

Endast per-epost:

Svea hovrätt,
Mark- och miljööverdomstolen
svea.avdelning6@dom.se

Österåker den 20 oktober 2023

UTVECKLAT ÖVERKLAGANDE

Mål nr P 11397-23

Ang. detaljplan för Näsängen etapp 1 i Österåkers kommun

Österåkers kommun får till utveckling av sitt överklagande anföra följande.

1 YRKANDE

Österåkers kommun yrkar att Mark- och miljööverdomstolen upphäver överklagat avgörande och fastställer Kommunfullmäktiges i Österåkers kommun beslut den 20 juni 2022 (KF § 4:9) att anta detaljplan för Näsängen etapp 1.

Österåkers kommun yrkar att Mark- och miljööverdomstolen meddelar prövningstillstånd.

2 SKÄL FÖR PRÖVNINGSTILLSTÅND

2.1 Ändringsdispens

1. Enligt förarbetena till bestämmelsen om ändringsdispens i rättegångsbalken ska alla avgöranden som bedöms som tveksamma tas upp till fullständig prövning (Prop. 2004/05:131 s. 185).
2. Det finns i förevarande fall skäl att betvivla riktigheten av det slut som mark- och miljödomstolen har kommit till. Det beror på att mark- och miljödomstolen bedömt underlaget för den aktuella detaljplanen på ett felaktigt sätt i ett flertal avseenden.

3. Mark- och miljödomstolen har ingående granskat, bedömt och dragit slutsatser rörande de tre lokaliseringstuderingar som den aktuella detaljplanen vilar på. Dessa utredningar vidtogs i nedan kronologiska ordning och består av:
- Redogörelse för lokaliseringsalternativ vid framtagande av fördjupad översiktsplan för Täljöviken, 2006 (hädanefter *FÖP-redogörelsen*).
 - Övergripande lokaliseringsanalys till Österåkers kommuns ÖP2040 (hädanefter *Övergripande lokaliseringsanalys*).
 - Bebyggelse på jordbruksmark i projektet Näsängen (hädanefter *Bebyggelse på jordbruksmark i projektet Näsängen*), vilken handling arbetades fram i planarbetet.

Mark- och miljödomstolen har emellertid gjort felaktiga antaganden och bedömningar utifrån nämnda utredningar.

4. För det första har mark- och miljödomstolen dragit felaktiga slutsatser vad gäller de sju ”huvudstråken och lokala knutpunkterna”, vilka alternativ domstolen uppfattar att kommunen felaktigt har uteslutit i *Bebyggelse på jordbruksmark i projektet Näsängen*, vilken handling framarbetades inför detaljplanens framtagande (dvs områdena Säby, Åkerstorp, Skånsta, Margretelund, Österskär, Åkers Runö och Täljö). Domstolen drar slutsatsen att dessa områden rätteligen borde ha ingått i *Bebyggelse på jordbruksmark i projektet Näsängen* som alternativ till Näsängen.
5. De sju huvudstråken och knutpunkterna utgör emellertid inte jämförbara alternativ till detaljplanens huvudalternativ Näsängen. Detta har kommunen bedömt och konstaterat redan inom ramen för den inom kommunen fortlöpande planeringen av den fysiska miljön som utgår från kommunens översiktsplan, och således innan framarbetandet av *Bebyggelse på jordbruksmark i projektet Näsängen*. De närmare skälen för detta redogörs i avsnitt 3.1 nedan. Dessa områden har således i ett tidigare skede än i arbetet med *Bebyggelse på jordbruksmark i projektet Näsängen* bedömts inte utgöra realistiska alternativ till den vid detaljplanearbetet valda lokaliseringen. Mot den bakgrunden har det därför inte funnits skäl för kommunen att redovisa de sju huvudstråken och knutpunkterna i *Bebyggelse på jordbruksmark i projektet Näsängen*.

6. Vidare gör mark- och miljödomstolen felaktiga bedömningar vad gäller de jämförelseobjekt som redovisas i *Bebyggelse på jordbruksmark i projektet Näsängen*. I motsats till mark- och miljödomstolens bedömning har dessa områden utvärderats och vägts mot varandra på erforderligt vis varvid det har framkommit att de inte är fullt godtagbara ur samhällssynpunkt för en utveckling jämförbar med Näsängen.
7. Mark- och miljödomstolen har vidare felaktigt antagit att alla ytor inom områden som av kommunen har pekats ut som lämpliga för bostadsbebyggelse sannolikt inte kommer att behöva tas i anspråk fullt ut för att nå kommunens mål (sid. 22, domen). Detta är felaktigt tolkat ur kommunens underlag "Övergripande lokaliseringsanalys"; det som där anges är att det finns en risk att utbyggnaden inte är klar till målåret 2040, vilket är en helt annan sak än det som domstolen anger att behov av ytorna inte skulle föreligga. Kommunen konstaterar därför vad gäller domstolens påstående om ett icke-behov av utpekade ytor att domstolens bedömning inte är underbyggd. Kommunen anser att bedömningen om att alla ytor inte skulle behövas synes grunda sig på en inte tillräckligt klar insikt om hur den kommunala planeringen går till, både vad gäller frågan om att kommuner alltid har långa planeringshorisonter, att bebyggelseutveckling sker fortlöpande och att områden samverkar och behovet av dem måste därför ske i ett sammanhang. Om mål för bebyggelseutveckling inte skulle nås till 2040, finns behovet av utveckling kvar även om målet nås senare. Detta är således en fråga som kommunen själv har bäst möjlighet att bedöma. Det är således inte en fråga som mark- och miljödomstolen har möjlighet att bedöma och som inte heller ska bedömas av mark- och miljödomstolen inom ramen för 3 kap. 4 § miljöbalken.
8. Mark- och miljödomstolen har på sid. 22 i domen gått utöver både lagtext och praxis vid angivande av: "*3 kap. 4 § miljöbalken [utgör] ett förbud mot bebyggelse, vilket innebär ett krav på att brukningsvärd jordbruksmark inte ianspråktagas förrän övriga fullt lämpliga lokaliseringar redan exploaterats.*" Domstolens tolkning av aktuell bestämmelse är inte korrekt. Det illustreras av följande. Domstolens tolkning innebär för det första att ianspråktagande av jordbruksmark endast skulle kunna ske under förutsättning att all annan mark inte bara är planlagd utan att bebyggelsen måste ha genomförts i sin helhet ("exploaterats"). Domstolens tolkning innebär för det andra att en annan och bredare parameter ("övriga fullt lämpliga lokaliseringar") än vad som

uttryckligen anges i bestämmelsen ("detta behov inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk") skulle användas för att definiera de alternativ som ska ställas mot det valda alternativet/den valda lokaliseringen. Det ska tydliggöras att med "tillfredsställande" avses enligt lagmotiven att den alternativa lokaliseringen är fullt godtagbar från samhällssynpunkt och att den är tekniskt och funktionellt lämplig samt ekonomiskt rimlig. Det är således snävare kriterier än vad mark- och miljödomstolen anger. Mark- och miljödomstolens felaktiga tolkning synes ha haft betydande påverkan på utgången i överklagat avgörande.

9. Vidare anger mark- och miljödomstolen att kommunen har framfört att andra lämpliga bebyggelseområden redan är upptagna av exploateringsprojekt men att kommunen däremot inte har redovisat att det föreligger ett behov av att bebygga Näsängen utöver dessa pågående projekt och att det finns andra pågående planarbeten snarast talar för att det väsentliga samhällsintresset kan tillgodoses utan att den brukningsvärda jordbruksmarken inom Näsängen tas i anspråk. Det är en oberättigad kritik och en felaktig slutsats som skjuter bredvid mål. Kommunens bedömning, som näppeligen mark- och miljödomstolen har möjlighet att ifrågasätta och överpröva, är att samtliga de i översiktsplanen utpekade utvecklings- och utredningsområdena behövs för kommunens behov av bostäder, skolor, idrottsanläggningar, äldreboende m.fl. samhällsfunktioner och att urvalet av ytor (liksom omfattningen av sådana ytor) bygger en samlad fungerande struktur för hållbar utveckling. Den brukningsvärda jordbruksmarken behövs för tillgodoseende av detta samhällsintresse. Det närmast matematiska resonemanget från mark- och miljödomstolen är fel och motsägs av kommunens löpande arbete med bostadsbyggnadsprognos.
10. Slutligen synes mark- och miljödomstolen grunda sina bedömningar med den felaktiga utgångspunkten i att den antagna detaljplanen och dess tillhörande lokalisering-utredning *Bebyggelse på jordbruksmark i projektet Näsängen* utgör helt fristående handlingar. Domstolen tar således ingen hänsyn till den bakomliggande, övergripande kommunala planeringen. Detta är ett felaktigt synsätt. Utredningen av lokalisering av ny bebyggelse inför antagande av en detaljplan är i stället en process som fortlöpande pågår inom kommunen under mycket lång tid, vilket redovisningen av de tre lokaliseringsutredningarna i p. 3 visar.

11. Den kommunala fysiska planeringen börjar med, och utgår från, den kommunala översiktsplaneringen. I översiktsplanen görs de viktigaste ställningstagandena om hur markanvändningen och bebyggelsestrukturen ska se ut på en övergripande nivå utifrån lämplighet och behov samt kravet på en långsiktigt hållbar utveckling. I en fördjupad översiktsplan kan sedan huvuddragen för gestaltningen av ett visst område av kommunen närmare planeras. Slutligen bestäms i detaljplaner mer exakt hur mark och vatten ska användas inom mindre områden.
12. I samtliga av dessa delar i den kommunala planeringen (ÖP, FÖP och detaljplanering) gör kommunen överväganden beträffande lokaliseringen av ny bebyggelse. De alternativ som redovisas i lokaliseringsutredning till detaljplanen bygger således på samtliga föregående utredningar (för ÖP och FÖP). Detta innebär naturligtvis inte att detaljplanens lokaliseringsutredning för att klara prövningen mot 3 kap. 4 § miljöbalken måste redovisa samtliga områden som i ÖP och FÖP har pekats ut som lämpliga för bebyggelse. Att ompröva tätortens föreslagna bebyggelsestruktur skulle innebära att översiktsplanen omprövades. Istället har kommunen i *Bebyggelse på jordbruksmark i projektet Näsängen* redovisat alternativ som på ett realistiskt sätt kan prövas mot Näsängen, alternativ som inte redan ingår i planen för tätortens utbyggnad.
13. I kommunens ÖP finns ett stort antal ytor utpekade för planerad bebyggelse och samhällsutveckling. Samtliga ytor inom tätorten utgör delar av ett förslag till samlad hållbar utveckling av Åkersberga, där bostäder samverkar med transportsystem, VA-system, möjlig samhällsservice etcetera för att möjliggöra en hållbar utveckling och hållbara livsvillkor. Näsängen har här en specifik roll precis som de övriga ytorna. Kommunens bedömning är därför att inga av dessa ytor kan utgöra alternativ till Näsängen ur samhällsbyggnadssynpunkt.
14. Slutligen konstateras att Mark- och miljööverdomstolen i praxis har ansett att bristen på ett tydligt, motiverat ställningstagande i frågan om det finns annan mark som kan exploateras istället för den jordbruksmark som valts ut kan läkas genom översiktsplanen, planhandlingarna samt kommunens senare argumentation (se Mark- och miljööverdomstolen den 25 februari 2022 i mål P 270–21), vilken praxis mark- och

miljödomstolen har valt att inte beakta.

