen gjorts att detaljplanen är av betydande intresse för allmänheten och kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Trots att huvudregeln får anses vara att planförslag som handläggs med utökat förfarande också ska anses vara av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt anser nämnden att det, med stöd av uttalanden i förarbetena, finns skäl att göra undantag för den i målet aktuella planen. Av förarbetena framgår nämligen att om detaljplanen har tydligt stöd i översiktsplanen eller att endast någon begränsad del av detaljplanen saknar stöd i översiktsplanen, undantag kan göras.

Den i målet aktuella detaljplanen har stöd i översiktsplanen. Kommunens medborgare har därigenom redan, i samband med framtagandet av översiktsplanen, getts tillfälle att inkomma med synpunkter på planeringen av i målet aktuellt område, och överläggningar har även hållits i kommunfullmäktige innan översiktsplanen antogs och kommunfullmäktige beslutade om översiktsplanen.

Bolaget har gjort invändning om omfattande ekonomiska konsekvenser med anledning av bl.a. anläggandet av trafikplatsen, och att detaljplanen med hänvisning till detta måste bli föremål för en bredare politisk diskussion i kommunfullmäktige. Som framgår av den av kommunfullmäktige antagna översiktsplanen så är det redan översiktsplanerat för en trafikplats vid E20 vilket innebär att det redan har hållits en bredare diskussion i kommunfullmäktige kring detta och kring exploateringen i övrigt som framgår av detaljplanen. Nämnden anser därför att, utifrån syftet med bestämmelsen i 5 kap. 27 § PBL, det inte finns skäl att kräva antagandebeslut från kommunfullmäktige eftersom kommunfullmäktige redan genom översiktsplanen har planerat på ett sätt som överensstämmer med det beslut om detaljplan som nämnden nu har antagit för det aktuella området. Detaljplanen är därmed inte av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

Detaljplanen är beroende av andra åtgärder, beslut och tillstånd

Det finns två ärenden vid Trafikverket om vägplaner som berörs av detaljplanen, dels avseende anläggandet av trafikplatsen vid E20 och dels avseende vägplan angående ny sträckning av riksväg 51.

Trafikverket har vad gäller trafikplan avseende anläggande av trafikplats vid E20 sedermera också beslutat om fastställelse av denna vägplan. Vägplanen har, enligt uppgift från Trafikverket, fått laga kraft den 27 september 2018. Beträffande vägplan för ny sträckning av riksväg 51 så pågår handläggningen fortfarande. Den nya sträckningen av riksväg 51 som är under prövning hos Trafikverket avser en sträcka från den plats vid E20 där trafikplatsen är planerad, och därefter österut genom detaljplaneområdet till korsningen med den befintliga Kumlavägen/väg 690 vidare söderut på väg 690 ett antal hundra meter till den idag befintliga riksväg 51.

Nämnden motsätter sig bolagets uppfattning att en omläggning av riksväg 51 är nödvändig för att den nya detaljplanen ska vara lämplig och kunna genomföras. Nämnden anser visserligen att det vore önskvärt om en ny sträckning av riksväg 51 blir aktuell men detaljplanen kan genomföras även om Trafikverket beslutar att inte medge någon sådan sträckning. Oavsett om Trafikverket beslutar om en ny sträckning av riksväg 51 eller inte kommer trafiken som färdas österut inom planområdet att ledas ut på den idag befintliga Kumlavägen/väg 690 och den trafik som färdas västerut inom planområdet att ledas ut till den trafikplats vid E20 som är avsedd att anläggas i enlighet med den vägplan som fått laga kraft. Detaljplanen står därför på egna ben och är inte beroende av att Trafikverket beslutar om en ny sträckning av riksväg 51.

