



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060307

DOM
2019-03-19
Stockholm

Mål nr
P 5876-18

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2018-05-25 i mål nr P 2956-17, se bilaga A

PARTER

Klagande

1. EC
2. BR
3. MR
4. Stadsvallsvikens Bostadsrättsförening, 769604-4135, c/o HC,

Ombud: HC, samma adress

5. Torsby samfällighetsförening, Box 147, 139 23 Värmdö

Ombud: Jur.kand. KB

Motpart

Värmdö kommun, 134 81 Gustavsberg

SAKEN

Detaljplan för fastigheten XXX – i Värmdö kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

1. Mark- och miljööverdomstolen avslår Värmdö kommuns yrkande om avvisning av klagandenas påstående att ett dike inom planområdet omfattas av strandskydd.
2. Mark- och miljödomstolens dom ändras på följande sätt:
 - a) Mark- och miljööverdomstolen avvisar Stadsvallsvikens Bostadsrättsförenings överklagande till mark- och miljödomstolen,

Dok.Id 1480020

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

b) Mark- och miljööverdomstolen upphäver kommunfullmäktige i Värmdö kommuns beslut den 29 mars 2017, dnr 2016KS/0238, att anta detaljplan för fastigheten XXX – i Värmdö kommun.

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

BR, EC och MR (tidigare TC dödsbo, numera lagfarna ägare till en niondel vardera av fastigheten XXY), **Stadsvallsvikens Bostadsrättsförening** samt **Torsby samfällighetsförening** har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska upphäva Värmdö kommuns beslut att anta en detaljplan för fastigheten XXX.

Värmdö kommun har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom. Kommunen har vidare yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska avvisa dels överklagandena från BR, EC, MR och Stadsvallsvikens Bostadsrättsförening, dels klagandenas påstående om att ett dike inom planområdet omfattas av strandskydd.

BR, EC, MR och Stadsvallsvikens Bostadsrättsförening har motsatt sig kommunens avvisningsyrkanden.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

BR, EC, MR, Stadsvallsvikens Bostadsrättsförening och Torsby samfällighetsförening har anfört detsamma som i mark- och miljödomstolen med i huvudsak följande förtydliganden:

Planarbetet inleddes före den 2 maj 2011 och det är därför den äldre plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL, som ska tillämpas vid rättens prövning. Med hänsyn till den känsliga naturen i och i anslutning till detaljplaneområdet är det påkallat att en miljökonsekvensutredning görs. Hela det planlagda området, inklusive vattendraget, omfattas av strandskydd och marken är inte ianspråktagen av bebyggelse på ett sådant sätt att strandskyddet kan anses vara upphävt. Genom detaljplanen bebyggs jordbruksmark i allt för stor omfattning, trots att det inte finns något väsentligt allmänintresse och utan redovisning av möjligheten att ta annan lämpligare mark i anspråk för exploatering. Ianspråktagandet av marken för bebyggelse strider även mot kommunens översiktsplan, som anger att brukningsvärd jordbruksmark inte får

bebyggas. Områdets vägnät är inte dimensionerat för den ökade trafikmängd som förväntas uppkomma genom den planerade bebyggelsen. Trafiksäkerheten är inte tillfredsställande, eftersom de två befintliga busshållplatserna är placerade på ett trafikfarligt sätt och det saknas övergångsställen.

Torsby samfällighetsförening har därutöver anfört bl.a. följande: Föreningen hördes aldrig av kommunen i fråga om parkering längs med föreningens väg trots att den frågan påverkar möjligheten till en effektiv väghållning. Parkering längs med föreningens väg är inte möjlig på grund av vägens bredd men någon annan parkeringslösning finns inte inom planområdet.

Kommunen har anfört i huvudsak följande:

Delägarna till fastigheten XXY har inte rätt att överklaga detaljplanen eftersom deras fastighet är en obebyggd lantbruksfastighet som inte påverkas av planen. Inte heller Stadsvallsvikens Bostadsrättsförening har klagorätt. Föreningens fastighet gränsar inte till planområdet och det framgår inte heller på något annat sätt att föreningen berörs av detaljplanen.

När det gäller strandskyddet hänvisar kommunen till vad som framgår av planhandlingarna och de kartor och bilder som har getts in till mark- och miljödomstolen. Diket inom planområdet är grävt och det är avsett för markavvattning av intilliggande åkrar. Diket bär vatten i samband med riklig nederbörd samt vid snösmältning och tjällossning men är i övrigt torrlagt. Påståendet om att diket inom planområdet omfattas av strandskydd bör avvisas, eftersom frågan inte togs upp under planprocessen utan framställdes först i mark- och miljödomstolen.

Av den jordbruksmark som finns inom detaljplaneområdet tas endast en mycket liten del i utkanten av åkermarken i anspråk för bebyggelse. Huvuddelen av åkermarken säkerställs för framtiden genom att den är planlagd som ”odling/betesmark”.

Trafiksituationen kommer inte att påverkas nämnvärt av de tillkommande bostäderna. Det finns sedan tidigare en kursgård på platsen. Några klagomål på kursgårdens

verksamhet har såvitt känt inte framkommit tidigare. Varken Trafikverket eller Stockholms Läns Landsting har anfört synpunkter på busshållplatsernas placering. Hastighetsbegränsningen vid hållplatserna är idag 70 km/tim men i framtiden kan det finnas förutsättningar att sänka gränsen till 50 km/tim.