2.2 Granskningsdispens

15. Kommunen anser att det i vart fall inte kan vara möjligt att bedöma riktigheten av det slut som mark- och miljödomstolen har kommit till utan en ny prövning. Detta gäller särskilt i förhållande till de felaktiga antaganden som mark- och miljödomstolen har gjort beträffande lokaliseringstudningarna och som redovisas ovan. Det gäller även i de delar som mark- och miljödomstolen har gjort avvägningar, vilka domstolen lagt till grund för sitt domslut men som rätteligen bör falla utanför domstolens kompetens och därmed utanför prövningsramen (se ovan angående behovet att ianspråkta ytor för bostäder inom kommunen).

2.3 Prejudikatdispens

16. Mark- och miljööverdomstolen har de senaste åren i ett flertal avgöranden prövat frågor om planläggning av brukningsvärd jordbruksmark. Praxis visar att det som genomgående tillmätts stor vikt är huruvida den valda lokaliseringen är förenlig med kommunens översiktsplan samt huruvida alternativa lokaliseringar har utretts och redovisats inom ramen för planarbetet. Praxis visar även att det sällan finns skäl att frångå kommunens bedömningar vad gäller olika områdets lämplighet för den bebyggelse som det är fråga om.
17. I förevarande påstår sig mark- och miljödomstolen ingående ha granskat de lokaliseringstudningar som lagts till grund för den aktuella detaljplanen. Mark- och miljödomstolens inställning tycks vara att kommunen rätteligen skulle ha utrett och i *Bebyggelse på jordbruksmark i projektet Näsängen* redovisat samtliga markområden inom hela kommunen för att den aktuella jordbruksmarken skulle kunna tas i anspråk. En så pass långtgående utredningsskyldighet och alternativredovisning vore i princip ogörlig och omotiverad, liksom svarar en sådan omfattande skyldighet inte mot gällande rättspraxis (se t.ex. MÖD:s mål nr P 14634–20, P 2006-22 och Umeå tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom i mål nr P 1034-18, vilken dom överklagades

men för vilken dom MÖD inte beviljade prövningstillstånd). Det korrekta är dock att den alternativredovisning som ska göras enligt 3 kap. 4 § miljöbalken ska redovisa ett antal utvalda jämförelseobjekt som har valts ut som jämförbara i förhållande till huvudalternativet. Understruken text tydliggör att referensobjekten/alternativen ska svara mot kraven/parametrarna i huvudalternativet, varav följer att lagenlig lokaliseringsutredning inte ska ta det stora grepp som mark- och miljödomstolen synes mena. Kommunen får hänvisa till avgörande från Mark- och miljööverdomstolen, dom den 15 april 2021, mål nr P 8096–19, se s. 10-11. Även om frågan där rörde strandskyddsdispens var det en bedömning av omfattningen och innehåll i lokaliseringsutredning. Mark- och miljööverdomstolen betonade att relevanta alternativ var sådana som svarade mot kriterierna i huvudalternativet.

18. Utöver den felaktiga bedömningen av omfattningen av kommunens alternativredovisning har domstolen, som framgår i p. 8 ovan, felaktigt tolkat 3 kap. 4 § miljöbalken som att den bestämmelsen omfattar ”ett krav på att brukningsvärd jordbruksmark inte [får] ianspråkats förrän övriga fullt lämpliga lokaliseringar redan exploaterats” (domen, sid. 22). En sådan tolkning av 3 kap. 4 § miljöbalken strider både mot ordalydelsen i den nämnda bestämmelsen och mot hittillsvarande praxis. För det fall den överklagade domen står sig innebär den således en ändring av vad som hittills utgjort gällande rätt vilket motiverar att Mark- och miljööverdomstolen prövar målet och klargör rättsläget.
19. Mark- och miljödomstolen har vidare gjort felaktiga antaganden i frågor som bör falla utanför prövningsramen, så som det föreliggande behovet av bostadsbebyggelse inom kommunen – en fråga som ingen annan kan bedöma bättre än kommunen själv. Denna fråga bör även ligga utanför den aktuella prövningsramen enligt 13 kap. 17 § plan- och bygglagen.
20. Sammanfattningsvis ger det överklagade avgörandet upphov till rätts-, och sakfrågor som behöver belysas genom ett vägledande avgörande från Mark- och miljööverdomstolen.

3 MARK- OCH MILJÖDOMSTOLENS DOM ÄR FELAKTIG

3.1 De sju huvudstråken och de lokala knutpunkterna

21. Mark- och miljödomstolen har av allt att döma lagt stor vikt vid att kommunen i lokaliseringsutredningen för detaljplanen (*Bebyggelse på jordbruksmark i projektet Näsängen*) inte har redovisat de sju huvudstråken och de lokala knutpunkterna som i kommunens *Övergripande lokaliseringsanalys* pekas ut som lämpliga för bebyggelse. Kommunen ser därför skäl att göra följande förtydliganden.
22. Det är en grundläggande utgångspunkt vid alla typer av lokaliseringsutredningar att det är huvudalternativet som är styrande för vilka alternativa områden som ska utredas. De alternativa områden som väljs ut måste således vara jämförbara med huvudalternativet.
23. De sju huvudstråken och lokala knutpunkterna är emellertid inte jämförbara med detaljplanens huvudalternativ Näsängen. De utgörs nämligen främst av förtätning av befintlig bebyggelse eller i två fall av utveckling av nya stationssamhällen. De är således inte realistiska alternativ till Näsängen och den valda lokaliseringen. Det har därför inte funnits skäl för kommunen att redovisa de sju huvudstråken och knutpunkterna i lokaliseringsutredningen för detaljplanen. Det saknar betydelse att de i ÖP 2040 och den tillhörande *Övergripande lokaliseringsanalysen* har pekats ut som lämpliga områden för bebyggelse; även om de är tilltänkta bebyggelseområden så är de inte likartade/inte jämförbara i förhållande till Näsängen.
24. Österåkers kommun har en i ÖP 2040 tydligt uttryckt utmaning som består i att förtäta och bygga samman den utspridda bebyggelsestrukturen i Åkersberga, stärka kopplingarna mellan områden i Åkersberga och övriga kommunen samt skapa förutsättningar för inkluderande bebyggelsemiljöer. Detta är utgångspunkten för kommunens utveckling av bebyggelsen.
25. De lokala knutpunkterna, samt huvudstråken som leder till dessa, är utpekade i ÖP för att möjliggöra en flerkärnighet i tätorten. Det kan ge invånarna en större närhet till service och lokala mötesplatser och på sikt bättre kollektivtrafik. Områdena är

planerade som knutpunkter med tillhörande huvudstråk och är inte tänkta att täcka behovet av bostadsförsörjning enbart. Syftet med dem är att skapa nära tillgång till handel, apotek, vårdcentral, skola, kollektivtrafik etcetera.

26. De flesta av dessa områden ingår i befintliga stadsdelar, där kommunen i översiktsplanen sett möjligheter till förtätning. En eventuell bostadsutveckling inom dessa områden planeras således ske genom förtätningar och komplement till redan befintlig bebyggelse. En mer omfattande exploatering för bostäder, jämförbar med Näsängens projekt, är dock enligt kommunens bedömning inte möjlig inom dessa områden.
27. Undantaget från det ovanstående är i första hand de två knutpunkter som sammanfaller med de två tågstationerna Täljö och Åkers Runö, där stationssamhällen i större skala planeras att utvecklas. Utvecklingen av dessa är ytterst viktiga pusselbitar i tätortens samlade utveckling och de utgör således heller inga alternativa platser för den typ av projekt som har planlagts inom Näsängen.
28. Det har mot denna bakgrund saknats skäl att redovisa de sju huvudstråken och lokala knutpunkterna i lokaliseringsutredningen för detaljplanen, *Bebyggelse på jordbruksmark i projektet Näsängen*.

3.2 Näsängens roll i kommunens översiktliga plan för tätorten

29. Kommunen ser skäl att tydliggöra den roll som Näsängen har för den översiktliga kommunala planeringen.
30. Näsängen har varit en viktig pusselbit i kommunens planering för tätortens utveckling i över två decennier. Utvecklingen av Näsängen tog ett stort steg mot en tydligare form när kommunen utarbetade den fördjupade översiktsplanen för Täljöviken (FÖP), en plan som antogs 2006. I det arbetet studerades ett antal alternativa strukturer för kommundelen.

31. I samband med äldre översiktsplaner samt FÖP lades stor vikt vid att utvecklingen av tätorten bör ha sin tyngdpunkt åt väster, med hänsyn till svårigheterna att utveckla bebyggelse i öster då trafiken genom centrum då skulle vara svår att anordna. Kopplingen till Roslagsbanans stationer är också betydligt sämre i öster och norr.
32. I samband med FÖP lades också grunden för utvecklingen av sammanhållna strukturer mellan Åkersberga centrum, Kanalstaden, Näsängen, Täljöviken (Täljö strandängar) och utvecklingen vid tågstationerna Åkers Runö och Täljö.
33. Därefter startade utvecklingen av Täljöhalvön i enlighet med FÖP. Ett program för Täljö-Näs utarbetades där Täljöviken och Näsängen ingick. Parallellt startade planeringen för Kanalstaden på den östra sidan av halvön och vid kanalens utlopp. Under denna process har en viktig aspekt varit hur de olika stadsdelarna skulle integreras. Under processen har kommunens läge i regionen utvecklats, liksom bostadsmarknaden. Kraven på fungerande kollektivtrafik har ökat i betydelse, liksom möjligheterna till fjärrvärme, nytt VA-system och hänsyn till naturvärden. Detta har ställt ökade krav på en alltmer integrerad och tät struktur.
34. Under hela processen har Näsängen planerats som en sammanbindande länk mellan å ena sidan Åkersberga C och Kanalstaden i öster, å andra sidan Täljöviken (Täljö strandängar), tågstationerna Åkers Runö och Täljö i väster. Utan Näsängen kan inte Kanalstaden och Täljöviken utvecklas som planerat med fungerande kollektivtrafik i alla delar och inte heller med samma förutsättningar för service, handel och aktiviteter för idrott, kultur, etcetera. Näsängen har således en avgörande roll för den fortsatta planeringen och utvecklingen av kommunen, vilket i sig bidrar till att antalet jämförbara alternativ i en lokaliseringsutredning är begränsat. Det nästan färdigbyggda området Täljöviken, med 350 bostäder, två förskolor, skola och vårdboende, väntar idag på utvecklad kollektivtrafik och bättre service.

