

Mark- och miljödomstolen vid Östersunds tingsrätt
Box 708
831 28 ÖSTERSUND

ÖVERKLAGANDE

Klagande

Norrlandets Byalag, c/o Lars Berglund, Gråbergsvägen 34, 805 95 Gävle.

Överklagat beslut

Länsstyrelsen i Gävleborgs läns beslut den 13 november 2013, Dnr 403-5715-13, angående detaljplan för Engesberg.

Saken

Detaljplan, nu bl.a. frågan om avvisning av talan

Yrkande

Norrlandets Byalag yrkar i första hand att ärendet visas åter till Länsstyrelsen för ny prövning av om Byalaget har rätt att överklaga Länsstyrelsens beslut.

Norrlandets Byalag yrkar i andra hand att bygg- och miljönämndens beslut att anta detaljplanen upphävs.

Grunder

För förstahandsyrkandet: Länsstyrelsen har inte i sak prövat huruvida Byalaget är en sådan förening som har rätt att överklaga Kommunens beslut enligt 16 kap.

För andrahandsyrkandet: Byggnads- och miljönämnden var inte behörig att besluta om planen. I övrigt åberopar Byalaget samma grunder för talan som angavs i överklagandet till Länsstyrelsen.

Talerätt

Länsstyrelsen har felaktigt bedömt Byalagets rätt att föra talan mot Kommunens beslut om detaljplan för Engesberg. Beslutet är heller inte motiverat.

Byalaget är en sådan förening som har rätt att överklaga beslutet enligt 16 kap. 13 § miljöbalken. Byalaget är en ideell förening med nästan 400 medlemmar. De flesta medlemmarna är bofasta eller sommarboende på Norrlandet och berörs mer eller mindre direkt av detaljplanen för Engesbergsområdet. Byalaget har före utgången av granskningstiden skriftligen framfört synpunkter som inte blivit tillgodosedda.

Byalaget har enligt sina stadgar som ändamål bl.a. att ta tillvara medlemmarnas miljöintressen. Detta ändamål är dominerande för verksamheten på grund av de omfattande exploateringsplaner som under lång tid hotat miljön på Norrlandet.

Byalaget påbörjade sin verksamhet år 1973.

Länsstyrelsens beslut att avvisa Byalagets talan är inte motiverat. I beslutet anges endast att såvitt Länsstyrelsen kunnat utröna så uppfyller inte Byalaget och [sic] Gävle Fiskareförening kraven. De båda föreningarna har klagorätt av olika skäl och det utgör inte en motivering av beslutet att endast ange att de två föreningarna inte har klagorätt.

Byggnads- och miljönämndens behörighet

Huvudregeln är att det är kommunens högsta beslutande organ, kommunfullmäktige, som ska anta detaljplaner. Fullmäktige kan i vissa fall delegera beslut till lägre instans. Det kan ske för planer som inte är av stor vikt eller har principiell betydelse (5 kap. 27 § PBL). Det brukar uttryckas som att beslut om planer (och framför allt ändringar av planer) som är av rutinkaraktär eller av mindre intresse från allmän synpunkt kan delegeras. Undantaget omfattar bl.a. planer som kan handläggas med enkelt planförfarande.

I förarbetena till den tillämpliga bestämmelsen anges bl.a. att delegation inte ska ske vad gäller planer som reglerar många motstridiga intressen och särskilt känsliga miljöer. Vidare anges som ett skäl emot delegation att det finns motsatta intressen mellan staten och kommunen om hur de allmänna intressena ska beaktas.

I den ledande kommentaren till PBL anges följande: ”I överensstämmelse med vad som tidigare gällde är det avsett att restriktivitet ska iakttas vid delegation av beslutanderätten i planärenden.” (Norstedts Juridik Zeteo kommentaren till 5 kap. 27 § PBL)

Alla omständigheter i det här ärendet talar mot att delegation kan ske. Ärendet

1. omfattar ett område av riksintresse för kulturmiljövården,
2. innefattar bedömningar om undantag från strandskydd,
3. berör ett område värdefullt för naturmiljön,
4. innehåller bedömningar av användningen av naturresurser,
5. innefattar avvägningar mellan allmänna intressen och enskilda intressen,
6. har framkallat kraftiga protester från allmänheten,

7. har föranlett två kommunala nämnder samt Länsstyrelsen att invända mot förslaget i sak, dessutom
8. har Läns museet avstyrkt bebyggelse av området.