Det är riktigt att Torsby samfällighetsförening har ansvaret för en eventuell utbyggnad eller breddning av vägnätet inom föreningens område, som idag omfattar vägnätet i Torsby. Kommande vägnät inom planområdet, med undantag för Torsby Gammelväg, kommer att byggas ut av exploitören och initialt skötas av de boende. När området är utbyggt kommer de boende att ingå i samfälligheten. Parkering kommer att ske på kvartersmark tillhörande fastigheten XXX och inte längs med Torsby Gammelväg.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Tillämplig lag

Beslutet om att påbörja arbetet med den aktuella planen togs i januari 2012. Plan- och bygglagen 2010:900, PBL, ska därför tillämpas vid prövningen.

Klagorätt

Ett beslut att anta en detaljplan får enligt 13 kap. 8 § PBL och 42 § förvaltningslagen (2017:900) överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot. Dessutom krävs enligt 13 kap. 11 § PBL att klaganden före utgången av granskningstiden framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda. Enligt praxis anses beslut att anta en detaljplan angå ägare till de fastigheter som ligger inom planområdet eller som gränsar direkt till detta. Även i fall där en gata eller väg skiljer klagandens fastighet från planområdets gräns har klagorätt ofta ansetts föreligga. Ett planbeslut kan vidare anses angå ägare till fastigheter i nära grannskap, om fastigheterna är särskilt berörda med hänsyn till arten och omfattningen av den aktuella åtgärden, natur- eller trafikförhållanden på platsen och liknande (se NJA 2017 s. 421).

Såväl BR, EC och MR (genom dödsboet efter TC) som Stadsvallsvikens Bostadsrättsförening framförde

synpunkter före utgången av granskningstiden som inte har blivit tillgodosedda. Frågan är om antagandebeslutet enligt 42 § förvaltningslagen kan anses angå dem. BR, EC och MR är samtliga delägare i fastigheten XXY, som gränsar direkt till planområdet. De har därför rätt att överklaga antagandebeslutet.

Stadsvallsvikens Bostadsrättsförening äger fastigheten XXZ. Fastigheten och planområdet skiljs åt av en mindre bilväg och en åker. I mark- och miljödomstolen åberopade föreningen bl.a. att den aktuella vägen kommer att få ökad trafikbelastning till följd av detaljplanen och att detta kommer att leda till en negativ miljöpåverkan och minskad trafiksäkerhet.

Av planbeskrivningen framgår att in- och utfart till och från den nya bebyggelsen kommer att ske via Torsby Gammelväg och således inte via den väg som går vid föreningens fastighet. Även om vägen vid föreningens fastighet skulle användas till viss del av boende inom planområdet, kommer ökningen av antalet trafikrörelser att bli relativt begränsad eftersom detaljplanen tillåter en begränsad bostadsexploatering. Den olägenhet som kan tänkas uppkomma till följd av ökad trafik är därför inte av sådan omfattning att föreningen på den grunden ska tillåtas att klaga på detaljplanen. Något annan omständighet som grundar en rätt för föreningen att överklaga antagandebeslutet har inte framkommit. Mark- och miljödomstolen borde således inte ha tagit upp föreningens överklagande till prövning. Den överklagade domen ska därför ändras på så sätt att föreningens överklagande till mark- och miljödomstolen avvisas.

Klagandenas påstående om att ett dike inom planområdet omfattas av strandskydd

I denna typ av mål finns inga hinder mot att åberopa nya omständigheter i högre instans. Kommunens yrkande om avvisning av klagandenas påstående ska därför avslås.

Strandskydd

Större delen av den bebyggelse som möjliggörs genom detaljplanen ska placeras närmare strandlinjen mot Torsbyfjärden än 100 meter och omfattas därför av strandskydd enligt 7 kap. 14 § miljöbalken. I detaljplanen anges att strandskyddet

upphävs inom kvartersmark avsedd för bostad och inom allmän plats med beteckningen "Lokalgata". Frågan är om det finns förutsättningar att upphäva strandskyddet i denna omfattning.

Kommunen får upphäva strandskyddet 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 (4 kap. 17 § PBL). Av bestämmelsen framgår att de särskilda skäl som finns angivna i bl.a. 7 kap. 18 c § miljöbalken ska tillämpas på detaljplanebestämmelser om upphävande av strandskydd.

Kommunen har i planbeskrivningen angett att det finns särskilda skäl att upphäva strandskyddet, eftersom området redan är ianspråktaget genom befintlig bebyggelse på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften (7 kap. 18 c § första stycket 1 miljöbalken). Kommunen har bedömt att området utgörs av en sammanhållen bebyggelseenhet och inte enskilda bostadshus.

För att bestämmelsen i 7 kap. 18 c § första stycket 1 miljöbalken ska bli tillämplig är det inte tillräckligt att området där strandskyddet ska upphävas kan anses vara ianspråktaget. Det krävs dessutom att området är ianspråktaget på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften, dvs. att trygga allmänhetens tillgång till strandområden och att bevara goda livsvillkor för djur- och växtliv (se MÖD 2016:13). Den aktuella bestämmelsen syftar framförallt på mark som lagligen har tagits i anspråk för befintliga bostads- och fritidshus med tillhörande tomtmark. Hur stort område kring en sådan byggnad som anses ianspråktaget beror på omständigheterna i det enskilda fallet. En omständighet som kan påverka bedömningen är om det på fastigheten finns annan bebyggelse invid huvudbyggnaden som bildar en sammanhållen enhet med denna (se Mark- och miljööverdomstolens dom den 17 juni 2015 i mål nr M 10247-14).