3.3 Alternativen som redovisas i detaljplanens lokaliseringsutredning *Bebyggelse på jordbruksmark i projektet Näsängen*

35. De områden som redovisas i lokaliseringsutredningen till den nu aktuella detaljplanen – *Bebyggelse på jordbruksmark i projektet Näsängen* – har valts ut som jämförelseobjekt eftersom de har bedömts vara realistiska och jämförbara alternativ till huvudalternativet.
36. Områden som kommunen i planarbetet har bedömt som icke-jämförbara har inte redovisats i lokaliseringsutredningen. Detta betyder dock inte att andra områden än de redovisade *inte* har övervägts. Som framgår ovan har t.ex. lämpligheten av de sju huvudstråken och lokala knutpunkterna noggrant övervägts i ett tidigare skede. Då dessa inte uppvisar jämförbara möjligheter har de sållats bort och därmed inte omnämnts i detaljplanens lokaliseringsutredning (*Bebyggelse på jordbruksmark i projektet Näsängen*). På liknande sätt har samtliga föreslagna utbyggnadsområden och utredningsområden i tätorten noga övervägts inom ramen för ÖP-arbetet utifrån vilka möjligheter dessa har att bidra till kommunens mål för bostäder och hållbar samhällsutveckling. Härvidlag har samtliga bedömts vara väsentliga delar av en sammanhängande hållbar stadsstruktur på olika sätt och inte utbytbara med Näsängen.
37. De områden som valts som alternativ utgörs av större natur- och grönområden där bebyggelseutveckling inte föreslagits i ÖP. Dessa områden har förstås också övervägts inom den översiktliga planeringen och då prövats för bebyggelse, men av olika skäl valts att nyttjas för sina ekosystemtjänster istället. På så sätt ingår dessa ytor förvisso i kommunens samlade plan för utveckling som grönområden. Dock är ytorna stora och det var vid ÖP-arbetet inte uteslutet att ett projekt av Näsängens storlek skulle kunna rymmas samtidigt som funktionerna för ekosystemtjänster bevaras. Golfbanans utredningsområde togs också med som ett alternativ i prövningen, eftersom det vid den tidpunkten inte var helt klart var gränsen för bebyggelsen kunde dras. Utredningarna ”*Övergripande lokaliseringsanalys*” och ”*Bebyggelse på jordbruksmark i projektet Näsängen*” har utrett om dessa områden kunde fungera som ersättning för det väsentliga samhällsintresset Näsängen. I utredningarna granskades möjligheterna att bevara tillräckligt med ekosystemtjänster tillsammans med ett projekt av Näsängens storlek och innehåll, men också om ett projekt skulle kunna fungera som en del i en hållbar stadsutveckling eller i övrigt vara ekonomiskt och ur samhällsbyggnadssynpunkt

lämpligt. De i *Bebyggelse på jordbruksmark i projektet Näsängen* redovisade alternativen är således fullt rimliga som jämförelseobjekt vid en prövning enligt 3 kap. 4 § miljöbalken.

38. Mark- och miljödomstolen lyfter särskilt fram områdena Smedby-Hacksta, Golfbaneområdet och Björnungeskogen och menar att det inte klart framgår att dessa områden är mindre lämpliga för bebyggelse än Näsängen (sid. 24, domen). Kommunen ser därför skäl att göra följande klargöranden beträffande dessa områden.

Golfbaneområdet

39. Mark- och miljödomstolen menar att Golfbaneområdet till synes har valts bort främst på grund av att stora ytor bedömts ha större betydelse som golfbana med hög attraktivitet för invånare och besökare. Det framgår däremot inte vilken, om någon, av kommunens bedömningsgrunder denna slutsats grundar sig i (sid. 25 – 26, domen).
40. Det har under utredningen framkommit att stora delar av golfbaneområdet är avgörande för en effektiv hantering av skyfallsvatten. I takt med att planerna för bebyggelse av golfbanans yttre delar tar tydligare form, framträder behovet av skyfallshantering än mer. Golfbanans dagvatten- och skyfallshantering är av största vikt för såväl de nya projekten kring banan som för stora delar av västra tätorten. Den sammanfattande bedömningen i *Bebyggelse på jordbruksmark i projektet Näsängen* betonar också att området hyser flera ekosystemtjänster med stor långsiktig betydelse för tätorten, särskilt när det gäller storskalig skyfallshantering, vilket nu bekräftas av detaljerade utredningar. Det lämpligaste sättet att använda området är bebyggelse av de mest tillgängliga delarna samt att kombinera ekosystemtjänster och attraktiv golfbana på övriga ytor. Således har området på erforderligt vis utretts inför antagande av den aktuella detaljplanen varvid det har konstaterats att området inte är kan utgöra alternativ för den bebyggelse som den aktuella detaljplanen avser att möjliggöra.
41. Kommunen får klargöra att Golfbaneområdet i kommunens översiktsplan är utpekad som ett s.k. utredningsområde, vilket innebär att området skulle genomgå vidare

utredningar för att avgöra dess lämplighet för eventuell bebyggelse. Det har dock inom såväl FÖP som ÖP stått klart att delar av området har en viktig roll i utvecklingen av en hållbar stadsstruktur med koppling till stationen Åkers Runö och med centrala Åkersberga. Efter antagandet av översiktsplanen har området utretts i förhållande till den inriktning för stadsutveckling som råder i översiktsplanen, främst inom ett pågående arbete med program för området ("Program för Åkers Runö" som varit på samråd 2023). Flera delar har därefter pekats ut som lämpliga för bebyggelse och arbete med detaljplan har också inletts för flera ytor. De utpekade nya bebyggelseytorna har utvecklats inom den plan för hållbar utveckling som bearbetades i ÖP 2040. Ingen av dessa ytor medger dock en utveckling med samma storlek, syfte och innehåll som projektet Näsängen, som är ett av kommunens största och mest innehållsrika projekt. .

Smedby-Hacksta

42. Kommunen får förtydliga de utslagsgivande faktorer som ledde till att Smedby-Hacksta inte bedömdes som lämpligt för den planerade bebyggelsen.
43. För det första har Smedby-Hacksta en central betydelse för tätortens långsiktiga tillgång till ekosystemtjänster. Detta område innefattar en omfattande bredd och kapacitet av sådana tjänster som är kritiska för tätortens framtida utveckling. Smedby-Hacksta utgör dessutom ett av kommunens viktigaste område för rekreation och friluftsliv. Här finns också ett stort antal rödlistade och skyddade arter. Fornlämningar och kulturmiljöområden med höga värden begränsar också utvecklingsmöjligheterna.
44. Ytterligare en viktig faktor är kollektivtrafikens tillgänglighet och den begränsade möjligheten att koppla ny bebyggelse till Roslagsbanans stationer.
45. Sammantaget är området inte funktionellt lämpligt och ekonomiskt rimligt att planlägga för den planerade bebyggelsen och är därmed inte fullt godtagbart ur samhällsbyggnadssynpunkt.

Björnungeskogen

46. Även Björnungeskogen har en central roll i tätortens långsiktiga tillgång till ekosystemtjänster. Det gäller både tillgång till tätortsnära friluftsliv, skyfallshantering och temperaturreglering.
47. Björnungeskogen utgör det enda större skogsområdet i nära anslutning till tätortens västra delar, vilket gör det till ett grönområde av mycket stor betydelse för tätorten. Området omfattar flera områden med höga naturvärden, företrädesvis i de södra och västra delarna. Det finns även bekräftade förekomster av flera rödlistade och starkt artskyddade arter, både fåglar och andra arter. Kommunen bedömer att det är mycket betydelsefullt att långsiktigt spara områden som hyser stora värden för friluftslivs och känsliga arter.
48. Vidare är områdets topografi utmanande, vilket gör det tekniskt och ekonomiskt utmanande att utveckla en bebyggelse i samma skala som planeras för Näsängen.
49. Sammanfattningsvis har kommunen bedömt att Björnungeskogens betydelse för natur- och kulturvärden och ekosystemtjänster innebär att det inte bör planläggas för sådan bebyggelse som den aktuella detaljplanen möjliggör.
50. Vidare, Björnungeskogen ingår nu i sin helhet i kommunens planprogram för Åkers Runö som varit på samråd under våren 2023. I programmet har kommunen tydligare utrett behovet av ekosystemtjänster och sammanhållen bebyggelse. I planprogram har kommunen för avsikt att bevara den allra största delen av skogen som grönområde. Endast delar av området i nordost, specifikt de som ligger närmast Roslagsbanan, är föreslagna för bebyggelse.
51. Delar av Björnungeskogens nordligaste delar, som angränsar till Åkers Runö station ingår i en gällande detaljplan med byggrätter främst för kontor, handel och småindustri (Roslagens företagspark etapp 2). Den gällande detaljplanen, som enbart omfattar delar av skogens nordostliga spets, medger endast bebyggelse på vissa delar av planområdet, medan stora delar av planområdet är planerat som naturmark. Planen fick laga kraft på 1990-talet men är ej genomförd. I det pågående arbetet med "Program för Åkers Runö", föreslås ny bebyggelse endast marginellt beröra skogens nordligaste delar, av hänsyn till

senare tids information om höga naturvärden och starkt skyddade arter, i beaktande av topografin, men också med hänsyn till det sammantagna behovet av ekosystemtjänster, främst ett större rekreationsområde. Rent teoretiskt skulle området inte heller kunna rymma ett projekt med Näsängens stora antal bostäder, kvartersstruktur och mångfald av samhällsfunktioner på ett ur samhällsbyggnadssynpunkt rimligt sätt. Området för den gällande detaljplanen kan således inte utgöra ett alternativ till projektet Näsängen då största delen av området inte är lämplig för bebyggelse, i linje med den bedömning som beskrivs i *Bebyggelse på jordbruksmark i projektet Näsängen*.

Husbylund

52. Husbylund kallas området norr om Björnungeskogen, inkluderande marginella delar av skogens norra delar. Området omfattar delvis jordbruksmark. Husbylund har i tidigt skede (inom såväl FÖP och ÖP 2040) setts som en viktig del av utvecklingen av Åkers Runö stationssamhälle och har sedan dess en viktig funktion i kommunens hållbara utveckling och stadsstruktur. Denna roll bekräftas och beskrivs tydligare i det pågående programarbetet för Åkers Runö. Området är därför inte utbytbar med projektet Näsängen, som har en annan funktion att fylla. Rent praktiskt skulle inte heller projektet Näsängen, med sitt stora antal bostäder och mångfald av samhällsfunktioner, få plats i Husbylund. Slutsatsen är att området Husbylund inte är lämpligt som alternativ yta för projektet Näsängen.