Frånvaron av mellankommunalt perspektiv

Mariebergs verksamhetsområde har en regional påverkan på handelsmönstret. En utvidgning av norra Marieberg med framförallt verksamheter bedöms inte påverka kommunerna i länet annat än marginellt. Det sker idag en omvandling av centrala verksamhetsområden i Örebro vilket innebär att behov finns för framförallt omlokaliseringar eller nylokaliseringar av företag. Bolaget har hänvisat till att

länsstyrelsens uppfattning är att ett mellankommunalt perspektiv saknas. Nämnden konstaterar att länsstyrelsen framfört en sådan synpunkt i sitt samrådsyttrande men inte senare i sitt granskningsyttrande. Nämnden tolkar detta som att länsstyrelsen delar nämndens uppfattning att det inte funnits något hinder mot att anta detaljplanen trots att planhandlingarna inte redovisat ett mer utförligt mellankommunalt perspektiv.

Detaljplanens miljöpåverkan

Någon dispens enligt artskyddsförordningen krävs inte enligt nämndens uppfattning. Nämnden har däremot för avsikt att, så som framgår av granskningsutlåtandet och av länsstyrelsen granskningsyttrande, anmäla vissa delar av detaljplanens genomförande till länsstyrelsen för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Genom en sådan anmälan finns en möjlighet för länsstyrelsen, att innan detaljplanen genomförs, med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken meddela föreläggande om anläggande av ett visst antal tunnlar för salamandrar samt angående tunnlarernas placering och utformning i syfte att motverka skador på naturmiljön. Som länsstyrelsen också redovisat i sitt granskningsyttrande så kan den närmare utformningen av tunnlarerna för salamandrar inte regleras i detaljplanen utan får istället lösas inom ramen för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

DOMSKÄL

Den rättsliga regleringen avseende överprövningen av en detaljplan

Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten (se 1 kap. 2 § PBL). Detta ger kommunen en betydande frihet när det gäller planläggning av markens användning inom ett visst område.

En instans som överprövar en kommuns beslut 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 (13 kap. 17 § första stycket PBL). Om beslutet strider mot en rättsregel ska detaljplanen som huvudregel upphävas i sin helhet. Annars ska beslutet fastställas i sin helhet. Delvis upphävande

eller ändringar av beslutet får endast göras om kommunen har medgett det eller om det är fråga om ändringar av ringa betydelse (13 kap. 17 § andra stycket PBL). Mark- och miljödomstolens prövning är alltså avgränsad till om kommunens beslut omfattas av det handlingsutrymme som kommunen har enligt plan- och bygglagen och om de krav som finns på beslutsunderlag och beredningsförfarande är uppfyllda. Det innebär att domstolen prövar den valda utformningens laglighet – inte om det finns bättre lösningar på vissa planeringsfrågor eller om kommunen valt den bästa lösningen. Prövningen omfattar också om kommunen gjort en rimlig avvägning mellan de enskilda och allmänna intressen som kan stå emot varandra i planärendet (se prop. 2009/10:215 s. 87 ff.).

Enligt 11 kap. 10 § PBL ska länsstyrelsen, efter att den fått ett meddelande om att en kommun beslutat att anta en detaljplan, besluta om den ska överpröva beslutet att anta planen. Att länsstyrelsen bedömer planen som godtagbar i en fråga som länsstyrelsen ska bevaka som regional planmyndighet innebär i många fall att det inte finns skäl för domstolen att frångå den bedömningen. Det finns dock inget som hindrar att domstolen gör en annan bedömning (se MÖD 2014:12 och MÖD 2016:13).

Tillämpliga bestämmelser

Vid prövningen av en detaljplan ska hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen enligt 2 kap. 1 § PBL. Vid en avvägning mellan dessa intressen ska skälig hänsyn tas till bl.a. befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden som kan inverka på planens genomförande, 4 kap. 36 § PBL. De avvägningar som kommunen har gjort mellan olika samhällsintressen blir, om kommunen har hållit sig inom sitt handlingsutrymme, inte föremål för överprövning.

Vid planläggning gäller vidare enligt 2 kap. 5 § PBL att bebyggelse och byggnadsverk ska utformas och lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn bl.a. till människors hälsa och säkerhet, möjligheterna att ordna bl.a. trafik och avlopp, möjligheterna att förebygga bullerstörningar samt risken för olyckor, översvämning och erosion. Vidare ska bebyggelse utformas och placeras

på den avsedda marken på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till trafikförsörjning och behovet av en god trafikmiljö, samt stads- och landskapsbilden, natur- och kulturvärdena på platsen och intresset av en god helhetsverkan enligt 2 kap. 6 § PBL. Av 2 kap. 9 § PBL framgår att planläggning av mark- och vattenområden samt placering och utformning av byggnadsverk inte får ske så att den avsedda användningen eller byggnadsverket innebär fara för människors hälsa och säkerhet eller medför betydande olägenhet på annat sätt.