En del av planområdet som idag är ianspråktaget genom befintlig bebyggelse har tidigare använts som bl.a. konferensanläggning och behandlingshem. Genom detaljplanen kommer marken i stället att användas för bostadsbebyggelse. En sådan ändring av utnyttjandet kan i större utsträckning uppfattas privatiserande såväl inom

som utanför de områden där strandskyddet har upphävts (jfr MÖD 2016:13). Det framgår vidare av detaljplanen att den kvartersmark inom vilken strandskyddet har upphävts inte överensstämmer med den befintliga bebyggelsens placering. Flera av de befintliga byggnaderna inom planområdet har dessutom använts för annat än bostäder och de kan inte anses ianspråkta något område utöver den mark som de är uppförda på. Det är därmed inte möjligt att som kommunen gör gällande betrakta hela den befintliga bebyggelsen som en sammanhållen enhet. Det strandskyddade området kan alltså inte anses ha tagits i anspråk på ett sätt som gör att området saknar betydelse för strandskyddets syften. Det finns därmed inte förutsättningar att upphäva strandskyddet på denna grund.

Brukningsvärd jordbruksmark

Av detaljplanen och planbeskrivningen framgår att en del av den föreslagna bebyggelsen ska placeras på mark som kommunen har bedömt utgör brukningsvärd jordbruksmark. Enligt planbeskrivningen utgör den ianspråktagna ytan i utkanten av åkermarken ungefär tio procent av arealen. Kommunen har bedömt att åtgärden inte strider mot översiktsplanen, eftersom endast en mindre del av åkermarken tas i anspråk medan resterande del planläggs som odlingsmark.

Vid planläggning ska enligt 2 kap. 2 § PBL tillämpas bl.a. bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden i 3 kap. miljöbalken. Brukningsvärd jordbruksmark får tas i anspråk för bebyggelse endast om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och detta behov inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk (3 kap. 4 § andra stycket miljöbalken).

Bostadsförsörjningsbehovet kan vara ett sådant väsentligt samhällsintresse som gör det möjligt att använda jordbruksmark för bebyggelse (se prop. 1985/86:3 s. 53). För att ianspråktagandet ska vara tillåtet måste emellertid kommunen även göra en bedömning av möjligheten att lokalisera den tilltänkta bebyggelsen på annan plats (se t.ex. Mark- och miljööverdomstolens avgöranden i målen nr P 5481-17 och P 1188-17). En alternativ lokalisering anses vara möjlig om exploateringsföretaget är fullt godtagbart

från samhällsbyggnadssynpunkt, tekniskt och funktionellt lämpligt samt ekonomiskt rimligt (se prop. 1985/86:3 s. 158).

De skäl som kommunen har angett för att bebygga jordbruksmarken har inte innefattat någon bedömning av möjligheten att förlägga bostadsbebyggelsen på annan mark än jordbruksmarken. Kommunen har därmed inte visat att lokaliseringen är tillåten enligt 3 kap. 4 § andra stycket miljöbalken.

Sammanfattande slutsats

Eftersom det saknas förutsättningar för att i detaljplanen upphäva strandskyddet och för att ta i anspråk brukningsvärd jordbruksmark på det sätt som planen förutsätter ska beslutet att anta detaljplanen upphävas. Med hänsyn till domstolens bedömning i dessa frågor saknas det anledning att pröva klagandenas övriga invändningar mot planen.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Per Sundberg och Ingrid Åhman, referent, tekniska rådet Karina Liljeroos samt hovrättsrådet Ulf Wickström.

Målet har föredragits av Harry Hodzic.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2018-05-25
meddelad i
Nacka strand

Mål nr P 2956-17

PARTER

Klagande

1. EC
Adress hos ombud

2. HCM
Adress hos ombud

3. MHS dödsbo
Adress hos ombud

Ombud för 1-3: Jur.kand. MH

4. TC dödsbo
Adress hos ombud

Ombud: EC

5. AG

6. PK
Adress som 5

7. ASP

8. KP
Adress som 7

9. Torsby Samfällighetsförening
Box 147
139 23 Värmdö

Dok.Id 514247

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1104 131 26 Nacka strand	Augustendalsvägen 20	08-561 656 30 E-post: mmd.nacka.avdelning3@dom.se www.nackatingsratt.domstol.se	08-561 657 99	måndag – fredag 08:00–16:30

10. Stadsvallsvägens Samfällighetsförening
c/o PN

11. Stadsvallsvikens Bostadsrättsförening
c/o HC

Motpart

Värmdö kommun
134 81 Gustavsberg

ÖVERKLAGAT BESLUT

Värmdö kommuns beslut 2017-03-29 i ärende nr 2016KS/0238, se bilaga 1

SAKEN

Detaljplan för XXX i Värmdö kommun.

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandena.

BAKGRUND

Kommunfullmäktige i Värmdö beslutade den 18 juni 2014 att anta detaljplan för XXX. Antagandebeslutet överklagades av flera parter till Länsstyrelsen i Stockholms län (länsstyrelsen) som genom beslut den 17 februari 2015 avslog överklagandena. Länsstyrelsens beslut överklagades till mark- och miljödomstolen som i dom den 15 december 2015 upphävde detaljplanen med anledning av att kommunen, med stöd av 7 kap. 18 c § första stycket 1 miljöbalken, inte kunnat upphäva strandskyddet i föreslagen omfattning. Kommunen överklagade mark- och miljödomstolens dom till mark- och miljööverdomstolen som inte meddelade prövningstillstånd.

