

Mark- och miljööverdomstolen  
Svea.avd6@dom.se

SVEA HOVRÄTT  
vid Svea Hovrätt  
060107

INKOM: 2019-07-03  
MÅLNR: P 7075-19  
AKTBIL: 3

## Utveckling av talan avseende överklagandet av Mark- och miljödomstolens vid Nacka tingsrätt dom 2019-06-10 i mål P 6702-18; Detaljplan för Almby 12:39 m.fl., Örebro kommun; Ert mål P 7075-19

Som utveckling av talan av överklagandet åberopar Byggnadsnämnden i Örebro kommun följande.

### Frågan om det ska tillåtas detaljplanering för bostäder på jordbruksmarken

Av mark- och miljödomstolens motivering på sid 18 framgår att domstolen har upphävt detaljplanen p.g.a. att detaljplanen strider mot 3:4 miljöbalken andra stycket miljöbalken (MB).

Som tidigare redovisats anser byggnadsnämnden att markområdet inte är att anse som sådan brukningsvärd jordbruksmark som avses i 3:4 MB. För det fall domstolen gör bedömningen att markområdet är att anse som sådan brukningsvärd jordbruksmark som avses i 3:4 MB anser nämnden att jordbruksmarken behövs för att tillgodose intresset av bostäder, vilket är ett väsentligt samhällsintresse, och att detta behov inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk. Som ytterligare skäl för denna inställning åberopas.

Vid påbörjandet av detaljplanearbetet 2015 och under en stor del av planarbetet gällde en översiktsplan från 2010. Vid tidpunkten för antagandet av detaljplanen den 20 september 2018 gällde emellertid en ny översiktsplan antagen under 2018 och denna översiktsplan gäller även idag.

I bilaga 1 framgår en karta från översiktsplan 2010 samt en för denna process nu framtagna beskrivning som visar en jämförelse av alternativa lokaliseringar som var möjliga vid tidpunkten när byggnadsnämnden beslutade om planuppdraget 2015.

I bilaga 2 framgår en karta från översiktsplan 2018 samt en för denna process nu framtagna beskrivning som visar en jämförelse av alternativa lokaliseringar som är möjliga enligt ÖP 2018.

En av de största anledningarna till att en ny översiktsplan behövde tas fram var att befolkningen i kommunen hade börjat öka mer än vad som hade förutsetts i tidigare befolkningsprognoser. Ytorna för bostadsändamål i då gällande översiktsplan (ÖP2010) var på väg att ta slut. Södra Ormesta var en av de få kvarvarande utpekade ytorna för mer omfattande nybyggnation av bostäder. I en situation med en i princip genomförd översiktsplan hade alternativet till att ta fram en ny översiktsplan varit att via planprogram eller fördjupningar av översiktsplanen ta fram detaljplaner för nya bostadsområden med stora risker för att helhetsbilden för kommunens utveckling, hur staden hänger ihop med mera hade varit svår att upprätthålla. En ny översiktsplan (ÖP2018) togs därför fram bl.a. i syfte att kunna rymma en avsevärt större befolkning i kommunen. Prognosen då pekade på ca 50 000 fler människor i kommunen fram till år 2040 (årets prognos pekar på en ännu något större ökning) och ytor togs fram för att möjliggöra för en sådan kraftig befolkningsökning. En grov beräkning gjordes där de ytor som pekades/ritades ut i staden (Örebro tätort) skulle kunna rymma ca 40 000 av dessa nya invånare och ca 10 000 i övriga kommunen, primärt i kommunens övriga tätorter. Vi avsåg att möjliggöra för en viss balans i var befolkningen skulle ha möjlighet att växa som skulle vara i paritet med hur förhållandet historiskt har sett ut mellan stad och land i kommunen (sedan 1970-talet åtminstone).

I översiktsplanens (ÖP2018) MKB beskrivs att en stor andel av den tätortsnära skogen används i rekreationssyfte, vilket i många lägen i staden (och i de mindre tätorterna) omöjliggör alltför stora exploateringsytor på skogsmark. Tabellen nedan visar fördelningen av vilken mark som utbyggnadsytorna fördelar sig på i översiktsplanen (ÖP2018).