De ovan angivna punkterna behandlas närmare nedan under skilda rubriker.

Invändningar i sak mot planförslaget

Att det under ärendets beredning framförts starka invändningar i sak är enligt regeringens praxis ett entydigt skäl för att delegation inte ska få ske, se t.ex. avgörandena M91/3705-3707/9 och M94/351/9. Mycket omfattande protester har framförts under det här ärendets handläggning.

Detaljplanen har föregåtts av en översiktsplan med ungefär samma innehåll vad gäller Engesbergs fritidsområde. Förslaget till översiktsplan väckte kraftiga protester från allmänheten och två kommunala nämnder motsatte sig förslaget. Campingföreningen samlade in tusentals namnunderskrifter mot förslaget till översiktsplan. Gissningsvis kom en betydande andel från långväga campinggäster. Ett stort antal medborgare lämnade in egna yttrande i protest mot planförslaget. Byalaget avstyrkte i ett utförligt motiverat yttrande förslaget. Läns museet avstyrkte i ett utförligt motiverat yttrande bestämt förslaget (delvis citerat nedan). Länsstyrelsen avstyrkte xxxTrots detta beslutade kommunen att anta förslaget till översiktplan samt har gått vidare genom den här aktuella planen.

Motståndet mot den byggnation som detaljplanen tillåter var alltså kraftiga och närmast unika i så måtto att även kommunala nämnder protesterade. Det bör återigen påpekas att även den från kommunen fristående organisationen Läns museet i Gävleborg samt Länsstyrelsen avstyrkte den planerade exploateringen av området.

Protesterna mot detaljplanen var inte lika kraftiga som mot översiktsplanen, vilket har naturliga förklaringar. De kommunala nämnderna samt Läns museet och Länsstyrelsen har sannolikt fogat sig efter översiktplanen och därmed gett upp sina protester. Detta innebär dock rimligen inte att de invändningar i sak mot den planerade exploateringen som de framfört förlorat sin bärkraft. Inte heller är det konstigt att allmänhetens protester mot detaljplaneförslaget inte blev så kraftiga; att på nytt mobilisera med samma kraft mot ungefärligen samma förslag är naturligtvis inte så lockande. Det känns sannolikt meningslöst för många att försöka och konstigt att samma fråga kommer upp igen trots protesterna. Dessutom är det så att såväl campingföreningen som de kulturella aktiviteterna håller stängt för vintern och möjligheten att mobilisera medlemmar och allmänhet därmed var kraftigt reducerad under utställningstiden.

Av särskilt intresse är vad departementschefen anförde i det här sammanhanget propositionen: ”En annan fråga som enligt min mening påverkar delegationens omfattning är om det finns motsatta uppfattningar mellan staten och kommunen om hur de allmänna intressena skall beaktas i ett visst område. Översiktsplanen kan t.ex. ge riktlinjer om exploatering av mark som enligt länsstyrelsens uppfattning är av riksintresse från bevarandesynpunkt. Om kommunen i ett sådant fall ändå fullföljer översiktsplanens intentioner genom att detaljplanlägga området anser jag det självklart att antagandet bör ske av fullmäktige.”

Länsstyrelsen grunduppfattning får antas vara att området inte bör exploateras, eftersom det inte framkommit något som föranleder att den uppfattningen ändrats. Det är en annan sak att Länsstyrelsen i detalplaneärendet och i överklagandeärendet av lojalitet mot översiktplanen inte vidhållit denna ståndpunkt.