Mark- och miljödomstolens bedömning

Nämndens behörighet att anta detaljplanen

Inledningsvis konstaterar mark- och miljödomstolen att nämnden under målets handläggning i domstolen har kommit in med underlag (Nämndreglemente för Örebro kommun) som visar att det funnits delegationsbeslut för nämnden att anta detaljplanen. Mark- och miljödomstolen övergår därför till att pröva om det funnits förutsättningar för nämnden genom delegation anta detaljplanen.

En detaljplan ska antas av kommunfullmäktige (5 kap. 27 § PBL). Kommunfullmäktige får dock uppdra åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta en plan som inte är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Uttrycket ”plan som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt” omfattar sådana planförslag som ska handläggas enligt det förfarande som regleras i 5 kap. 7 § PBL (utökat planförfarande), dvs. planförslag som inte är förenliga med översiktsplanen eller länsstyrelsens granskningsyttrande över denna, som är av betydande intresse för allmänheten eller i övrigt av stor betydelse, eller som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Undantagsvis kan en detaljplan för vilken det utökade planförfarandet ska tillämpas vara av sådan karaktär att planen inte är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Så kan vara fallet om detaljplanen har ett tydligt stöd i ett detaljplaneprogram som kommunfullmäktige har antagit. Det kan vidare vara fråga om att detaljplanen i någon begränsad del inte är förenlig med översiktsplanen, men att detaljplanens allmänna inriktning ändå har ett tydligt stöd i översiktsplanen. (Se prop. 2016/2017:151 s. 42 och 96.) Även i praxis har uttalats

att utrymmet för delegation till nämnden är större om detaljplanens utformning har stöd i översiktsplanen (jfr Mark- och miljödomstolens dom den 12 februari 2018 i mål nr P 7785-16 och MÖD 2012:31).

Kommunen har handlagt aktuell detaljplan enligt det utökade planförfarandet mot bakgrund av att detaljplanen bedömts vara av betydande intresse för allmänheten och eftersom planen kunde antas medföra en betydande miljöpåverkan. Av planhandlingarna framgår att detaljplanens förenlighet med översiktsplanen i fråga om sträckningen av riksväg 51 har varit en fråga under planprocessen. Översiktsplanen "Vårt framtida Örebro" från år 2010 var den översiktsplan som var gällande vid tiden för antagandebeslutet. Utformningen av den föreslagna nya sträckningen av riksväg 51 saknade stöd i denna översiktsplan. Under år 2015–2018 pågick dock ett arbete med att revidera den gamla översiktsplanen. Den nya reviderade översiktsplanen antogs av kommunfullmäktige i Örebro den 25 april 2018. I den nya översiktsplanen finns utformningen av den nya sträckningen av riksväg 51 med. Att den nya sträckningen av riksväg 51 skulle ha stöd i den nya översiktsplanen anges även i planbeskrivningen för aktuell detaljplan. Avvikelserna mot den äldre översiktsplanen är enligt domstolen således så pass begränsade och detaljplanens allmänna inriktning har haft ett sådant tydligt stöd i både den äldre och den nya översiktsplanen, att detaljplanen inte av den anledningen kan anses vara av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

En miljökonsekvensbeskrivning har under planprocessen upprättats mot bakgrund av att detaljplanen antagits kunna medföra en betydande miljöpåverkan. Detta medför enligt Bolaget att planen ska anses vara av sådan principiell beskaffenhet eller annars större vikt att den inte kan delegeras. I aktuellt fall är det fråga om en detaljplan som omfattar utbyggnad av redan befintligt handelsområde. Detaljplanen i denna del hade tydligt stöd i den vid tiden gällande översiktsplanen. Även om aktuellt planområde har delvis höga naturvärden, bestående av skyddsvärda svampar och vattensalamander har planförslaget i miljökonsekvensbeskrivningen inte bedömts medföra någon risk att betydande miljöpåverkan uppstår. Enligt mark- och miljödomstolen kan inte endast omständigheten att kommunen upprättat en

miljökonsekvensbeskrivning innebära att detaljplanen är av principiell beskaffenhet eller annars större vikt. Mot bakgrund av utformningen av planen i denna del har stöd i översiktsplanen och att det inte kan anses vara fråga om en sådan särskilt känslig miljö finner mark- och miljödomstolen att det inte funnits hinder att delegera beslutanderätten till nämnden.