### Fördelning mark för utbyggnadsytor i ÖP2018

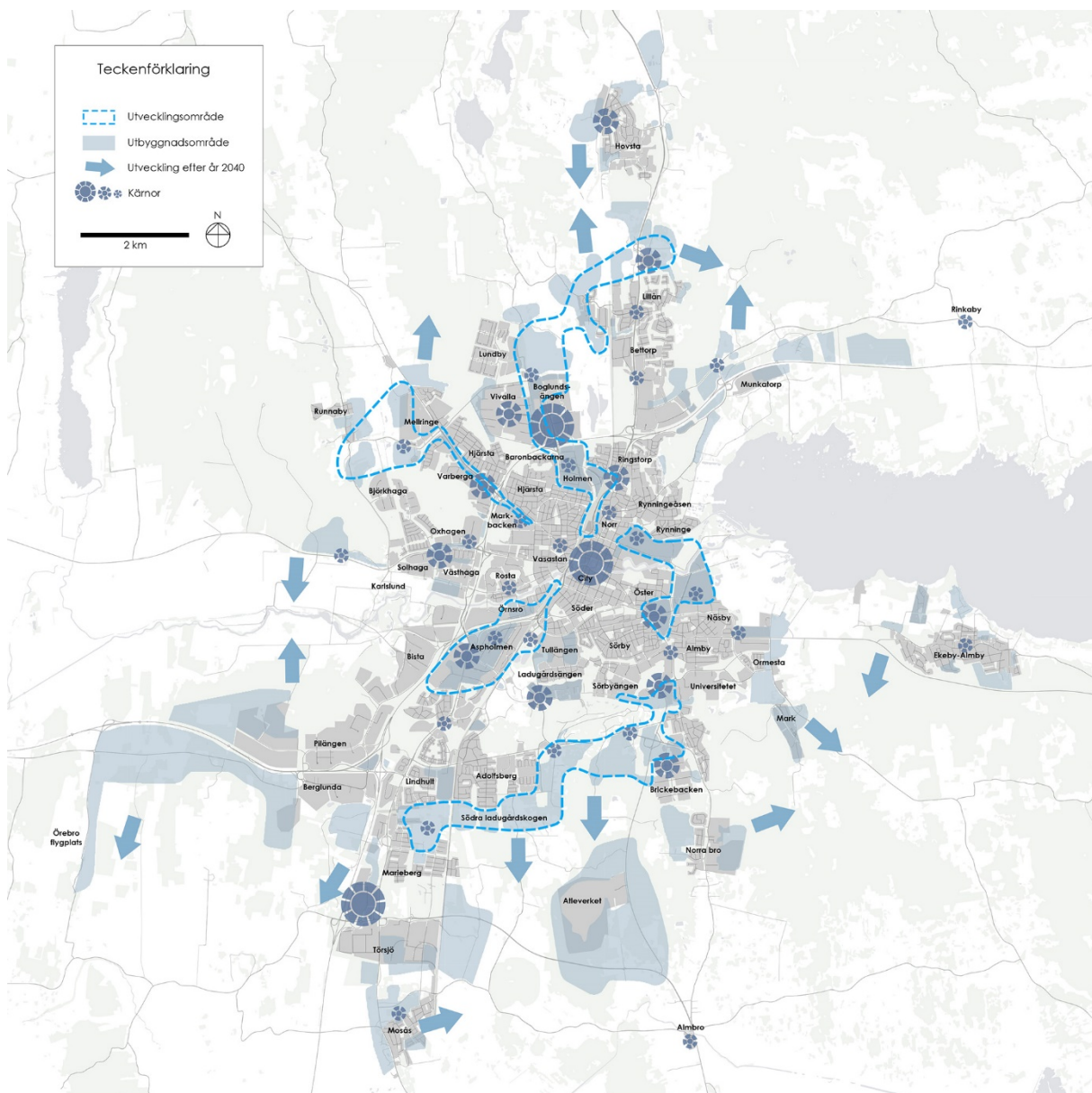
Utbyggnads- områden	Totalt	Jordbruksmark	Skogsmark	Förtätning	Övrigt
<b>Areal (ha)</b>	3300	1000	1000	700	600
<b>Procent</b>	100	30	30	20	20