I det här sammanhanget finns det också skäl att hänvisa till det rättsprövningsfall som finns refererat i RÅ 1991 ref.85: I fallet hade en byggnadsnämnd, med stöd av delegation, antagit en detaljplan som skulle göra det möjligt att uppföra ett trevånings flerbostadshus på mark som i gällande plan var avsedd för parkändamål. Planen hade mött omfattande kritik från bl.a. många boende i planområdets närhet. Regeringsrätten (majoriteten) ansåg att beslutet att anta planen inte kunde anses vara av principiell beskaffenhet men fann – mot bakgrund bl.a. av departementschefens uttalanden i propositionen – att planen kunde anses avse en särskilt känslig miljö och att den i vart fall inte var av endast ringa intresse från allmän synpunkt. Byggnadsnämnden borde därför ha överlämnat ärendet till kommunfullmäktiges avgörande. Regeringsrätten fann således att nämnden överskridit sin befogenhet och upphävde regeringens beslut att avslå överklagandena av planbeslutet.

Som tydligt framgår av det som anges ovan och vad som framgår nedan under skilda punkter är den aktuella planen såväl principiellt viktig som av större betydelse. Länsstyrelsen motiverar inte den motsatta bedömningen, utan påstår endast blankt att så inte är fallet.

Allmänt (punkt 5)

Någon motsvarighet till Engesbergsområdet finns inte i närheten av Gävle. Inom området finns camping, bad, café, kulturscen och det utnyttjas också flitigt för fritidsaktiviteter av olika slag. Många strövar i naturen eller har picknick och grillar vid stranden. Campingen är välbesökt och populär. Såväl campingen som fritidsområdet i övrigt nyttjas i hög grad av människor med begränsad budget och som uppskattar enkelheten. En betydande andel av campingens gäster tältar.

Kort sagt utgör området en väl fungerande enhet för rekreation som utnyttjas av många kommuninvånare och besökare till kommunen.

Att området är värdefullt som fritidsområde hänger samman med dess kultur- och naturvärden. En exploatering med bostäder för resursstarka individer innebär oundvikligen att allmänhetens tillträde till området starkt begränsas.

Ärendet innefattar således avvägningar mellan allmänna intressen och enskilda intressen.

Skäl att bebygga Engesbergs fritidsområde (punkt 5-8)

I grunden är det en märklig idé att bebygga ett allmänt erkänt och fungerande fritidsområde med bostäder. Skälen som åberopas för att bygga inom ett fritidsområde bör vara mycket övertygande. Den viktigaste punkten i en plan bör därför vara en saklig redogörelse för skälen för en exploatering.

I föreliggande plan anges inga skäl för att byggnationen bör ske just inom fritidsområdet. Alternativa placeringar av byggnationen tycks inte ha undersökts.

Under rubriken planens syfte och huvuddrag (s. 1) anges att det i Engesberg länge har funnits en efterfrågan på att uppföra ett seniorboende i anslutning till den gamla gården. I Engesberg finns inte och har inte funnits någon efterfrågan på ett seniorboende, däremot finns det numera ett intresse från människor som bor på annat håll att bygga i Engesberg. Det är dock inte någon önskan som funnits länge. Det primära intresset för den här gruppen har varit att få bygga på Norrlandet och den mer precisa placeringen har inte spelat någon roll. När andra mer önskvärda områden visat sig inte möjliga att exploatera har nu intresset riktats mot Engesberg.

Det bör framhållas att det endast är i detta sammanhang som en hänvisning till seniorboende görs. I övrigt innehåller planförslaget ingen begränsning till typen av byggnation. Det är alltså fullt möjligt att området bebyggs med helt vanliga hyreshus. Skulle det alltså bedömas som mer angeläget ur ett allmänt intresse med ett seniorboende så finns inte någon garanti för att det är just ett sådant som kommer att byggas inom området. Länsstyrelsen behandlar inte denna fråga.

Kulturmiljö (punkt 1 och 5-8)

Norrlandet är av riksintresse för kulturmiljövården. Inom planområdet är såväl byggnader som tomt och park samt angränsande skogsmark bedömd som kulturhistoriskt värdefull.