3.4 Samtliga utpekade bebyggelseytor krävs för kommunens bostadsförsörjning

53. Mark- och miljödomstolen framför att det är anmärkningsvärt att kommunen undantar de områden som är lämpliga för bostadsbebyggelse från lokaliseringsutredningen när det samtidigt framgår av underlaget att alla ytor inom dessa lämpliga områden sannolikt inte kommer behöva tas i anspråk fullt ut för att nå kommunens mål (sid. 22, domen).
54. Det är oklart hur mark- och miljödomstolen har kommit till denna slutsats. Kommunens uppfattning är att andra bebyggelseområden *inte* räcker till för att täcka behovet av bostadsbebyggelse och att således samtliga ytor inom lämpliga områden behövs för att uppnå kommunens mål.

55. Bedömningen av behovet av bostäder inom kommunen är en kommunal fråga, vilken kommunen själv har bäst möjlighet att bedöma. Bedömningen av om sådant behov föreligger och hur stort det behovet är, är något som mark- och miljödomstolen omöjligen kan uttala sig om eller bedöma.
56. Kommunen får förtydliga följande.
57. Kommunen har som mål att växa till 70 000–75 000 invånare till år 2040 och i snitt väntas en takt om 500 nya bostäder per år. Kommunens åtagande inom ramen för Sverigeförhandlingen innebär att kommunen ska uppföra 7 000 bostäder till år 2035. För att möta kommunens behov av bostäder och bidra till regionens bostadsförsörjning, arbetar kommunen med en bostadsförsörjningsplan och en bostadsbyggnadsprognos. Prognosen uppdateras årligen, men sträcker sig förbi 2040. Rådande lågkonjunktur har sänkt byggtakten i nuläget, men bedöms inte påverka det långsiktiga behovet av bostäder.
58. Kommunen behöver i planeringen av nya bostäder möta behov och efterfrågan hos många olika grupper. Det betyder att en variation av bostäder i fråga om bland annat storlek, utförande och läge behövs. Kommunen eftersträvar generellt relativt tät bebyggelse. I linje med den politiska majoriteten planeras hus med höjder begränsade till 4–5 våningar i genomsnitt, vilket i en kvartersstruktur ger hög täthet.
59. De ytor som har pekats ut i översiktsplanen för bebyggelse har inte endast planerats för bostadsförsörjning. De behövs i första hand för att bygga den stadsmiljö där människor ska kunna leva ett hållbart liv med bostad såklart, men också arbetsplatser, skolor, förskolor, idrottsanläggningar, värmeverk, butiker, vårdcentraler, dagvatten-, och skyfallshantering, ekosystemtjänster etcetera.
60. I samband med översiktsplanarbetet har flera bedömningar gjorts för att kunna avgöra om de ytor som pekats ut för bebyggelse kan motsvara behovet av bl.a. bostäder. Översiktsplanen är därvidlag avvägd, så att de utpekade ytorna motsvarar vad kommunen bedömer behövs för att nå de mål som uttrycks i översiktsplanen. Således

antas samtliga utpekade ytor behövas för att nå mål kring bostadsförsörjning, likväl som andra betydande mål.

61. De bedömningar av möjligheter för – och behov av – bostadsbebyggelse som gjorts är grundade på reell statistik i pågående projekt och på erfarenhetsgrundade bedömningar av de övriga ytorna. Det får åter understrykas att det är kommunen som är bäst lämpad att göra denna bedömning och att kommunens bedömning rimligen inte kan överprövas av mark- och miljödomstolen.

3.5 Havsnära läge / kommunens skärgårdsidentitet

62. Mark- och miljödomstolen anför att ett havsnära läge inte är ett nödvändigt kriterium för att en plats ska kunna anses fullt godtagbar ur samhällsbyggnadssynpunkt och att ett sådant kriterium inte kan vara utslagsgivande vid en lokaliseringsbedömning enligt 3 kap. 4 § miljöbalken (sid. 25, domen).
63. Kommunen får förtydliga att ett havsnära läge *inte* har varit utslagsgivande vid bedömning av de olika lokaliseringsalternativen och får understryka att primärt fokus vid kommunens bostadsutvecklande *inte* har varit att möjliggöra bostäder i havsnära läge för dess egen skull. Istället har målet varit, att i linje med allmänhetens intresse, utveckla en mötesplats som är öppen och tillgänglig för alla.
64. Näsängen är ett projekt som sträcker sig bortom det enskilda intresset att ha bostäder med utsikt över vatten. I Näsängen-projektet syftar det havsnära läget främst till att tjäna allmänhetens intressen genom att skapa en allmänt tillgänglig och inkluderande mötesplats. I Näsängen syftar det havsnära läget främst till att utveckla offentliga rum som parker, torg och badplatser, där vattnet blir en tillgänglig resurs för alla invånare. Betydelsen av stadsdelen som en plats för hela kommunen framgår av såväl planbeskrivning som av det hållbarhetsprogram som hör till planen. Det havsnära läget har emellertid endast utgjort en faktor av många som kommunen har beaktat och har som framgår ovan inte varit utslagsgivande.

3.6 Kvaliteten på jordbruksmarken ska värderas

65. Mark- och miljödomstolen konstaterar att området rör brukningsvärd jordbruksmark och att vad som har anförts av bland annat fastighetsägaren om markens kvalitet inte utgör skäl att göra en annan bedömning (sid. 16 domen). Kommunen ifrågasätter inte att det rör sig om brukningsvärd jordbruksmark i den mening som avses i 3 kap. 4 § miljöbalken. Däremot ska markens brukningsförutsättningar vara en omständighet som beaktas vid bedömningen av om marken kan tas i anspråk (se t.ex. Mark- och miljööverdomstolens dom den 24 mars 2021 i mål nr P 514–20).

4 SAMMANFATTNING

66. Kommunen anser att den inför framtagandet av den aktuella detaljplanen genomförda lokaliseringsutredningen *Bebyggelse på jordbruksmark i projektet Näsängen* svarar i alla delar mot vad som krävs av en sådan utredning enligt 3 kap. 4 § miljöbalken och den av Mark- och miljööverdomstolen fastslagna praxisen.
67. De områden som har redovisats i lokaliseringsutredningen till detaljplanen (*Bebyggelse på jordbruksmark i projektet Näsängen*) är de som av kommunen har bedömts vara jämförbara och realistiska alternativ till huvudalternativet. Dessa områden har där utvärderats.
68. Vissa områden som inom ramen för kommunens arbete med översiktsplan och fördjupad översiktsplan har pekats ut som lämpliga för bostadsbebyggelse har gjort det utifrån ett bredare perspektiv och har inte omnämnts eller uttryckligen bedömts i *Bebyggelse på jordbruksmark i projektet Näsängen* eftersom de av olika anledningar inte är att anse som referensobjekt i förhållande till den bebyggelse som det nu är fråga om. Något skäl att redovisa dessa områden i *Bebyggelse på jordbruksmark i projektet Näsängen* har därför inte funnits.
69. Kommunen har således visat att det väsentliga samhällsintresset i den aktuella planen för Näsängen inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk. Överklagandet ska därför bifallas och mark- och miljödomstolens dom upphävas.

5 ÖVRIGT

70. Kommunen ansluter sig till vad exploatören, i utkast daterat 2023-10-20, anför i sak i sitt överklagande i förevarande mål.

Som ovan

Till

Mark- och miljööverdomstolen
Svea hovrätt

via e-post: svea.avd6@dom.se

Stockholm 2023-10-20

Utveckling av överklagande

Mål nr P 11397-23 angående överklagande av mark- och miljödomstolens dom avseende detaljplan för Näsängen etapp 1, Österåkers kommun

Mark- och miljööverdomstolens föreläggande 2023-09-15 jämte meddelat anstånd återopas.

Näsängen Mark AB, Runö Fastigheter Handelsbolag, LO:s Folkhögskola Runö, Fredrik Olsson, Ingemar Olsson samt Mats Olsson (nedan tillsammans *klagandena*) får precisera överklagandet samt utveckla grunderna för detta enligt följande.

1 Yrkanden

Klagandena yrkar att Mark- och miljööverdomstolen, med upphävande av mark- och miljödomstolens dom den 23 augusti 2023 i mål nr P 4850-22, i *första hand* fastställer Österåkers kommuns beslut den 20 juni 2022 ärende nr KS 2012/0107 att anta detaljplan för Näsängen, etapp 1, samt i *andra hand*, att målet återförvisas till mark- och miljödomstolen för fortsatt handläggning.

Klagandena hemställer att Mark- och miljööverdomstolen meddelar prövningstillstånd.

2 Inledning

Målet omfattar fråga om fastställande av detaljplan för Näsängen beläget i Österåkers kommun. Projektet drivs tillsammans med kommunen, som även överklagat Mark- och miljödomstolens dom. Kommunens överklagande fokuserar bl.a. på planarbetet. Klagandena fokuserar i huvudsak på den rättsliga bedömningen mellan detaljplaneringen och 3 kap. miljöbalken. Frågorna är

sammanlänkade och klagandena åberopar i ljuset av detta till stöd för överklagandet vad kommunen anför i målet.

Målet omfattar följande grundläggande frågor, av väsentligt intresse för kommun och klagandena samt för all kommunal planering, vilka det är av stor betydelse att Mark- och miljööverdomstolen prövar; relationen mellan kommunens planering av sitt samhälle (boende, infrastruktur, rekreation, samhällstjänster, m.m.) kontra skyddet av jordbruksmark. Den centrala frågan är hur ifrågasättande ska en domstols överprövning av en detaljplan vara till en kommuns samhällseliga ansvar att planera ett samhälle.

3 Introduktion till överklagandet och projektet Näsängen

3.1 Projektet Näsängen

Den 20 juni 2022 beslutade Österåkers kommun att anta en detaljplan för Näsängen, etapp 1. Syftet med detaljplanen är att ge möjligheter till en hållbar stadsutveckling med bostäder och lokala verksamheter samt service. Planen möjliggör bebyggelse av cirka 1 700 nya bostäder samt verksamhetslokaler i bostadshusens bottenvåningar, skola, förskolor, idrottsanläggningar och vårdboende. En grundläggande ambition med detaljplanen är att gynna hållbara transporter genom goda förutsättningar för gång-, cykel- och kollektivtrafik. Vidare strävar kommunen efter att skydda och stärka naturvärden och ekologiska samband kopplade till områdets strandängar, vattenbiotoper och barr- och ädellövskogar. Det är även angeläget att utveckla kommuninvånarnas möjligheter att mötas vid vattnet och uppleva vattenkontakt, vilket uppnås genom platser tillgängliga för alla invid vattnet. Genom detaljplanen utvecklas Åkersbergas centrala delar eftersom området Täljöviken kan fortsätta växa och länkas samman med centrala Åkersberga.