Den främsta strategin för att inte ta för mycket jordbruks- och skogsmark i anspråk för nya bostäder är att förtäta. Översiktsplanens strategier och ställningstaganden ska styra mot en sådan stadsutveckling. Under arbetet med att ta fram en ny översiktsplan testades och lämplighetsprövades ett antal områden för exempelvis nya bostadsområden. I sydöstra delen av staden, där

Södra Ormesta är beläget, fanns förslag på att bebygga områden (jordbruksmarken) mellan staden och Ekeby-Almby, motiverat av att knyta samman dessa platser (dvs att den senare som idag är isolerad kan kompletteras med fler bostadstyper och bli mer integrerad i staden). Bedömningen landade i att jordbruksmarken hade ett större värde. Där sågs istället Södra Ormesta som ett lämpligare område eftersom det dels kunde binda samman och komplettera övriga stadsdelar i området, men även på sikt knyta samman staden med Mark (mindre ort) och andra skogbeklädda utpekade områden i höjdlägen söderut, vilket skulle ge goda förutsättningar för att kunna utveckla en hållbar mobilitet (gång, cykel, kollektivtrafik) och service samt bygga vidare på staden. Bedömningen gjordes också att om staden och Ekeby-Almby någon gång ska knytas samman så bör det i så fall ske i skogspartierna mellan Södra Ormesta och Ekeby-Almby (undantaget Blänkabackens naturreservat). I översiktsplanen finns två pilar utritade som indikerar att en sådan utveckling inte ska omöjliggöras efter år 2040. Generellt gäller att de ytor på skogsmark och i förtättningsområden (ex. centrala industri/verksamhetsområden) som varit möjliga att exploatera har tagits med i översiktsplanen (ÖP2018). Arbetet med översiktsplanens framtagande har mot bakgrund av möjlig befolkningstillväxt inneburit att områden på jordbruksmark därför har behövts vara med/pekats ut, men flera områden har också valts bort utifrån perspektivet att bevara den i så hög utsträckning som möjligt (mellan Örebro och Ekeby-Almby som tidigare nämndes, men även söder om Marieberg, öster om Mosås, väster om Karlslunds herrgård, öster om Örebro) eller minskats ned kraftigt (såsom intill Hovsta i norra delen av staden). En redovisning kring detta finns i översiktsplanens MKB. Av de ytor som idag är möjliga att detaljplanlägga för bostäder och som har lokalisering på skogsmark finns endast området i västra Örebro i Karlslundsskogen (övriga områden såsom området mellan Brickebacken och Norra Bro inväntar antaget planprogram innan detaljplanering bör påbörjas), Glomman har en arrendesituation (många stugor med arrenden) som behöver utredas innan planläggning är möjlig, Bettorp har redan planuppdrag och i andra delar redan påbörjad exploatering, Södra Ladugårdsskogen, som är ett väldigt omfattande område, har ett nyligen antaget planprogram och kan påbörjas givet att förutsättningarna för ny vattenreservoar (Lyra) är klarlagda. Området i Karlslundsskogen är således den enda tänkbara alternativa lokaliseringen. Vid en jämförelse dem emellan kan fastslås att de rimligen borde kunna ha likartat bostadsinnehåll (med andra ord räknas som väsentligt samhällsintresse), de har det gemensamt att de ansluter till skogsområden med mycket höga rekreativa värden, men det finns stora skillnader. Å ena sidan i fråga om vad de gör med stadens form och hur de länkar samman och kompletterar sitt närområde, å andra sidan vad de

möjliggör för stadsutveckling i ett tidsperspektiv som sträcker sig efter år 2040. Emedan Södra Ormesta kompletterar ett närområde med stort inslag av småhus, ger förutsättning för utveckling av service och kollektivtrafik, binder samman idag rumsligt åtskilda befintliga delar samt ger förutsättning för att områden som Mark och de utpekade utbyggnadsytorna öster därom ska bli en del av staden, markerar Karlslundsskogen ett slut på staden och därmed ett område som rimligen borde bebyggas sent under perioden fram till 2040. Karlslundsskogen är ett område utan direkt koppling till någon annan stadsdel, vilket förmodligen skulle vara samhällsekonomiskt mer kostsamt att exploatera.