Det är närmast befängt att, som planen gör, låtsas som att kulturmiljön inte skulle påverkas kraftigt negativt av den planerade bebyggelsen. Det framgår om inte annat av illustrationerna i planen att så blir fallet.

Vi vill här citera Läns museets yttrande över förslaget till översiktplan (2010-08-03, dnr. 08KS195-502):

”När det gäller området kring Engesberg anser läns museet fortfarande att ny bostadsbebyggelse här är olämpligt. Solviksvägen är ett av få områden på Norrlandet där det tidiga 1900-talets landskap kan upplevas på plats. Sommarvillorna som vänder sig mot vattnet är bland de bäst bevarade och skogen som tidigare tog vid ovanför sommarvillabebyggelsen längs hela kusten finns ännu kvar. Ny bostadsbebyggelse inom området skulle därför för alltid utplåna platsens karaktär. Utöver sommarvillorna har även den övriga bebyggelsen höga kulturmiljövården. Därför anser läns museet att Engesbergsområdet i stället bör tas tillvara som en resurs för besöksnäringen.”

Bättre än så kan saken knappast uttryckas och det är anmärkningsvärt att Länsstyrelsen väljer att ignorera sakkunskapens bedömning.

I planen anges i texten under rubriken ”Område 3” (s.16) ”Ny byggnad/-er ska gestaltas på ett modernt sätt med traditionella stildrag och återhållet uttryck som underordnar sig Engesbergs gård.” Återigen framgår tydligt, såväl av illustrationerna som av byggnadernas storlek, att det är fel att ange att de kan underordna sig Engesbergs gård. Länsstyrelsen anger i det överklagade beslutet att detaljplanen ger ramar för bebyggelsens utformning med anpassning till den omgivande miljön och finner att detaljplanens reglering är tillräcklig. Länsstyrelsen väljer att inrikta sin bedömning mot vad den kallar ”ramarna för bebyggelsens utformning”, men väljer att

bortse från att det är omöjligt att uppföra nya byggnader som till storlek och utförande helt kommer att dominera området oavsett hur de utformas.

Illustrationerna längst ned på samma sida visar också tydligt att kulturmiljön helt kommer att förstöras genom exploateringen.

Under rubriken ”Stadsbild/landskapsbild” (s. 21) anges att landskapsbilden kommer att påverkas endast i mindre omfattning ”eftersom det handlar om en komplettering av det befintliga bebyggelsemönstret.” Detta är helt enkelt en oriktig beskrivning. Det är helt uppenbart att landskapsbilden kommer att totalt förändras genom den omfattande byggnation som föreslås. Enbart detaljplanen för område 3 medger en bygggrätt om 3 000 kvadratmeter byggnadsyta, vilken bebyggelse placeras på den högsta punkten inom området. Byggnationen kommer att totalt dominera hela området och kommer att synas från hela yttre fjärden genom sin höga placering och höjd. Länsstyrelsen anger att det står klart att landskapsbilden kommer att förändras genom en exploatering enligt planen, men finner, utan att motivera bedömningen närmare, att den föreslagna förändringen inte kommer att påverka områdets värden så mycket att den inte kan godtas. Mot bakgrund av att den planerade byggnationen kommer att dominera landskapsbilden, såväl i närområdet som på långt avstånd över vattnet, är detta en synnerligen märklig bedömning.

Under rubriken ”God bebyggd miljö” (s. 4f) anges som ett kommunalt mål att bebyggd miljö ska utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en lokalt och globalt god miljö. I planen dras slutsatsen att en exploatering av fritidsområdet uppfyller målet eftersom ”kulturmiljön kring Engesbergs gård skyddas och värdefulla landskapselement undantas från exploatering.” Detta är nonsens och det måste författarna rimligen vara medvetna om. För det första har målet om en hälsosam livsmiljö inget med kulturmiljön att göra som anges i planen. Vidare kan det rimligen inte bli en bättre miljö av att ett område exploateras än av att det inte gör det.