Detaljplanen uppfyller således två huvudsakliga syften: (i) ett tillskott av bostäder och (ii) möjlighet att binda samman befintliga stadsdelar i väster med Åkersberga centrum, se Figur 1.

[Figur 1 som visar DP Näsängens placering i förhållande till Åkersberga Centrum och redan bebyggda Täljöviken]

Planområdet omfattar cirka 63,3 hektar som idag utgör delar av fastigheterna Näs 7:1, Näs 7:3 och Näs 7:5. Familjen Olsson är idag delägare till fastigheten Näs 7:5 tillsammans med Näsängen Mark AB, medan LO:s Folkhögskola Runö äger fastigheten Näs 7:3 och Runö Fastigheter Handelsbolag äger fastigheten Näs 7:1.

Länsstyrelsen i Stockholms län beslutade att inte överpröva detaljplanen. Däremot överklagade Naturskyddsföreningen Österåker beslutet att anta detaljplanen till mark- och miljödomstolen. I nu överklagad dom beslutade mark- och miljödomstolen att upphäva detaljplanen på grund av att kommunens lokaliseringsutredning inte bedömdes nå upp till de krav som ställs vid

exploatering av brukningsvärd jordbruksmark enligt 3 kap. 4 § miljöbalken. Som skäl härför angav domstolen att kommunen, när den i sin lokaliseringsutredning undantog lämpliga områden som av kommunen inte ansågs alternativa utan snarare komplementära, inte hade lyckats styrka att behovet av bostadsförsörjning inte kunde uppfyllas på andra platser. Mark- och miljödomstolen kommenterade även de kriterier som kommunen använt sig av vid bedömningen av olika områdets lämplighet och menade att vissa av kriterierna saknade koppling till ett väsentligt allmänintresse. Vidare anförde domstolen att det var otydligt hur kommunen viktat dessa bedömningskriterier mot varandra.

3.2 Jordbruksmarken vid Näsängen

Jordbruksmarken vid det område som detaljplanen planerar att ianspråka genom bebyggelse är cirka 17 hektar stor. Familjen Olsson är ägare till fastigheten Näs 7:5 och har bedrivit jordbruk på platsen sedan år 1935. Idag bedriver familjen ett deltidjordbruk, eftersom den lokala samhällsutvecklingen och generella strukturomvandlingen av jordbruket medfört att arealunderlaget är alltför litet och fragmenterat för att möjliggöra ett större rationellt jordbruksföretag (i ett modernt jordbruksföretag är 17 hektar ett jämförelsevis litet område). Den berörda och i sammanhanget lilla ytan ingår inte heller i ett sammanhängande jordbrukslandskap. Jordbruksmarken ligger som en kil mellan ett etablerat och väl utvecklat samhälle och ett nyligen etablerat större bostadsområde (Täljöviken). Det angränsas av ett flitigt besökt naturreservat (Näsudden) vars tillgänglighet begränsas av nuvarande jordbruksfastighet.

Därtill rör det sig om en mark som har klart lägre avkastningsförmåga än den genomsnittliga för länet, eftersom marken har lågt pH-värde och därmed är utesluten för en lång rad vanligt förekommande grödor. Eftersom marken ligger i direkt anslutning till Åkersberga centrum försvåras jordbruket ytterligare då det genererar klagomål på buller och damm. Kostsamma störningar uppstår dessutom till följd av att allmänheten förväxlar jordbruksmarken med rekreationsyta. Dessutom saknas idag en väl fungerande infrastruktur för att bedriva ett miljömässigt hållbart jordbruk i en tätort som denna. Ett konkret exempel på det är, bland annat, problem med framkomlighet i trafiken med breda moderna jordbruksmaskiner som ska förflyttas mellan i sammanhanget fragmenterade åkermark och utspridd arrondering.

3.3 Handlingar i målet

Utöver detaljplanen och inom planförfarandet upprättad MKB finns ytterligare utredningar som har betydelse för bedömningen i nu aktuellt mål. Dessa utredningar har som huvudsakligt syfte att förtydliga befintliga överväganden för såväl den aktuella detaljplanen som den kommunala översiktsplaneringen. Handlingarna sammanfattas nedan.

3.3.1 Övergripande lokaliseringsanalys

Den *Övergripande lokaliseringsanalysen* (se [bilaga 1](#)) anknyter till översiktsplanens syfte och mål, samt till Sverigeförhandlingen. Analysen innehåller en redogörelse för de principer och kriterier som har tillämpats då kommunen har bedömt olika platser för bebyggelse inom ramen för översiktsplanens geografiska räckvidd.

Ett antal utvecklingsområden identifieras vilka föreslås utvecklas genom förtätning av befintlig bebyggelse eller genom nybyggnadsområden. Såvitt är av intresse för denna prövning identifieras åtta så kallade ”B. Huvudstråk och lokala knutpunkter” i denna utredning, varav Näsängen är ett av dessa.

Av analysen kan det vidare utläsas att det finns ett antal områden som har valts bort för bebyggelse av kommunen. Detta beror på att områdena antingen har sämre förutsättningar att uppnå översiktsplanens syfte och mål, har sämre förutsättningar att tillgodose ett väsentligt samhällsintresse, eller rymmer särskilt betydelsefulla ekosystemtjänster.

3.3.2 Bebyggelse på jordbruksmark

I *Bebyggelse på jordbruksmark* ([bilaga 2](#)) har kommunen fördjupat den utvärdering av alternativa utvecklingsområden som redovisats i *Övergripande lokaliseringsanalys*. Det ska förtydligas att det är samma alternativa områden som utretts i den övergripande lokaliseringsanalysen. Syftet med utredningen är att fördjupa och förtydliga varför kommunen har bedömt att detaljplanen inte kan genomföras genom att annan mark än den aktuella jordbruksmarken ianspråk tas. Kommunen har redogjort för detta genom att uppställa ett antal alternativa lokaliseringar och väga dessa med hjälp av vissa bedömningsgrunder. Dessa bedömningsgrunder utgår från arbetet med de större bebyggelseprojekten i ÖP 2040 och från kommunens definition av ett väsentligt samhällsintresse.

Bedömningsgrunderna består av följande kriterier.

- Områdets förmåga att inrymma ett betydande tillskott av bostäder.
- Områdets befintliga och centrala ekosystemtjänster.
- Områdets lagskydd.
- Förutsättningar för teknisk försörjning.
- Fungerande vägtrafik.
- Förutsättningar utifrån risk och hälsa.
- Förutsättningar att knyta samman stadsdelar och en sammanhållen tätort.
- Möjligheter att bidra till en begränsad klimatpåverkan.
- Förutsättningar att skapa attraktiva, trygga och levande stadsdelar.
- Förutsättningar att utveckla kommunens vision och identitet som skärgårdskommun.

Slutsatserna av utredningen är att de identifierade och bedömda alternativa områdena inte kan tillgodose kommunens planeringsinriktning på ett tillfredsställande sätt. Det bedöms inte vara tekniskt och funktionellt möjligt att nå samma tillskott av bostäder, inom en ekonomiskt rimlig ram, knyta ihop befintliga stadsdelar samt generera de mervärden som en hållbar tillväxt och hållbar stadsstruktur som bebyggelsen i Näsängen kan tillgodose.

I detta sammanhang kan tilläggas att kommunen, i *Bebyggelse på jordbruksmark*, har begränsat alternativbedömningen till just *alternativ* i reell bemärkelse. De övriga sju ”B. Huvudstråk och lokala knutpunkter” som identifierats i *Övergripande lokaliseringsanalys* har inte inkluderats i *Bebyggelse på jordbruksmark* eftersom de inte utgör alternativ till Näsängen. Resonemanget i denna del utvecklas i avsnitt 4.3.

4 Grunder samt skäl för meddelande av prövningstillstånd

4.1 Grunder för överklagandet

4.1.1 Syftet med detaljplanen kan inte tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt på annan plats

I kommunens detaljplaneprocess har det utretts om syftet med detaljplanen på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt kan ske på annan plats. Alternativ har bedömts i *Övergripande lokaliseringsanalys*¹ och resonemanget har fördjupats i *Bebyggelse på jordbruksmark*.

Ett viktigt mål i översiktsplanen är att knyta samman befintliga stadsdelar i en sammanhållen tätort. För detaljplan Näsängen handlar det om att knyta samman den befintliga stadsdelen Täljöviken med resterande delar av staden (Täljöviken är belägen väster om Näsängen, i närhet till Roslagsbanan, och är bebyggd sedan ett par år tillbaka).

Ett alternativ till Näsängen som har utretts är att bebygga delar av Björnungeskogen. Området hyser emellertid höga natur- och kulturvärden och är ett av få tätortsnära grönområden. Eftersom det är det enda större skogsområdet i närheten av tätortens västra delar bedöms området ha en central betydelse för tätorten och möjligheten till tätortsnära rekreation och friluftsliv. Området nyttjas särskilt av boende i närbelägna områdena Åkers Runö, Täljöviken och boende i västra delar av Åkersberga Centrum. Området är beläget nära stationsläge Roslagsbanan varför det även kan nyttjas av övriga delar av staden utan att de behöver ta bilen. Området bedöms sammanfattningsvis ha en stor betydelse för tätortens långsiktiga behov av ekosystemtjänster varför det inte bedöms lämpligt att ta i anspråk för utbyggnad. Övriga studerade alternativ möjliggör inte att stadsdelen Täljöviken knyts samman med resterande delar av staden. Slutsatsen av utredningarna

¹ Avsnitt ”Lägre prioriterade och bortvalda alternativa ytor”, s. 21.

är att det inte på ett tillfredsställande sätt är möjligt att genomföra detaljplanens syfte på en annan plats. Förutsättningarna i 3 kap. 4 § miljöbalken är uppfyllda.

Aktuell grund utvecklas i avsnitt 4.2 nedan.

4.1.2 *Mark- och miljödomstolens kritik av lokaliseringstudredningen bygger på en missuppfattning*

Mark- och miljödomstolen har kritiserat utredningen *Bebyggelse på jordbruksmark* eftersom utredningen undantagit områden betecknade ”B. Huvudstråk och lokala knutpunkter”. Mark- och miljödomstolen har emellertid missförstått varför kommunen undantagit områdena, vad områdena avser och varför områdena inte är relevanta jämförelseobjekt vid utredning av alternativ.