I översiktsplanen (ÖP2018) finns en tydlig strategi att styra stadsbyggandet mot sex utpekade utvecklingsområden i staden. Det är primärt i dessa som nya bostäder och andra viktiga funktioner ska tillkomma under perioden fram till 2040 (se karta nedan) då de sammanvägt har de absolut främsta förutsättningarna för hållbar stadsutveckling. Kommunen jobbar idag aktivt i dessa utvecklingsområden (se förteckning med nyligen antagna och pågående planärenden nedan), men för att svara upp mot det behov av nya bostäder som befolkningsutveckling ger behöver kommunen också jobba med andra områden som är utpekade i översiktsplanen. Naturligt är att jobba med de områden som också pekats ut i och getts planuppdrag utifrån tidigare översiktsplan, men som ännu inte helt har genomförts. Att enbart planera för fler bostäder i de utpekade utvecklingsområdena är således inte tillräckligt givet vad befolkningsprognosen pekar på, dvs. en långsiktigt hållbar bostadsförsörjning förutsätter att planering sker i alla områden som är utpekade i översiktsplanen. Det är inte heller oviktigt att planera dessa områden sett i målsättningarna mot att skapa ett mer hållbart samhälle, där det i stadsbyggnadssammanhang oftast kokar ned till att skapa sammanhängande stadsbygder, områden som kompletterar varandra i fråga om bostadsutbud, är tillräckligt täta för att skapa underlag för närliggande service och kollektivtrafik, men ändå så pass ”luftiga” och väl placerade i landskapet att de ger människor god tillgång till gröna och rekreativa värden (parker, öppna vyer, naturreservat, grönområden etc.). Södra Ormestas lokalisering ger goda möjligheter att åstadkomma allt detta.



Planarbete (nyligen genomfört och påbörjat) i utpekade utvecklingsområden i ÖP2018 (FÖP = Fördjupning av översiktsplanen, PP = Planprogram, DP = Detaljplan)

Södra staden	Östra innerstaden	Norra staden	Västra staden	Sydvästra innerstaden	Hovsta
DP Tamarinden	PP CV	PP Holmen	UF Mellringe-	PP Aspholme	DP Hovst

			Heden	n	a- Kuml a
PP Brickebacken	DP del av CV	(FÖP Vivalla- Boglundsäng en)	UF Varberga- Ekersväge n	DP Örnsro trästad	
PP Södra Ladugårdssko gen	PP Pappersbru ket	UF Norra Lillån	DP Varberga (påbyggnad er)	DP (Tryckerie t)	
PP Tybbleängen	DP del av Pappersbru ket	DP Norra Lillån	DP Varberga (Ekersväge n)		
DP Törsjö	DP Österplan		DP Heden		
			DP Björklunda		
			DP V Runnaby		

Som framgår av bilaga 2 har det i ÖP 2018 (jämfört med ÖP 2010) tillkommit ytterligare områden för bostadsbyggande. Med anledning av bl.a. förväntad befolkningstillväxt och efter en avvägning mot andra allmänna och enskilda intressen har det bedömts lämpligt i ÖP 2018 att översiktsplanera för bostäder på ett förhållandevis stort antal områden med jordbruksmark.

I anslutning till Örebro stad finns förhållandevis stora områden med jordbruksmark. I andra kommuner föreligger andra förutsättningar. Genom översiktsplaneringen och övrig utredning i målet måste enligt nämndens mening anses utrett att Örebro kommun inte kommer att kunna tillgodose kommande förväntade bostadsförsörjningsbehov om inte i vart fall vissa av de jordbruksområden som utpekats som bostadsområden i ÖP 2018 kommer att tas i anspråk för bostadsbyggande. Som redovisats ovan och som även redovisas i planhandlingar och övrig utredning finns enligt nämnden skäl att anse att det nu aktuella jordbruksområdet i Ormesta är ett sådant jordbruksområde som är lämpligt att ta i anspråk för bostadsbyggande.

Med hänsyn till det som redovisas ovan och det som redovisats tidigare anser byggnadsnämnden i första hand att markområdet inte är att anse som sådan brukningsvärd jordbruksmark som avses i 3:4 MB.

För det fall domstolen gör bedömningen att markområdet är att anse som sådan brukningsvärd jordbruksmark som avses i 3:4 MB anser nämnden i andra hand, med hänsyn till det som redovisat ovan och det som nämnden redovisats tidigare, att nämnden har visat att denna jordbruksmark behövs för att tillgodose intresset av bostäder och att detta behov inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk.