Fritidsområde (punkt 4 -7)

Märkligt lite sägs i planen om att det rör sig om en kraftig exploatering av ett allmänt populärt fritidsområde som används för både rekreation och friluftsliv. Långt bak i planen under rubriken ”Rekreation och friluftsliv” (s. 22) anges att ”Exploateringen kommer i huvudsak att ske i anslutning till befintlig bebyggelse.” Detta är missvisande. Visserligen finns en mycket begränsad bebyggelse inom fritidsområdet, men den används för att området ska kunna nyttjas som fritidsområde och den är till sin omfattning helt underordnad. Att privatisera befintliga byggnader samt i stor omfattning bygga nya bostäder inom området kan inte annat än hämma eller helt förhindra användandet av området för rekreation.

Vidare anges att det intill planområdet finns andra sammanhängande naturområden, sannolikt med den underförstådda meningen att allmänheten kan söka sig till dessa istället. Återigen blir frågan varför man ska exploatera ett fungerande fritidsområde och hoppas att allmänheten ska söka sig till andra områden istället.

Under rubriken ”Jämlikhet” (s. 22) anges att det är fråga om bostäder i ett läge med stort bilbehov och att bostäderna främst är ämnade för medborgare med god ekonomi.

Detta leder oss till slutsatsen att de boende inom området kommer att ha minst 60-70 bilar. I planen beräknas det bli 0,5 – 1 bil per hushåll, men det anser vi vara alltför optimistiskt. Många hushåll kommer att bestå av två eller flera yrkesarbetande personer, vilka har behov av egen bil. Till detta kommer den här personkategorins ytterligare fordon i form av snöskotrar och liknande. Uppenbarligen är även denna dimension av exploateringen svårförenlig med bevarandet av fritidsområdet och campingen.

Här kan man också reflektera över frågan varför kommunen anser det så angeläget att bebygga området med bostäder för medborgare med god ekonomi att det berättigar att beröva många vanliga gävlebor och besökande campare möjligheten att fortsätta nyttja fritidsområdet.

I denna del anger Länsstyrelsen att den har förståelse för framförda synpunkter samt att en exploatering i enlighet med vad planen tillåter kommer att påverka den omgivande miljön och förändra möjligheterna till friluftsliv och rekreation. I princip ger Länsstyrelsen oss alltså rätt i framförda synpunkter. Länsstyrelsen gör dock bedömningen att exploateringen inte kommer att ge upphov till betydande olägenheter i PBL:s mening. Länsstyrelsens bedömning är fel och alltför snäv.

Naturmiljö (punkt 3-7)

Att området är värdefullt som fritidsområdet hänger samman med dess naturvärden. I planen anges under rubriken ”Natur” (s. 6) följande: ”Mot Ryssängen och ned mot Solviksvägen finns ett skogsparti med äldre tallar och lövträd med vissa naturvärden och mycket stort värde för landskapsbilden och områdets värde som rekreations- och friluftsområde.” Bedömningen följs sedan inte upp utan det är just det här området som kommer att förstöras genom den planerade exploateringen.

Byalaget vill här citera från vårt eget yttrande över förslaget till översiktplan (2010-07-28, dnr. 08KS195-355):

”Området kring Engesberg utgör dessutom ett särskilt intressant landskap, där landskapets struktur inte bör förändras. De historiska spåren är särskilt starka och relationen mellan bebyggelse och obebyggda områden, såväl odlade som parkliknande och mer vilda är mycket bevarandevärd. Området är utpekade som särskilt värdefullt naturområde i planförslaget (N.25). Även av dessa skäl är det orimligt att bebygga området.”

Strandskydd (punkt 2 och 5)

Miljöbalkens 7 kap. om strandskydd är tillämpligt för att skydda Engesbergs fritidsområde mot nyetablering av bostadsbebyggelse. Inom området gäller utökade strandskydd. Det har upphävts genom planen med hänvisning till att det finns särskilda skäl i och med att området närmast strandlinjen är väl avskilt genom befintlig väg och bebyggelse. I det överklagade beslutet bedömer Länsstyrelsen att det finns särskilda skäl att upphäva strandskyddet och att upphävandet inte påverkar strandskyddets syften.