Den 29 mars 2017 antog kommunfullmäktige i Värmdö kommun ånyo detaljplan för XXX. Planförslaget uppges nu vara omarbetat i förhållande till den upphävda planen. Syftet med planen uppges vara att skapa ett långsiktigt och hållbart bostadsområde som anpassas och tar hänsyn till ekologiska, ekonomiska och sociala aspekter samt att öppna upp och tillgängliggöra naturmarken och strandområdet för boende, närboende och allmänheten.

Antagandebeslutet överklagades av HCM, EC, MHS dödsbo, Torsby Samfällighetsförening, ASP, KP, PK, AG, TC dödsbo, HC, Stadsvallsvikens Bostadsrättsförening, Stadsvallsvikens Samfällighetsförening samt Stadsvallsvägens Samfällighetsförening (klagandena) till mark- och miljödomstolen.

Mark- och miljödomstolen har i beslut den 4 december 2017 avvisat HBC samt Stadsvikens Samfällighetsförenings överklaganden.

Mark- och miljödomstolen har den 15 maj 2018 hållit syn i målet.

YRKANDEN M.M.

Klagandena har genom separata överklaganden yrkat att kommunens beslut ska upphävas och har sammantaget och i huvudsak anfört följande.

För fastigheten XXX gäller strandskydd om 100 meter in på fastigheten från strandkanten mot Torsbyfjärden och från vattendraget i norr fram till Torsbyvägen. Vattendraget nämns inte ens i planhandlingarna och har dolts effektivt på plankartan. Vattendraget är ett öppet vattendrag som mynnar ut i Torsbyfjärden men som genom ett undermåligt fastighetsunderhåll har delvis växt igen av vass. Det är dock ett synligt och brett vattendrag som går under den lilla stensatta vägbron mellan Dragudden och Stadsvall. Vattendraget är en urgammal farled mellan Prästfjärden och Torsbyfjärden. En beräkning av strandskyddsområdet med vattendraget som utgångspunkt medför att radhuslängorna längs med Torsby Gammelväg hamnar inom skyddszone. Detta område är idag inte bebyggt och något skäl för varför strandskyddet inom det området har upphävts har kommunen inte anfört.

Av 4 kap. 17 § plan- och bygglagen följer att kommunen inte kan upphäva strandskydd inom ett område som enligt 7 kap. 18 § första stycket 3 omfattas av länsstyrelsens beslutanderätt. Det borde därför varit länsstyrelsen som upphävt strandskyddet; det framgår dock inte om eller när länsstyrelsen har upphävt strandskyddet i området.

Vidare strider antagandebeslutet mot 3 kap. 4 § miljöbalken, vari anges att bruksvärd jordbruksmark endast får tas i anspråk för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och detta behov inte kan tillgodoses på ett tillfredställande sätt genom att annan mark tas i anspråk. Antagandebeslutet strider även mot översiktsplanen för området eftersom det i denna anges att byggande på bruksvärd jordbruksmark bör undvikas. Att åkermarken för närvarande inte brukas beror på att den nuvarande fastighetsägaren valt att inte bruka marken.

De ursprungliga vägarna till och från Dragudden med anlutning till väg 274 är byggda kring mitten av 1900-talet och dimensionerade för en begränsad mängd trafik. Vägarna har mycket begränsade mötesmöjligheter; gående och cyklister delar samma smala väg och sikten är skymd. Planförslaget som innebär 67 nya hushåll och därmed en ökad belastning på vägarna saknar stöd hos berörda vägföreningar i området. Planprogrammet har inte tagit hänsyn till för planprogrammet nödvändig breddning av vägen, förstärkning, tillstånd och andra erforderliga åtgärder av de enskilda vägnäten. Väg 274 är redan idag hårt belastad. Busshållplatsen Stadsvall är belägen alldeles intill länsväg 274 i en kurva och vid ett backkrön med begränsad sikt där hastigheten är 70 km/h. Busshållplatsen är utrustad med endast en mycket liten busskur för väntande resenärer i riktning in mot Stockholm. På motsvarande sida i kurvan finns endast en smal avstigningsplats. Övergångsställe saknas och trafiktätheten idag är tidvis så kraftig att äldre och rörelsehindrade inte hinner över vägen. Trafikintensiteten ökar stadigt på grund av Värmdö kommuns kraftigt ökade bostadsbyggande inom andra delar av kommunen. Enligt planförslaget kommer avgångskuren vid hållplatsen att byggas ut av exploatören. Några avtal eller tillstånd med trafikhallare eller bussbolag har inte redovisats. Inte heller finns det redovisat om busshållplatsen på andra sidan avses förstärkas eller om övergångsställe ska utmärkas. Vidare är inte vägfrågan löst i detaljplanen. Torsby Gammelväg utgör en del av kulturlandskapet som kommer att gå förlorat om vägen byggs ut och belastas enligt förslaget. Boende längs med Torsby Gammelväg kommer inte bara erfara en betydande ökning av trafiken utan även buller. Det är inte realistiskt att de boende inom det nya planområdet ska utnyttja områdets bilpool eller åka buss. Planområdets belägenhet kommer medföra att de boende kommer att nyttja egna bilar, vilket medför ökad trafikintensitet och ökat buller. Eftersom det finns så få p-platser i projektet och nästan inga gästparkeringar, så kommer det innebära att bilister kommer att parkera längs med vägföreningarnas vägar. Dessa vägar är för smala för att det ska fungera. Om besökande parkerar längs med vägarna kommer det även att störa utsikten över ängarna. Vägområdet är för smalt för att kunna breddas om inte privat mark köps in.