Byggnadsnämnden anser således att detaljplanen inte strider mot 3:4 MB och att det därför inte föreligger skäl för mark- och miljödomstolen att upphäva detaljplanen av ett sådant skäl.

Frågan om planbeskrivningen saknar tillräcklig redovisning av hur detaljplanen ska genomföras med avseende på Ellevios högspänningsledning

Av mark- och miljödomstolens motivering på sid 18 framgår att domstolen har upphävt detaljplanen även p.g.a. att byggnadsnämnden enligt domstolens mening inte, på det sätt som avses i 4 kap. 33 § PBL, i tillräcklig utsträckning redovisat hur detaljplanen ska genomföras med avseende på Ellevios högspänningsledning.

Av planbeskrivningen framgår att nämndens uppfattning är att luftledningen måste flyttas och att det förslagsvis görs genom att ledningen grävs ned. För det fall den befintliga koncessionen inte medför även en rätt för Ellevio att ha ledningen nedgrävd krävs således en ny koncession för Ellevios ledning. För det fall ledningsrätten inte medför en rätt att även ha ledningen nedgrävd behövs även en ny ändrad ledningsrätt, alternativt annan nyttjanderätt, för ledningen. Byggnadsnämnden har visserligen inte i planbeskrivningen redovisat att genomförande av detaljplanen förutsätter ny koncession och ledningsrätt för Ellevio. En sådan uppgift i planbeskrivningen måste emellertid anses överflödig, eftersom Ellevio insett vilket behov de har av ny koncession och ändrad ledningsrätt i och med att nämnden i planbeskrivningen redovisat att ledningen måste flyttas.

I kommentaren till PBL, Didón m.fl. anges som kommentar till 4:33 PBL bl.a. följande: En redovisning av genomförandefrågorna bör inte göras mer omfattande än som krävs för att klara ut den aktuella situationen. Att en rad tekniska, ekonomiska och fastighetsrättsliga frågeställningar nu har berörts ska enligt departementschefen inte uppfattas så att alla dessa faktorer alltid ska behandlas. Ofta är genomförandefrågorna av sådant slag att detaljerade ställningstaganden måste anstå till ett senare skede än då planen upprättas.

Byggnadsnämnden anser att nämnden, på det sätt som avses i 4:33 PBL, i tillräcklig utsträckning i planbeskrivningen redovisat hur detaljplanen ska genomföras i denna del. Bl.a. med anledning av att Ellevio måste ha insett konsekvenserna av nämndens redovisade uppfattning i planbeskrivningen om att ledningen måste flyttas, genom att t.ex. grävas ned, har det inte funnits skäl för byggnadsnämnden att beskriva detta ytterligare i planbeskrivningen. För det fall domstolen emellertid anser att planbeskrivningen inte i tillräcklig utsträckning redovisat hur detaljplanen ska genomföras i denna del anser nämnden att denna brist i vart fall inte är av sådan art att detaljplanen ska upphävas.

#### Som skäl för prövningstillstånd åberopas

Det finns enligt byggnadsnämnden anledning att tvivla på att mark- och miljödomstolen dömt rätt.

Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt avslog i dom 2019-06-27, mål P 6853-18, överklagande av Byggnadsnämndens beslut om detaljplan för fastigheten Törsjö 3:14 m.fl., Örebro kommun, se utdrag från domen i bilaga 3. I Törsjöplanen är det fråga om att möjliggöra byggnation avseende 1 200 bostäder på jordbruksmark. Förhållandena i Törsjöplanen och i den nu aktuella Ormestaplanen är således liknande. I och med de olika bedömningarna i de två domarna från Mark- och miljödomstolen avseende Törsjöplanen och Ormestaplanen behöver målet enligt nämndens mening även tas upp av mark- och miljööverdomstolen för att ge domstolar, byggnadsnämnder och andra myndigheter vägledning i rättstillämpningen.

-----  
I enlighet med det som redovisas ovan och det som framgår av övriga handlingar i målet anser nämnden att det föreligger skäl att meddela prövningstillstånd, upphäva mark- och miljödomstolens dom och fastställa byggnadsnämndens beslut om antagande av detaljplanen.

För Byggnadsnämnden i Örebro kommun

.....  
Anders Hagström

Byggnadsnämndens ordförande

---