Det är fel att det finns särskilda skäl att göra undantag från strandskyddet. Tvärtom föreligger synnerliga skäl att inte göra undantag. Skäl som nämns i förarbetena för att inte göra undantag från strandskyddet är att områden har betydelse för friluftsliv och naturskydd, vilka båda har stark relevans i det här fallet. Den jättelika byggnaden som planeras kommer att synas från sjön och förstöra områdets karaktär som Läns museet skriver i sitt remissyttrande. Det är alltså inte tillräckligt som anges i planbeskrivningen att området närmast strandlinjen är väl avskilt genom befintlig väg och bebyggelse.

Som skäl för att upphäva strandskyddet inom område 4 anges att bevarandet av villa Sjötorp är ett angeläget allmänt intresse ur kulturmiljösynpunkt. Det är möjligt att det är ett angeläget allmänt intresse att bevara villa Sjötorp, men det är så pass osäkert om villan verkligen kommer att flyttas till det aktuella området att det inte finns skäl att göra ett generellt undantag från strandskyddet. Nederst på sidan 24 i planbeskrivningen anges att ”eventuellt flyttas Villa Sjötorp till tomten som finns med i detaljplanen. Det är dock ett eget projekt där kostnaden ligger utanför detaljplanen.” Om villan inte flyttas till tomten ligger den öppen för annan bebyggelse. Risken för detta är sådan att strandskyddet inte ska upphävas. Länsstyrelsen tar inte i det överklagade beslutet ställning till denna fråga.

Det bör i sammanhanget påpekas det märkliga i att kommunen lägger sådan energi på att rädda villa Sjötorp, när den samtidigt är beredd att fullständigt förstöra ett område som genom sin helhet och användning är betydligt mer värt att bevara. Denna observation talar också för att det inte finns någon verklig ambition att flytta villa Sjötorp utan att talet om detta endast är en manöver för att skapa byggrätter i attraktivt strandnära läge i Engesberg.

Användning av naturresurser (punkt 4)

Miljöbalken lägger stor vikt vid en ändamålsenlig användning av naturresurser. Miljöbalkens 3 kap. 6§ lyder: ”Mark- och vattenområden samt fysisk miljö i övrigt som har betydelse från allmän synpunkt på grund av deras naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Behovet av grönområden i tätorter eller i närheten av tätorter skall särskilt beaktas. Områden som är av riksintresse för naturvärden, kulturmiljövärden eller friluftslivet skall skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.”

Engesbergsområdet är skyddsvärt i alla de avseende som anges i bestämmelsen. Som nämnts ovan är Norrlandet av riksintresse för kulturmiljövärden. Inom planområdet är såväl byggnader som tomt och park samt angränsande skogsmark bedömd som kulturhistoriskt värdefull. Området är ett mycket populärt fritidsområde. Länsstyrelsen gör ingen helhetsbedömning i det här avseendet.

Samlad bedömning

Länsstyrelsen valde att inte pröva planärendet genom en samlad bedömning av den planerade exploaterings inverkan på olika motstående intressen. Länsstyrelsen valde

i stället att lägga upp prövningen så att frågorna behandlas styckevis och delt. Det är fel och ger en skev bild av projektets omfattning och inverkan. Vid en samlad bedömning är det svårt att komma ifrån att den planerade exploateringen medför ingrepp som för alltid kommer att förstöra ett populärt fritidsområde som dessutom är klassat som av riksintresse för kulturmiljövården samt omfattas av strandskydd. Länsstyrelsen har själv i ett tidigare yttrande motsatt sig exploateringen. Även Läns museet och två kommunala nämnder har i tidigare yttranden motsatt sig exploateringen. Allmänheten har protesterat kraftigt mot exploateringen.

Bönan den 20 december 2013

Lars Berglund