De planerade husens utformning är främmande för traditionell bebyggelse i skärgården och inte minst Torsbyområdet. Bebyggelsen ansluter dåligt till landskapsbilden och till terrängen. Den vackra lindallén längs med Torsby Gammelväg kommer att skymmas av de höga föreslagna husen.

Eftersom genomförandet av detaljplanen kan antas få betydande miljöpåverkan borde kommunen ha tagit fram en miljökonsekvensbeskrivning. Delar av planområdet är visserligen redan bebyggt, men delar av detaljplanen medger också omfattande bebyggelse och anläggning av parkeringsplatser på den tidigare obebyggda åkermarken öster om Torsby Gammelväg. Åkermarken är låglänt vilket kräver omfattande schaktning för att uppfylla rekommenderad höjd över havet. Det har inte närmare utretts hur detta kommer att påverka den lilla våtmarken i åkermarkens nordvästra ände. Denna del av planområdet gränsar också direkt till den ur miljösynpunkt känsliga ekbacken på XXY (ESKO). Vid ekbacken ligger en stig som är mycket uppskattad som rekreationsyta. Stigen kommer inte ha samma karaktär om den kantas av bebyggelse, bilväg och parkeringsplatser. Effekterna av den ökade trafiken i området och anläggningsarbetenas påverkan på lindallén har inte heller närmare utretts.

Inom ett biotopskyddsområde är det förbjudet att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kan skada naturmiljön. Att anta en detaljplan som tillåter bebyggelse som inte bara riskerar att skada skyddade biotoper utan även upphäva biotopskyddet kan inte anses vara förenligt med miljölagstiftningen. Kommunen hade alla möjligheter att i detaljplanen tillförsäkra lindallén fortsatt skydd genom att avstå från att placera radhuslängor i dess omedelbara närhet. Eftersom detaljplanen inte tillförsäkrar lindallén ett erforderligt skydd bör detaljplanen upphävas.

Vidare saknas på plankartan angivelse för områden för lokalt omhändertagande av dagvatten och upplag för snöröjning. Uppgifter om ledningsdragningar saknas överhuvudtaget inom den avsedda bebyggelsen.

Kommunen har dessutom tillämpat fel lagstiftning i ärendet. Enligt ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till PBL (2010:900) gäller enligt punkten 2 följande. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för mål och ärenden som påbörjats före den 2 maj 2011 och mål och ärenden som avser överklagande av beslut i ett sådant mål och ärende till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort. Start-PM för aktuellt område upprättades den 20 mars 2011. I och med detta ska ÄPBL tillämpas i detta fall. Av planbeskrivningen framgår dock att man har tillämpat den nu gällande plan- och bygglagen.

HCM, EM och MHS dödsbo har för egen del anfört i huvudsak följande. Förutsättningarna för bostadsbebyggelse inom den i målet aktuella fastigheten XXX och deras fastigheter XXY och XYZ är likvärdiga. Trots detta planläggs XXX för bostäder medan deras fastigheter XXY och XYZ mot deras vilja planläggs i angränsande detaljplan som allmän plats, natur. Detta står i strid med den kommunala likställighetsprincipen och objektivitetsprincipen.

Kommunen har bestridit bifall till överklagandena och i huvudsak anfört följande till stöd för sitt bestridande. Att diket skulle omfattas av strandskydd har inte kommit upp vare sig under samrådsförfarandet eller under granskningskedet. Tanken med plan- och bygglagens samråds- och granskningsförfarande är att kommunen ska kunna bemöta inkomna synpunkter och ändra planen om det finns fog för det för att på så sätt kunna undvika att planen blir överklagad. Det kan inte vara rimligt att sakägare kvalificerar sig för att kunna överklaga och sedan tar fram helt nya argument. Det strider mot intentionerna i 13 kap. 11 § PBL. Kommunen anser i första hand att de synpunkter som tillkommit efter granskningstiden ska avvisas eftersom de är för sent inkomna. I andra hand menar kommunen att diket är ett grävt dike som inte omfattas av strandskydd. I tredje hand menar kommunen att synpunkterna inte bör beaktas eftersom dessa synpunkter inte påverkar de klagandes fastigheter på sådant sätt att de kan anses vara berörda.

Kommunen har i sitt planarbete utgått från att diket inte omfattas av strandskydd och bedömer att det handlar om ett grävt dike som anlagts för att avvattna åkermark. Eftersom diket inte kopplar till några småvatten eller vattendrag har det en försumbar betydelse för lekande fisk. Stora delar av året är diket helt torrlagt. Ursprunget till detta vatten verkar komma från ett betongrör/kulvertering som kommunen vid platsbesök inte kunde hitta ursprunget till. Riktningen som röret kommer ifrån är nordlig och av den anledningen görs bedömningen att det skulle kunna vara dagvatten från bostadsområdet norr om odlingsmarken. I äldre kartmaterial utgör diket en ägogräns. Det är samma gräns som idag utgör en traktgräns mellan trakterna Torsby och Prästgården. I de äldre kartmaterialen markerades gränsen med hägnadssymbol. Det finns i dessa kartor inget utritat vattendrag. Vid sekelskiftet 1900 är marken åkermark enligt häradsökonomiska kartan från 1901-1906. Den farled som en gång har passerat genom området och som Ortsnamnet Dragede kan härleda till är troligen en förhistorisk vattenled från järnålder eller vikingatid då vattennivån var mellan 7 och 5 meter högre än idag. Den leden har inget med dagens dike att göra. Kommunen bedömer att ursprunget är ett anlagt dike och att inget strandskydd råder kring detta.