Domstolens bedömning bygger på en förenkling av vad som omfattas av samhällsplanering och vad som utgör ett väsentligt samhällsintresse; det handlar inte enbart om bostadsbyggande utan inrymmer även andra angelägna och samhällseliga intressen. Den planering som sker genom område ”B. Huvudstråk och lokala knutpunkter” handlar inte enbart om att ”bygga bostäder”, merparten av områdena är redan bebyggda, utan det handlar om att göra befintliga bostadsområden mer attraktiva och förstärka deras funktion i stadsstrukturen. Det sker genom förtätning respektive sammanbindning av befintliga stadsdelar samtidigt som befintlig grönstruktur bevaras. Det rör sig om en sammanhållen plan som kommunen sedan lång tid tillbaka har arbetat efter. Områdena är således inte en samling alternativa platser för bebyggelse, utan utgör delar i en sammansatt plan för utveckling av Åkersbergas kommun. Det går inte utan vidare att plocka bort bitar ur denna plan utan att det påverkar kommunens övergripande samhällsplanering. Det är inte heller praktiskt möjligt eftersom de flesta områden i ”B. Huvudstråk och lokala knutpunkter” redan är bebyggda. Det är sammanfattningsvis inte relevanta jämförelseobjekt och det är skälet till att de inte är med i alternativutredningen.

Aktuell grund utvecklas i avsnitt 4.3 nedan.

4.1.3 *Mark- och miljödomstolens kritik av valda kriterier i alternativutredningen går utöver vad som får prövas enligt 13 kap. 17 § PBL*

Som angivits i avsnitt 3.1.2 har mark- och miljödomstolen kritiserat avgränsning av de alternativa platser som har utretts. Klagandenas uppfattning är att domstolen har missförstått avgränsningen.

Utöver detta har mark- och miljödomstolen kommenterat de kriterier som kommunen använt sig av vid bedömningen av de olika områdenas lämplighet. Domstolen har bl.a. framfört att kriteriet ”förutsättningar att utveckla kommunens vision och identitet som skärgårdskommun” inte är ett nödvändigt kriterium för att en plats ska kunna anses fullt godtagbar ur samhällssynpunkt. Det kan mot bakgrund av 13 kap. 17 § PBL ifrågasättas om det ska vara föremål för överprövning.

Aktuell grund utvecklas i avsnitt 4.4 nedan.

4.1.4 *Aktuell jordbruksmark har lågt värde vilket bör beaktas vid tillämpning av 3 kap. 4 § miljöbalken*

Klagande ifrågasätter inte att aktuell mark definitionsmässigt utgör ”brukningsvärd jordbruksmark” och att 3 kap. 4 § miljöbalken är tillämplig. Däremot bör markens låga värde som jordbruksmark kunna beaktas vid tillämpning av bestämmelsen i fråga. §. Eftersom bestämmelsen saknar ett skaderekvisit bör utrymme för skönmässig bedömning ske inom ramen för en kvalitetsbedömning av marken. Rimligen bör sämre mark anses ha ett lägre skyddsvärde än fullgod mark. Det är enligt klaganden en brist att mark- och miljödomstolen inte gjort en sådan bedömning och häri beaktat markens relativt låga värde för bedrivande av jordbruk.

Aktuell grund utvecklas i avsnitt 5.5 nedan.

4.2 Skäl för meddelande av prövningstillstånd

4.2.1 *Det är av vikt för ledningen av rättstillämpningen att målet prövas*

Som framgår av praxis har Mark- och miljööverdomstolen enligt Högsta domstolen ett betydande ansvar för prejudikatbildningen inom miljörettens område både genom egna avgöranden och genom att möjliggöra en prövning i Högsta domstolen, vilket bör vägas in vid tillståndsprövningen (NJA 2011 s. 782). Högsta domstolen har vidare slagit fast följande.

- Det ankommer alltså på hovrätten att på eget initiativ undersöka om ett överklagat mål inrymmer något av prejudikatintresse. Det behöver då inte röra sig om en rättsfråga som genom att besvaras ger ett omedelbart och entydigt bidrag till rättsbildningen. Hovrätternas rättspraxis utvecklas inte sällan genom att ett antal avgöranden på ett visst rättsområde bildar ett mönster till ledning för rättstillämpningen. Kraven för prejudikatdispens är lägre i hovrätt än i HD (se NJA 2009 N 65). Ett skäl för det är det nämnda förhållandet att på vissa områden rättsbildning genom hovrättspraxis förutsätter ett större antal avgöranden. (NJA 2011 s. 843.)

Målet rymmer ett flertal frågor av stort prejudikatsintresse, bl.a. vilka kriterier som är relevanta vid en alternativutredning respektive om överprövning av dessa kriterier är möjligt enligt 13 kap. 17 § PBL. Målet innefattar även en grundläggande fråga i form av gränsen mellan det kommunala självstyret och planmonopolet kontra miljöbalkens reglering kring markanvändning.

Det finns praxis avseende fråga om vad som utgör brukningsvärd jordbruksmark, dvs. avseende *tillämpningsområdet* för 3 kap. 4 § miljöbalken. Det saknas emellertid praxis avseende fråga om jordbruksmarkens värde vid tillämpning av bestämmelse i fråga – det behöver förtydligas om, och i så fall i vilken utsträckning, markens kvalitets ska beaktas.

Sammantaget anser klagandena att det står klart att skäl för meddelande av prövningstillstånd föreligger.

4.2.2 Övriga dispensgrunder – ändrings- respektive granskningsdispens

Ytterligare grund för att meddela prövningstillstånd är om det finns skäl att betvivla riktigheten av det slut som mark- och miljödomstolen har kommit till. En utgångspunkt för denna bedömning står att finna i förarbetena till aktuell bestämmelse i rättegångsbalken (prop. 2004/05:131 sid. 185) vari anges att *alla avgöranden som bedöms som tveksamma skall tas upp till fullständig prövning* samt att lydelsen av prövningstillståndsgrunden ska innebära en generös tillämpning av reglerna om prövningstillstånd.

Klagandena har, tillsammans med kommunen, presenterat en alternativutredning och av utredningen framgår att syftet med detaljplanen inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt på annan plats. Mark- och miljödomstolen har enligt klagandenas mening missförstått utredningens avgränsning i avgörande mån. Huruvida det är ett misstag eller beror på en annan värdering av relevanta kriterier för avgränsning av alternativutredningen framgår inte av domen. Det är således inte heller möjligt att bedöma riktigheten av det slut som domstolen har kommit till. Det föreligger grund för såväl ändringsdispens som granskningsdispens.

5 Utveckling av överklagandet

5.1 Rättsliga förutsättningar

Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten (1 kap. 2 § PBL). Det råder ett s.k. kommunalt planmonopol innebärande att kommunen inom vida ramar har att avgöra hur bebyggelsemiljön ska utformas i kommunen. Detta har bekräftats i praxis. Mark- och miljööverdomstolen har i flera avgöranden uttalat att kommunen med utgångspunkt i 1 kap. 2 § PBL och det kommunala planmonopolet har en vidsträckt möjlighet att styra bebyggelseutvecklingen och besluta om markanvändningen i kommunen (se bl.a. MÖD 2012:40 och Mark- och miljööverdomstolens dom den 10 november 2014 i mål nr P 3484-14). Högsta domstolen har också bekräftat att det vid bedömningen av vilka allmänna intressen som ska vägas in och vilken tyngd de ska ges i ett enskilt ärende finns skäl att hämta ledning ur översiktsplanen (NJA 2021 s. 321). Mark- och miljööverdomstolen har bekräftat att en aktuell och väl underbyggd översiktsplan har stor betydelse när det gäller bedömningen av vad som kan anses vara en lämplig plats för en verksamhet som kräver tillstånd (se bl.a. MÖD 2005:66).

Att kommunen inom vida ramar har att avgöra dess planläggning återspeglas i bestämmelsen om överprövning (13 kap. 17 § PBL). Den aktuella bestämmelsen hade ingen föregångare i den äldre plan- och bygglagen, men möjligheten till överprövning av detaljplaner har diskuterats sedan lång tid och då särskilt frågan om hur lagstiftningen ska struktureras på ett sätt som garanterar en

tillfredsställande rättssäkerhet men samtidigt inte öppnar så vida möjligheter för överprövning av kommunala planbeslut att inflytandet över markanvändningsfrågor flyttas över från kommunen till staten.² Frågan har lösts genom att domstolen, i det fall ett antagande av en detaljplan har överklagats, i princip ska göra en laglighetsprövning av beslutet. Detta innebär att domstolen ska avgöra om detaljplanen strider mot någon rättsregel på det sätt som klagandena har angett eller som framgår av omständigheterna. Överprövningen ska begränsas till om kommunen i sitt beslut har hållit sig inom ramarna för dess vida handlingsfrihet, och ska därmed inte omfatta de intresseavvägningar som kommunen gjort inom nämnda ram.³ Domstolens utrymme för överprövning är emellertid större i de fall då det görs gällande att detaljplanen strider mot bestämmelser som begränsar det kommunala handlingsutrymmet (se MÖD 2014:12, MÖD 2017:15 samt prop. 2009/10:215 s. 88).

Vid planläggning ska bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden i 3 kap. miljöbalken tillämpas (2 kap. 2 § PBL). Det innebär att kommunens handlingsutrymme begränsas om exempelvis brukningsvärd jordbruksmark tas i anspråk genom planläggningen.

Det *första* kravet som uppställs i 3 kap. 4 § miljöbalken är att exploateringen ska tillgodose väsentliga allmänintressen. Bostadsförsörjning är ett exempel på ett väsentligt allmänintresse. I nära anknytning till bostadsförsörjningsbehovet har även intresset av att kunna lokalisera bostäder och arbetsplatser nära varandra, att skapa väl fungerande och lämpliga tekniska försörjningssystem samt att säkerställa viktiga rekreationsintressen ansetts utgöra väsentliga allmänintressen (se prop. 1985/86:3, s. 53 samt Mark- och miljööverdomstolen 2021-03-24 mål P 514-20).

Det *andra* kravet som uppställs är att exploateringen inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt på en annan plats. Det som avses med ”tillfredsställande” är att alternativa lokaliseringar ska vara *fullt* godtagbara ur samhällsbyggnadssynpunkt. Det innebär bland annat att de ska vara funktionellt lämpliga samt ekonomiskt rimliga (se prop. 1985/86:3, s. 158). I detta sammanhang bör även noteras att förarbetena till den aktuella bestämmelsen i viss mån behandlar frågan om kommunala förvaltningars planer. Det anges att kommunala förvaltningars planer och initiativ ofta utgår från överväganden som är knutna till de företags- och kommunal-ekonomiska villkoren för den verksamhet det gäller. Enligt förarbetena är det naturligt att sådana ekonomiska intressen tillmäts stor tyngd i beslutssammanhang samt att detta följer både av att intressenterna är många och har en betydande styrka, och av kommunens önskan att främja ekonomisk tillväxt och sysselsättning i syfte att öka välståndet (se prop. 1985/86:3, s. 14). Det kan vidare noteras att Mark- och miljööverdomstolen i praxis har ansett att bristen på ett tydligt, motiverat ställningstagande i frågan om det finns annan mark som kan exploateras istället för den jordbruksmark som valts ut kan läkas genom översiktsplanen, planhandlingarna samt

² Se Adolfsson, Björk-Werner och Hjalmarsson, Plan- och bygglagen (20 december 2022, JUNO), kommentaren till 13 kap. 17 §.