Sammanfattningsvis bedömer mark- och miljödomstolen att detaljplanens allmänna inriktning har ett tydligt stöd i översiktsplanen och att planen, trots att den handlagts med utökat förfarande, inte är av sådan karaktär att den ska anses vara av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Vad bolaget i övrigt anfört om att planen innebär stora ekonomiska risktaganden, att exploateringen sker på bekostnad av övriga privata näringar och att det rått politisk oenighet kring planförslaget föranleder ingen annan bedömning. Några hinder att delegera antagandebeslutet har därför inte funnits. Planen ska därför inte upphävas på den grunden.

Vägplan och trafik

Av utredningen i målet framgår att en avsiktsförklaring har gjorts mellan kommunen och Trafikverket och en vägplan avseende ny sträckning av riksväg 51 är under framtagande. Någon vägplan är dock ännu inte färdigställd och antagen.

Länsstyrelsen har i sitt granskningsyttrande från den 2 oktober 2017 påtalat att en samordning av planprocesserna vore *lämpligt*. Mark- och miljödomstolen finner dock inte att det finns anledning att upphäva detaljplanen på grund av att en vägplan ännu inte är färdigställd. Trafikverket har heller inte i sitt granskningsutlåtande från den 28 september 2017 motsatt sig att planen gått vidare till antagande och har heller inte invänt mot planutformningen.

Beträffande möjligheterna att ordna trafik och behovet av en god trafikmiljö konstaterar domstolen att det i första hand är väghållaren som har att bedöma om en detaljplan kan komma att medföra att trafikförhållandena blir oacceptabla från allmän synpunkt (se Mark- och miljööverdomstolens dom den 5 december 2013 i mål nr P 1584-13). Trafikverket, som är väghållare för det berörda området, har inte

invänt mot den förväntade trafiksituationen. Domstolen konstaterar också att länsstyrelsen beslutat att inte pröva antagandebeslutet enligt 11 kap. 10 § PBL, vilket innebär att länsstyrelsen bl.a. inte funnit anledning att anta att riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte skulle tillgodoses genom planen. Länsstyrelsen har heller inte befarat att bebyggelse enligt detaljplanen blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller risken för olyckor vilket inbegriper bland annat frågor om buller och trafiksäkerhet. Domstolen finner inte skäl att göra någon annan bedömning än vad kommunen och länsstyrelsen har gjort i dessa delar. Den planerade bebyggelsen kan därför inte anses vara olämplig med hänsyn till trafikförsörjningen eller behovet av en god trafikmiljö.

Frånvaro av mellankommunalt perspektiv

Av 5 kap. 11 § första stycket 1 PBL följer att kommunen i arbetet med att ta fram ett förslag till detaljplan ska samråda med bl.a. kommuner som berörs. Om förslag till detaljplan berör andra kommuner ska alltså samråd med dessa ske. I 5 kap. 11 a § PBL föreskrivs att om planförslaget är ett sådant förslag som avses i 5 kap. 7 § PBL så ska kommunen kungöra förslaget och samråda om det under en viss tid som ska vara minst tre veckor. Vad gäller tillfälle till granskning så föreskrivs i 5 kap. 18 § första stycket PBL att när samrådet är klart ska kommunen i en underrättelse informera om sitt planförslag och låta det granskas under en viss tid. Om de som kommunen har samrått med enligt 11 § har godkänt planförslaget, behöver underrättelse inte lämnas.