Start-PM för detaljplanen antogs av samhällsplaneringsnämnden i augusti 2012 och av kommunstyrelsen i oktober 2012. Det start-PM som antogs den 20 mars 2011 var för angränsande planområde som hade bestämmelsen Torsby T4. Fastigheten XXX ingick tidigare i detaljplanen för T4 med lyftes sedan ur T4 för att det hade andra förutsättningar än T4. Nu ingår resterande delar av T4 i planområdet för T3.

Det förekommer inte brister i trafiklösningarna. Inom föreslagen detaljplan samt angränsande detaljplan är ett 6 meter stort vägområde utlagt som möjliggör breddning av vägområdet. Ett av detaljplanens mål är även att de boende ska bo klimatsmart och bl.a. använda sig av områdets bilpool för samåkning till skola, affär m.m., vilket ska leda till ett minskat användande av den egna bilen. En bilpool kan även medföra att fler väljer att inte skaffa bil utan istället använder sig av bilpoolens bilar och kollektiva färdmedel. Gångavstånd till busshållplats är ca 600 meter,

vilket kommunen anser gör att nyttjandet av kollektivtrafik är ett mycket gott alternativ till bil. Dessutom har det skrivits avtal mellan kommunen och exploatören där den sistnämnda tar på sig upprustning av busshållplats – riktning mot Stockholm – för att möjliggöra för bekvämare sätt att transportera sig kollektivt. I övrigt håller Trafikverket, som är väghållare för väg 274, på att se över alla busshållplatser inom Värmdö.

UTREDNING

Till stöd för sitt överklagande har klagandena bl.a. åberopat fotografier från området, kartor samt ett antal avgöranden från mark- och miljööverdomstolen.

Till stöd för sitt bestridande har kommunen bl.a. ingivit ett antal kartor.

DOMSKÄL

Rättsliga utgångspunkter

Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten (se 1 kap. 2 § plan- och bygglagen [2010:900], PBL). Det är alltså kommunen som, inom vida ramar, avgör hur bebyggelsemiljön ska utformas i kommunen.

När ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan överklagas ska en myndighet, i detta fall mark- och miljödomstolen, vid prövningen av beslutet endast bedöma om det överklagade beslutet strider mot någon rättsregel på det sätt som klaganden har angett eller som framgår av omständigheterna (se 13 kap. 17 § PBL). Om domstolen vid prövningen finner att beslutet strider mot en rättsregel ska beslutet 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.

Domstolens prövning stannar i många fall vid en bedömning av om beslutet att anta en detaljplan ligger inom ramen för det handlingsutrymme som reglerna i PBL ger

kommunen. Hänsyn ska tas till både allmänna och enskilda intressen (se 2kap. 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 (se 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 (se Mark- och miljööverdomstolens avgörande MÖD 2014:12).

Vid planläggning ska bebyggelse och byggnadsverk utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- och landskapsbilden, natur- och kulturvärdena på platsen och intresset av en god helhetsverkan (2 kap. 6 § PBL). Planläggning får vidare inte ske så att den avsedda användningen enligt planen kan medföra en betydande olägenhet för omgivningen (2 kap. 9 § PBL). Förhållanden som ska beaktas är exempelvis olägenheter för grannar i form av skymd sikt eller sämre ljusförhållanden.

Av 4 kap. 33 § PBL följer bl.a. att planbeskrivningen ska innehålla en redovisning av planeringsförutsättningarna, planens syfte, hur planen är avsedd att genomföras, samt 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. Planbeskrivningen ska innehålla det illustrationsmaterial som behövs för att förstå planen.

Av 11 kap. 10 § PBL framgår att länsstyrelsen, efter att den har fått ett meddelande om att en kommun beslutat att anta en detaljplan, ska besluta om den ska överpröva beslutet om att anta planen. En överprövning ska göras om beslutet inte är förenligt med de allmänna intressen som anges i bestämmelsen. Att länsstyrelsen bedömt planen som godtagbar i en fråga som länsstyrelsen som regional planmyndighet ska bevaka, innebär många gånger 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).

Mark- och miljödomstolens bedömning

Mark- och miljödomstolen har tagit del av alla handlingar och synpunkter i målet. Domstolen har dock inte möjlighet att bemöta varje enskild synpunkt inom ramen för denna prövning.

Domstolen konstaterar till att börja med att länsstyrelsen har beslutat att inte överpröva antagandebeslutet av detaljplanen enligt 11 kap. 10 § PBL. Vidare finner domstolen att kommunens bedömning att genomförandet av detaljplanen inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan enligt 4 kap. 34 § PBL får godtas. Kommunen har därmed inte varit skyldig att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. 12 § miljöbalken.

Enligt punkten 2 i övergångsbestämmelserna till PBL ska äldre föreskrifter fortfarande gälla för mål och ärenden som har påbörjats före den 2 maj 2011, och mål och ärenden som avser överklagande av beslut i ett sådant mål eller ärende, till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort. Av ingivet start-PM framgår att kommunstyrelsen antog detta under oktober 2012. De i förevarande mål tillämpliga bestämmelserna utgörs därför av föreskrifterna i PBL och inte i ÄPBL som klagandena gjort gällande.