³ Se Gunnarsson, Plan- och bygglagen (2010:900) 13 kap. 17 §, Karnov (JUNO).

kommunens senare argumentation (se Mark- och miljööverdomstolen den 25 februari 2022 i mål P 270-21). I nyss nämnda mål tog domstolen hänsyn till kommunens behov av att växa med olika typer av bebyggelse i flera riktningar, närheten till stadskärnan och befintlig intilliggande bebyggelse, möjligheten att nyttja befintlig infrastruktur, service och kommunikationer samt möjligheten att tillgodose det utvecklingsbehov som kommunen pekat på. Viss hänsyn togs också till jordbruksmarkens kvalitet.

Det finns enligt klagandena risk för motsättning vid tillämpning av 3 kap. 4 § MB respektive 13 kap. 17 § PBL vid fastställande av en detaljplan. Som angivits ovan är tillämpning av 3 kap. 4 § miljöbalken ovillkorlig, det saknas skaderekvisit, innebärande att det är tillräckligt att jordbruksmark tas i anspråk för att bestämmelsen ska vara tillämplig. Bedömningen kommer därför fokusera på om planen tillgodoser ett väsentligt allmänintresse och om planen inte på ett tillfredsställande sätt kan genomföras på en annan plats. Vid denna bedömning finns det enligt klagandena en stor risk för överprövning av kommunens samhällsplanering och de politiska avvägningar som ligger till grund dessa avvägningar. Detta utvecklas nedan i avsnitt 4.4.

5.2 Syftet med detaljplanen kan inte tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt på annan plats

Frågan i målet är om detaljplanen är förenlig med 3 kap. 4 § miljöbalken, dvs. om det föreligger ett väsentligt allmänintresse och om detaljplanens syfte inte kan uppfyllas genom ianspråktagande av mark på annan plats.

Befolkningsökningen i Österåkers kommun beräknas innebära ett behov av omkring 10 000 till 13 000 nya bostäder till år 2040 och ytterligare 4000 till 8000 nya bostäder till år 2060. Syftet med detaljplanen och stadsdelen Näsängen är att möjliggöra stadsutveckling med bostäder (ca 1 700 nya bostäder), lokala verksamheter och service. Bostadsförsörjning, och samhällsinfrastruktur för att möjliggöra såväl befintliga som nya bostadsområden, utgör ett väsentligt samhällsintresse. Det har inte heller ifrågasatts av mark- och miljödomstolen.

Vad gäller fråga om genomförandet av planen inte kan ske tillfredsställande på annan plats är det av betydelse att förstå att Näsängen även innebär en viktig del av Åkersbergas utveckling mot sydväst och binder samman de befintliga stadsdelarna med Täljöviken. Planen är förenlig med intentionen i översiktsplanen om en sammanhängande bebyggelseutveckling från Åkersberga centrum och västerut över Näsängen, Täljöviken och Täljö-Gottsunda.

Ett viktigt mål i översiktsplanen är att knyta samman befintliga stadsdelar i en sammanhållen tätort. Detaljplanen Näsängen uppfyller i denna del således två viktiga mål: i) ett tillskott av bostäder och ii) möjlighet att binda samman befintliga stadsdelar i väster med Åkersberga centrum. Det ska i sammanhanget poängteras att fråga om ”tillskott av bostäder” inte är begränsad till endast byggande av bostäder, utan tätt sammanflätad med frågor om service, skolor, förskolor,

arbetsplatser, kollektivtrafik och va-infrastruktur för att tjäna bostäderna. Stadsutveckling måste därför ses i sin helhet och regelverket för hantering återspeglar detta (helhetsgrepp i översiktsplan och fördjupad översiktsplan – detaljerade avvägningar i detaljplaner).

Frågan om ianspråktagande av jordbruksmark har präglat planeringsprocessen. Detaljplanen har föregåtts av en översiktsplan och en fördjupad översiktsplan. Inom ramen för planeringen har det noggrant utretts om genomförandet av stadsdelen Näsängen på ett tillfredsställande sätt kan ske på en annan plats. Alternativ har bedömts i *Övergripande lokaliseringsanalys*⁴ och resonemanget har fördjupats i *Bebyggelse på jordbruksmark*.

~~Som angivits ovan är ett viktigt syfte med detaljplan Näsängen att knyta samman den befintliga stadsdelen Täljöviken med resterande delar av staden.~~

Ett alternativ som utretts är att bebygga delar av Björnungeskogen. Området hyser emellertid höga natur- och kulturvärden och är ett av få tätorsnära grönområden. Eftersom det är det enda större skogsområdet i närheten av tätortens västra delar bedöms området ha en central betydelse för tätorten och möjligheten till tätortsnära rekreation och friluftsliv. Området nyttjas särskilt av boende i närbelägna områdena Åkers Runö, Täljöviken och boende i västra delar av Åkersberga centrum. Området är vidare beläget nära ett stationsläge för Roslagsbanan varför det kan nyttjas av övriga delar av staden utan att ta bilen. Området bedöms sammanfattningsvis ha en stor betydelse för tätortens långsiktiga behov av ekosystemtjänster varför det inte bedöms lämpligt att ta i anspråk för utbyggnad. Övriga studerade alternativ möjliggör inte att stadsdelen Täljöviken knyts samman med resterande delar av staden. Slutsatsen av utredningarna är att det inte på ett tillfredsställande sätt är möjligt att genomföra detaljplanen och dess syften på en annan plats. Förutsättningarna enligt 3 kap. 4 § miljöbalken är enligt klagandes uppfattning uppfyllda.

5.3 Mark- och miljödomstolens kritik av lokaliseringstuderingen bygger på en missuppfattning

Mark- och miljödomstolen har kritiserat den genomförda alternativutredningen med hänvisning till att utredningen undantagit områden betecknade ”B. Huvudstråk och lokala knutpunkter”. Klagandenas uppfattning är att mark- och miljödomstolen har missförstått varför kommunen undantagit områdena, vad områdena avser och varför områdena inte är relevanta jämförelseobjekt vid utredning av alternativ.

För det första ska det klargöras att det inte går att förenkla kommunens uppdrag till ett uppdrag om enbart ”bostadsbyggande”. Bostadsförsörjningen är viktig, men kommunens planering måste även omfatta ett arbete för en i sin helhet hållbar utveckling av kommunen. Planer måste därför utvecklas i en struktur som utöver bostäder medger hållbara transporter, tillgänglighet till skola,

⁴ Avsnitt ”Lägre prioriterade och bortvalda alternativa ytor”, s. 21.

butiker och annan service, ett funktionellt VA-nät, fungerande klimatanpassning o.s.v. Av förarbetena till 3 kap. 4 § miljöbalken framgår att det inte enbart är själva bostadsförsörjningsbehovet som kan utgöra ett väsentligt allmänintresse, utan även behovet av att kunna lokalisera bostäder och arbetsplatser nära varandra, att skapa väl fungerande och lämpliga tekniska försörjningssystem samt att säkerställa viktiga rekreationsintressen (prop. 1985/86:3, s. 53). Domstolen begår således ett misstag i att förenkla frågan om samhällsplanering och vad som kan utgöra ett väsentligt samhällsintresse till en fråga om enbart bostadsbyggande. Det leder till en matematisk syn på stadsplanering (se mark- och miljödomstolens resonemang s. 22 i domen).⁵ Det är en slutsats utan förståelse för vad stadsplanering innebär och innebär hårdraget att jordbruksmark aldrig kan bebyggas förrän all annan mark är bebyggd. Det är inte en rimlig tillämpning av 3 kap. 4 § miljöbalken.

Genomförda planer och utredningar måste således ses i sin helhet. Gällande översiktsplan i Österåkers kommun är Översiktsplan 2040 (ÖP2040). En fundamental del i översiktsplanen är planering för kommunens uppfyllande av sitt åtagande i Sverigeförhandlingen och bygga 7020 bostäder till år 2035 samt att bidra finansiellt till utbyggnaden av Roslagsbanan till Stockholm City. Utöver utbyggnad av bostäder är en viktig utmaning att förtäta och länka samman befintlig bebyggelse i staden.

Utredningen *Övergripande lokaliseringsanalys* är en precisering av ÖP2040. Analysen presenterar en samlad bild av områden inom Österåkers kommunen och deras föreslagna utveckling. Österåkers kommun är i analysen uppdelad i utvecklingsområde A-F, varav detaljplan Näsängen ingår i område ”B. Huvudstråk och lokala knutpunkter”.

Område ”B. Huvudstråk och lokala knutpunkter” är som namnet antyder uppdelat i huvudstråk och lokala knutpunkter. Dessa är Säby, Åkerstorp, Skånsta, Margretelund, Österskär, Näsängen, Åkers Runö och Täljö. De åtta huvudstråken och lokala knutpunkterna ingår i en fingerstruktur med stadsbebyggelse kring kollektivtrafiklänkar, inklusive lokala gröna kilar mellan stråken som skapar tillgång till rekreation och natur- och kulturvärden. Konkret handlar det om att skapa flerkärnighet i tätorten, samt att förtäta och utveckla sammanhängande blandad bebyggelse i anslutning till Roslagsbanans stationer eller till befintlig eller planerad busshållplats. Det är inte nya idéer, utan bygger vidare på en struktur som utpekats i bl.a. äldre översiktsplan. En stor del av

⁵ ”Enligt mark- och miljödomstolen är det anmärkningsvärt att kommunen undantar de områden som är lämpliga för bostadsbebyggelse från lokaliseringsutredningen när det samtidigt framgår av underlaget att alla ytor inom dessa lämpliga områden sannolikt inte kommer behöva tas i anspråk fullt ut för att nå kommunens mål. Även om det skulle förutsättas att alla samhällbyggnadsmässigt godtagbara platser skulle behöva tas i anspråk inom en överblickbar framtid **utgör 3 kap. 4 § miljöbalken ett förbud mot bebyggelse, vilket innebär ett krav på att brukningsvärd jordbruksmark inte ianspråk tas förrän övriga fullt lämpliga lokaliseringar redan exploaterats. Det saknas utredning** till stöd för att samtliga områden kommer att behöva bebyggas, även på lång sikt och med beaktande av att kommunen är expansiv.”, s. 22 domen.

områdena är redan befintliga stadsdelar som ska förtätas. Genom förtätning av bebyggelse kan de lokala knutpunkterna utvecklas och ge bättre tillgång till service (handel, apotek, vårdcentral, skola), öka underlaget för kollektivtrafik samtidigt som kommunens olika befintliga bostadsområden länkas samman. Utöver Näsängen är det endast vid stationsområdena Täljö och Åkers Runö som det planeras en mer omfattande bostadsexploatering.