Nämnden har bedömt att detaljplanen inte berör andra kommuner i länet och samråd har därför inte särskilt skett med andra kommuner. Av handlingarna i målet framgår att kungörelse med samråd har skett i enlighet med 5 kap. 11 a § PBL och att samrådstiden uppfyller lagens krav. Mark- och miljödomstolen konstaterar att det rör sig om utbyggnad av ett redan befintligt handelsområde och att den aktuella bebyggelsen har tydligt stöd i såväl översiktsplanen från år 2010 som den från 2018. Domstolen finner därför inte skäl att ifrågasätta den bedömning nämnden gjort i denna del. Skäl att upphäva detaljplanen finns således inte på denna grund.

Miljöpåverkan

Genomförandet av detaljplanen har bedömts kunna medföra betydande miljöpåverkan varför en miljökonsekvensbeskrivning har upprättats. I miljökonsekvensbeskrivningen bekräftas att planområdet sedan länge är känt för sin förekomst av större vattensalamandrar och att inventeringar av populationen genomförts år 2007 och 2014. Miljökonsekvensbeskrivningen behandlar också åtgärder för att minska och eliminera negativa konsekvenser som planen kan medföra, exempelvis genom tunnlar och bevarande av naturmark i området, vilket kommunen därefter också planerat för.

Mark- och miljödomstolen konstaterar att skyddet för den större vattensalamandern är ett intresse som ska bevakas av det allmänna och således utgör ett s.k. allmänt intresse i detta sammanhang. Utredningen avseende de åtgärder som ska vidtas för bevarandet av salamandern ger, enligt mark- och miljödomstolens mening, inte stöd för att skyddet för vattensalamandern till följd av att detaljplanen genomförs, kommer att påverkas negativt i sådan omfattning att detaljplanen ska upphävas. Vidare framgår av bl.a. planbeskrivningen och nämndens yttrande i mark- och miljödomstolen att kommunen avser göra en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Kommunens avvägningar i nu berört hänseende får enligt mark- och miljödomstolens bedömning godtas. Mark- och miljödomstolen finner också, till skillnad från vad bolaget anfört, att den utredning om detaljplanens miljöpåverkan som ligger till grund för antagandebeslutet får anses tillräcklig till sin omfattning.

Enligt mark- och miljödomstolen har det inte heller inte i övrigt framkommit något som utgör skäl att upphäva antagandebeslutet.

Sammanfattningsvis finner mark- och miljödomstolen således att nämnden har handlagt planärendet på ett formellt riktigt sätt och hållit sig inom det handlingsutrymme som kommunen har vid detaljplaneläggning. Vad bolaget har anfört utgör inte tillräckliga skäl att upphäva antagandebeslutet. Någon grund för att återförvisa målet finns heller inte enligt domstolens bedömning. Överklagandet ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (MMD-02)

Överklagande senast den 4 februari 2019.

Sanna Dixelius

Maria Bergqvist

I domstolens avgörande har deltagit tingsfiskalen Sanna Dixelius, ordförande, och tekniska rådet Maria Bergqvist. Målet har handlagts av tingsnotarien Josefine Lundström.



Hur man överklagar

MMD-02

Vill du att domen ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Ditt överklagande ska ha kommit in till domstolen inom 3 veckor från domens datum. Sista datum för överklagande finns på sista sidan i domen.

Så här gör du

1. Skriv mark- och miljödomstolens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att domen ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att Mark- och miljööverdomstolen ska ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn samt aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.
Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skriv under överklagandet själv eller låt ditt ombud göra det.
6. Skicka eller lämna in överklagandet till mark- och miljödomstolen. Du hittar adressen i domen.

Vad händer sedan?

Mark- och miljödomstolen kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att domen gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar mark- och miljödomstolen överklagandet och alla handlingar i målet vidare till Mark- och miljööverdomstolen.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning, kan även Mark- och miljööverdomstolen skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen

När överklagandet kommer in till Mark- och miljööverdomstolen tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Mark- och miljööverdomstolen ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att mark- och miljödomstolen dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om mark- och miljödomstolen har dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rätts-tillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller den överklagade domen. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med mark- och miljödomstolen om du har frågor. Adress och telefonnummer finns på första sidan i domen.

Mer information finns på www.domstol.se.