Vad avser frågan om vägnätets anpassning till det ökade antalet boende i området samt de trafiksäkerhetsfrågor som kan uppstå i relation till väg 274 gör mark- och miljödomstolen följande överväganden. Domstolen kunde vid synen konstatera att befintliga vägar är smala och inte dimensionerade för någon större trafikmängd. Av planhandlingarna framgår dock att befintligt vägnät i området ska breddas och utvecklas. I övrigt framgår av planbeskrivningen att kommunens avsikt är att de boende i området ska leva klimatsmart och huvudsakligen utnyttja områdets bilpool och kollektivtrafiken istället för den egna bilen. Det framgår även att befintlig busshållplats vid väg 274 i riktning in mot Stockholm kommer att byggas ut för att det ska bli bekvämare för de boende att använda kollektivtrafiken. Även om det enligt domstolens mening inte framstår som sannolikt att de boende i området

kommer att avstå den egna bilen får det ändå anses ligga inom ramarna för den kommunala beslutanderätten att planera området utifrån de i planbeskrivningen angivna förutsättningarna. Skäl att upphäva planen föreligger därmed inte på denna grund.

Klagandena har vidare anfört att den planerade bebyggelsen inte är anpassad till den rådande omgivningen. Enligt domstolens bedömning kommer den befintliga bebyggelsen på platsen att utgöra grund för den föreslagna bebyggelsen. Domstolen bedömer vidare att den föreslagna bebyggelsen inte utgör en väsentlig påverkan på landskapsbilden. Den föreslagna bebyggelsen är i flera delar avsedd att påminna om de ekonomibyggnader som varit brukliga i landskapet. Vad klagandena i den delen anfört samt vad klagande har anfört om de eventuella olägenheter som husen kan ge upphov till, bl.a. skymd sikt, är inte en sådan brist som kan föranleda detaljplanens upphävande.

Klagandena har även gjort gällande att detaljplanen ska upphävas eftersom den till viss del ianspråktar brukningsvärd jordbruksmark. Mark- och miljödomstolen gör följande överväganden. Brukningsvärd jordbruksmark får endast tas i anspråk för bebyggelse som behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och detta behov inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredställande sätt genom att annan mark tas i anspråk, vilket följer av 3 kap. 4 § miljöbalken. Med begreppet jordbruksmark avses såväl åkermark som kultiverad betesmark (se Mark- och miljööverdomstolens dom den 1 april 2016 i mål nr P 4087-15). Sådan mark är brukningsvärd om den med hänsyn till läge, beskaffenhet och övriga förutsättningar är väl lämpad för jordbruksproduktion. Vid bedömningen bör beaktas att jordbruksmark är en begränsad resurs med avgörande betydelse för att trygga livsmedelsförsörjningen i landet och att syftet med bestämmelsen var att säkerställa en långsiktig hushållning (MÖD 2017:17). Mark- och miljödomstolen noterar att kommunen inte har ifrågasatt att marken skulle utgöra jordbruksmark. Mot bakgrund av utredningen i målet bedömer domstolen att den aktuella marken på fälten öster om Torsby Gammelväg utgör jordbruksmark. Något annat än att den därvid även skulle vara brukningsvärd har inte framkommit. I detta fall utgör

emellertid radhuslängorna en begränsad komplettering till den bebyggelse som planeras väster om Torsby Gammelväg. På grund av byggnadernas tänkta placering kommer jordbruksmarken endast i obetydlig mån att påverkas. Med beaktande av detta, samt med beaktande att platsen av kommunen har bedömts lämplig för bostadsutbyggnadutbyggnad, utgör således inte 3 kap. 4 § miljöbalken skäl för att upphäva detaljplanen. Vad klagandena har anfört om detaljplanens förenlighet med den rådande översiktsplanen för området påverkar inte domstolens bedömning.

Klagande har vidare anfört att vattendraget norr om fastigheten omfattas av strandskydd vilket enligt deras mening förbisetts av kommunen. Kommunen har i genmäle anfört att klagande inte har kunnat göra gällande denna grund för detaljplanens upphävande eftersom den framförts först i överklagande till mark- och miljödomstolen. Mot den bakgrunden borde, enligt kommunens mening, klagandenas talan i den delen avvisas.

Vad avser frågan om avvisning gör mark- och miljödomstolen följande bedömning. Av 13 kap. 11 § PBL följer att ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan endast får överklagas av den som före utgången av granskningstiden skriftligen har framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda. Såsom regeln är utformad begränsar den endast kretsen av klagoberättigade och kan knappast i rättstillämpningen tilläggas den vidare innebörden att klaganden inte får göra andra invändningar mot planen än sådana som han eller hon har fört fram under ärendets tidigare handläggning (se Lindbergs uppsats ”Om besvärprövningen av planbeslut”, Förvaltningsrättslig Tidskrift 1992 s. 465 f.). Denna ståndpunkt har bekräftats i regeringens praxis. Regeringen (beslut den 19 oktober 1989, Pl 1996/89) har nämligen funnit att det inte föreligger något hinder mot att pröva även de invändningar som klagandena framfört först hos länsstyrelsen; klagandena hade alltså yttrat sig till kommunen i andra frågor, (se Didón m.fl. Plan- och bygglagen [7 december 2017, Zeteo], kommentaren till 13 kap. 11 § PBL).

Mot bakgrund av det ovan anförda finner mark- och miljödomstolen att klagandena inte varit förhindrade att först hos domstolen framföra synpunkter avseende strandskydd för vattendraget.