Den planering som beskrivs i område ”B. Huvudstråk och lokala knutpunkter” handlar således inte enbart om att ”bygga bostäder”, utan det handlar om att göra redan befintliga bostadsområden mer attraktiva och stärka deras funktion i stadsstrukturen. Det sker utifrån förhållandena i det aktuella området, i huvudsak genom att tillse att områdena har goda kommunikationer, god tillgång till kollektivtrafik, service, förskolor och skolor etc. – kort sagt genom stadsplanering. Det är således inte tal om att kommunen har ”åtta alternativa bostadsområden alla välja mellan” som domstolen synes göra gällande. Denna slutsats bygger på en missuppfattning om vad stadsplanering innebär.

Områdena är således inte en samling alternativa platser för bebyggelse, utan utgör delar i en sammansatt plan för Åkersbergas stadsstruktur. Dessa delar, ett pussel, innehåller olika faktorer som samverkar genom förtätning, kollektivtrafik, ekosystemtjänster och grönstruktur, VA-försörjning och skapande av attraktiva lägen för service, verksamheter och lokala arbetsplatser. Det går inte att ta bort en bit ur pusslet utan att det påverkar resterande planering (det är inte heller praktiskt möjligt eftersom det i huvudsak rör sig om befintliga bebyggelseområden). Näsängen är ett bra exempel på att en pusselbit inte enkelt kan bytas ut mot t.ex. ett område på andra sidan staden, eftersom ett viktigt syfte med huvudstråket Näsängen är att binda ihop det befintliga bebyggelseområdet Täljöviken med centrala Åkersberga.

Sammanfattningsvis ska de utpekade områdena i ”B. Huvudstråk och lokala knutpunkter” inte ses som alternativ till varandra – lika lite som utvecklingsområde A-F är alternativ till B – utan som delar av ett samlat förslag till stadsutveckling. Det handlar inte om relevanta jämförelseobjekt och det är skälet till att de inte är med i alternativutredningen.

Vidare synes mark- och miljödomstolen, åtminstone delvis, ha missförstått utredningarna och deras avgränsning. Ett exempel på detta är att domstolen på s. 22 i domen, sista stycket, utvärderar de åtta områden som ingår i ”B. Huvudstråk och lokala knutpunkter”. Domstolen anger att det ”[i] Övergripande lokaliseringsanalys finns dock en viss begränsad jämförelse mellan utbyggnadsområdena i ÖP 2040. Utredningen innehåller nämligen en systematisk utvärdering av områdena (s. 45–55 för områden inom utvecklingsområde B).” Det kan noteras att domstolen i denna del bedömer fel jämförelseobjekt.

Av ovan anförda skäl finns det skäl att ifrågasätta mark- och miljödomstolens bedömning av alternativutredningen och upphäva domen i enlighet med klagandenas yrkande.

5.4 Mark- och miljödomstolens kritik av valda kriterier i alternativutredningen går utöver vad som får prövas enligt 13 kap. 17 § PBL

Som angivits ovan i avsnitt 4.1 finns det risk för en motsättning vid tillämpning av 3 kap. 4 § miljöbalken respektive 13 kap. 17 § PBL vid fastställande av detaljplan. Eftersom det saknas ett skaderekvisit i 3 kap. 4 § är det tillräckligt att jordbruksmark tas i anspråk för att bestämmelsen ska vara tillämplig. Vad gäller en detaljplan som tar i anspråk jordbruksmark kommer bedömningen därför att fokusera på om planen tillgodoser ett väsentligt allmänintresse och om planen inte på ett tillfredsställande sätt kan genomföras på en annan plats.

Vid utvärdering av alternativutredningen och de kriterier som uppställts i utredningen finns det enligt klagandena en risk för att domstolen överprövar politiska avvägningar. Det kan ifrågasättas om det är förenligt med 13 kap. 17 § PBL, det kommunala planmonopolet och ytterst det kommunala självbestämmandet.

En detaljplan syftar till att genomföra den stadsplanering som fastställts i en översiktsplan. Det handlar om politiska avvägningar om hur en kommun avser att utvecklas. I detta ligger frågor som berör en kommuns identitet. Mark- och miljödomstolen har i aktuellt mål ifrågasatt kriteriet ”förutsättningar att utveckla kommunens vision och identitet som skärgårdskommun”. Vidare framför domstolen att Golfbaneområdet har valts bort främst på grund av att stora ytor bedömts ha större betydelse av en golfbana med hög attraktivitet för invånare och besökare. Domstolen bedömer att intressena ”skärgårdskommun” och ”golfbana” inte kan anses utgöra ett väsentligt samhällsintresse.

Domstolen synes mena att ovan nämnda kriterier inte får tillämpas vid utredning av alternativ, eller åtminstone ska anses väga lättare. Det är enligt klagandes mening uppenbart att domstolen i denna del går utöver det som får överprövas enligt 13 kap. 17 § PBL. Det är inte meningen att en domstol ska överpröva huruvida en kommun ska få identifiera sig som skärgårdskommun eller om en kommun ska prioritera att bedriva en golfbana. Det är i högsta grad kommunalpolitiska avvägningar som inte ska överprövas. Även av detta skäl ska domen upphävas.

5.5 Aktuell jordbruksmark har lågt värde vilket bör beaktas vid tillämpning av 3 kap. 4 § miljöbalken

Av 3 kap. 4 § miljöbalken följer att brukningsvärd jordbruksmark får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar 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. För tillämpning av bestämmelsen räcker att marken är brukningsvärd och att den tas i anspråk, oavsett markens värde i övrigt eller i anspråktagandets omfattning.

Vad gäller begreppet brukningsvärd framgår av förarbetena att marken, med hänsyn till läge, beskaffenhet och övriga förutsättningar, ska vara lämplig för jordbruksproduktion (prop. 1985/86:3, s. 158).

Slutsatsen som kan dras av lagstiftarens val att inte inkludera *all* jordbruksmark i skyddet som 3 kap. 4 § miljöbalken uppställer utan enbart brukningsvärd sådan är att det bör ske någon typ av kvalitetsbedömning av den jordbruksmark som ska prövas. Detta indikerar vidare att sämre jordbruksmark har ett lägre skyddsvärde än fullgod mark. Ett sådant resonemang sammanfaller med hushållningsbestämmelsernas syfte, nämligen att möjliggöra bevarandet av ett markområde inför framtiden och för det ändamål för vilken marken är mest lämpad. Att ett område vars betydelse inför framtiden är begränsat skyddas i mindre omfattning än ett område vars beskaffenhet är av stor vikt för framtiden förefaller naturligt.

I praxis har Mark- och miljööverdomstolen i mål P 6358-16 bedömt att mark som inte hade plöjts ”under senare tid”, som till inte obetydliga delar var skogbevuxen och där det saknades uppgifter om att den hade brukats för bete inte ansågs vara brukningsvärd. I mål P 3507-18 bedömde Mark- och miljööverdomstolen också att en mark med begränsad area, som endast vid senare tillfällen under de senaste åren hade använts till bete och som var omgiven av skogbeklädd mark och avskild från annan jordbruksmark inte ansågs vara brukningsvärd. Även i mål P 7083-18 ansåg Mark- och miljööverdomstolen att mark där det förekom berg i dagen och som bestod av ett tunt jordlager samt som var omgiven av skog och låg i utkanten av ett sammanhängande område inte heller utgjorde brukningsvärd jordbruksmark. Praxis visar därmed att det föreligger ett visst utrymme för att bedöma markens kvalitet och beskaffenhet, åtminstone vad gäller frågan om marken är brukningsvärd eller inte och om 3 kap. 4 § miljöbalken överhuvudtaget är tillämplig.

Klagande ifrågasätter inte att aktuell mark utgör brukningsvärd jordbruksmark och att 3 kap. 4 § miljöbalken är tillämplig. Däremot bör markens låga värde som jordbruksmark kunna beaktas vid tillämpning av bestämmelsen i fråga. Som angivits ovan i avsnitt 3.2 rör det sig i aktuellt fall om en jordbruksmark med relativt låg avkastningsförmåga, inkilad mellan befintlig bebyggelse och ett naturreservat. Marken är inte del av ett sammanhängande jordbrukslandskap. Marken är belägen nära en tätort, vilket försvårar bedrivandet av jordbruk (moderna jordbruksmaskiner är breda och inte anpassade för stadsgator). Kostsamma störningar uppstår till följd av att allmänheten förväxlar jordbruksmarken med rekreationsyta. Vidare upplevs jordbruket som en störning med klagomål på buller och damm. Resultatet blir att markägarens incitament att bruka marken är lågt. Enligt klagandens mening bör omständigheter avseende markens kvalitet och värde beaktas vid den avvägning som sker inom ramen för tillämpning av 3 kap. 4 §. Eftersom bestämmelsen saknar ett skaderekvisit bör utrymme för skönsmässig bedömning ske inom ramen för en kvalitetsbedömning av marken. Rimligen bör sämre mark anses ha ett lägre skyddsvärde än fullgod mark. Det är enligt klaganden en brist att mark- och miljödomstolen inte gjort en sådan bedömning och häri beaktat markens relativt låga värde som jordbruksmark.

6 Sammanfattning

Målet omfattar fråga om fastställande av detaljplan för Näsängen. Detaljplanen innebär bostadsbyggande och sammankoppling av befintliga stadsdelar i Österåkers kommun. Detaljplanen tillgodoser ett väsentligt samhällsintresse.

För detaljplanens genomförande fordras att jordbruksmark tas i anspråk. Det rör sig om en fragmenterad jordbruksmark med stadsnära läge. Marken är inte lönsam och fastighetsägaren saknar incitament att bruka den. Fråga om ianspråktagande av jordbruksmark har präglat planprocessen och det har utretts alternativ till att ta jordbruksmark i anspråk. Av alternativutredningen framgår att det inte är möjligt att genomföra detaljplanens syfte på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk. Förutsättningarna enligt 3 kap. 4 § miljöbalken för att ta jordbruksmark i anspråk är uppfyllda.

Avgränsning av alternativutredning är lämplig. Utredningen svarar mot de visioner som Österåkers kommun har att utveckla staden och binda ihop befintliga stadsdelar. Det innebär konkreta mål om bostadsbyggande och mål om att binda ihop staden, som frågor om identitet (skärgårdskommun) och nyttan av att ha en golfbana i världsklass. Detta är kommunalpolitiska avvägningar som inte ska överprövas.

Näsängen Fastigheter AB, genom

Mikael Berglund
(enligt fullmakt)

Oscar Heimeryd
(enligt fullmakt)

Karolina Schagerström
(enligt fullmakt)

Bilagor

Bilaga 1 Övergripande lokaliseringsanalys
Bilaga 2 Bebyggelse på jordbruksmark