Mark- och miljödomstolen avser därmed pröva frågan om vattendraget omfattas av strandskydd. Därvid gör domstolen följande överväganden. Enligt 7 kap. 13 § miljöbalken gäller strandskydd vid havet och vid sjöar och vattendrag. Det gäller generellt över hela landet. Strandskydd syftade ursprungligen till att skydda allemansrätten på strandområden, som i allmänhet ansågs vara den värdefullaste marken från friluftslivets synpunkt. År 1994 genomfördes en stor förändring som vidgade syftet med strandskyddet till att omfatta inte bara allmänhetens tillträde till strandområdena utan även till att bevara goda livsvillkor för djur och växtlivet på land och vatten. Det saknas definition av begreppet ”vattendrag”, såväl i miljöbalken som utanför lagstiftningen. I allmänhet torde åsyftas naturliga vattendrag såsom bäck, flod, å och älv. Definitionsfrågan kompliceras dock av det faktum att det kan vara svårt att dra gränsen mellan vad som är ett artificiellt vattendrag och naturligt sådant. Bedömningen av om det är fråga om ett vattendrag som omfattas av strandskydd eller inte får i stället göras från fall till fall (jfr Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 11 juni 2015 i mål nr M 10756-14). I förevarande mål konstaterar domstolen att parterna har olika uppfattning om huruvida vattendraget är naturligt eller artificiellt. Vid syn i området samt av övrig utredning i målet har det framkommit att vattendraget avvattnar den intilliggande åkermarken. Den omständigheten ensam kan emellertid enligt domstolens mening inte ge stöd för att det rör sig om ett artificiellt dike. Däremot ger det kartmaterial som finns ingivet i målet ledning kring när i tiden vattendraget tillkom. Av angivet material framstår det som sannolikt att vattendraget tillkom vid det förra sekelskiftet med syfte att avvattna den omkringsliggande åkermarken, dvs. som ett markavvattningsdike. Vid bedömningen av vad som gäller för markavvattningsdiken har strandskyddets historiska framväxt betydelse. När strandskyddet infördes år 1950 och fram till dess att syftet utvidgades år 1994 framstår det som uteslutet att ett dike grävt för att avvattna åkermark skulle anses ha någon betydelse för allmänhetens bad och friluftsliv, vilket skulle ha motiverat att det skulle omfattas av

strandskydd. Sedan syftet utvidgades år 1994 kan grävda diken som är vattenförande visserligen ha ett intresse ur strandskyddssynpunkt eftersom de inte sällan bidrar till goda livsvillkor för växt- och djurlivet. Något uttalande som tyder på att lagstiftaren vid 1994 års ändring tänkte sig utöka tillämpningsområdet för bestämmelserna till att också omfatta markavvattningsdiken finns dock inte. Det är tydligt att en sådan utökning av tillämpningsområdet skulle beröra ansenliga arealer varav endast en mindre del, själva diken med närmaste omgivning, skulle utgöra de skyddsvärda områdena. Förarbetsuttalandena om bäckar och tjärnar tyder snarare på att det var mer naturligt förekommande vatten som alltjämt var avsedda att skyddas även sedan syftet utvidgats. Dessutom kan noteras att bestämmelserna om biotopskydd infördes redan år 1991, vilket skyddar många vattenförande diken i jordbrukslandskapet (se Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 11 juni 2015 i mål nr M 10756-14). Med hänsyn till det anförda bedömer mark- och miljödomstolen, i likhet med kommunen, att strandskydd inte gäller vid det i målet aktuella diket. Skäl att upphäva detaljplanen på denna grund föreligger således inte.

HCM, EC samt MHS dödsbo har vidare anført att antagande av detaljplanen strider mot den kommunala likställighetsprincipen. Mark- och miljödomstolen gör följande överväganden. Av utredningen i målet framgår att XXX och de klagandens fastigheter XXY och Torsby XYZ planläggs för olika syften i olika detaljplaner. Att planlägga mark och vattenområden är en kommunal angelägenhet. Kommunens beslut bör endast upphävas om kommunen har gjort en felaktigt avvägning mellan allmänna och enskilda intressen eller handlagt planärendet på ett felaktigt sätt. Vad HCM, EC och MHS dödsbo har anført om likställighetsprincipen är en argumentation som saknar relevans för domstolens prövning huruvida kommunen inom sitt lagstadgade handlingsutrymme kunnat planlägga den i målet aktuella fastigheten XXX på det sätt som framgår av planhandlingarna. Vad HC, EC samt MHS dödsbo har anført påverkar således inte domstolens bedömning i förevarande mål och utgör därmed inte grund för upphävande av detaljplanen.

Vad de klagande i övrigt har anfört om bl.a. bristen på bullerutredning, frågan om parkering, dagvattenhantering och skötseln av vägarna samt vad som i övrigt har framkommit i målet innebär inte skäl att upphäva detaljplanen. Det har heller inte framkommit andra formella fel som skulle kunna föranleda detaljplanens upphävande.

Sammanfattningsvis finner mark- och miljödomstolen att kommunen har hållit sig inom det handlingsutrymme som reglerna medger och gjort en godtagbar avvägning mellan enskilda och allmänna intressen. Överklagandena ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV 427)

Överklagande senast den 15 juni. Prövningstillstånd krävs.

Peter Winge

Jonas T Sandelius

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Peter Winge, ordförande, och tekniska rådet Jonas T Sandelius. Föredragande har varit beredningsjuristen Henriette Fornas Minerskjöld.