

## Yttrande över ärende om överklagande av Länsstyrelsen i Skåne läns beslut om upphävande av beslut att anta detaljplan för Barkåkra 55:1 m.fl., Ängelholms kommun

### Boverkets ställningstagande

Boverket anser att länsstyrelsens beslut ska stå fast.

### Bakgrund

Länsstyrelsen i Skåne län (länsstyrelsen) har med stöd av 11 kap. 11 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, beslutat att upphäva beslut av kommunfullmäktige i Ängelholms kommun (kommunen) den 28 augusti 2023, § 140, att anta detaljplan för Barkåkra 55:1 m.fl. Länsstyrelsen har som grund för upphävande hänvisat till att beslutet innebär att riksintressen enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses.

Kommunen har överklagat länsstyrelsens beslut till regeringen. Regeringen har nu anmodat Boverket att efter hörande av Naturvårdsverket avge yttrande i ärendet.

### Yttrande från Naturvårdsverket

Naturvårdsverket har yttrat sig (se bilaga) och anfört i huvudsak följande. Naturvårdsverket bedömer att den exploatering som föreslås i planförslaget begränsar möjligheten att använda området för friluftsliv. En utbyggnad av bostäder i enlighet med planen riskerar att påtagligt skada natur- och kulturmiljön och de värden för friluftslivet som utgör grunden för riksintresset. Det är framför allt exploateringen väster om järnvägen i ett idag obebyggt område med god kontakt med strand- och vattenområdet samt potential för framtida utvecklat bruk för friluftsliv som bedöms medföra en betydande skada på riksintresse för friluftsliv enligt 3 kap. 6 § miljöbalken, Bjärekusten och Skålderviken (FM 01). Naturvårdsverket delar således länsstyrelsens bedömning att planen inte tillgodoser riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken då ett

genomförande av planen riskerar medföra påtaglig skada på värden för friluftslivet.

### Bestämmelser

Av 11 kap. 10 § andra stycket 1 PBL framgår att länsstyrelsen ska överpröva en kommuns beslut att anta en detaljplan, om beslutet kan antas innebära att ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses.

Av 11 kap. 11 § första stycket PBL framgår att länsstyrelsen ska upphäva en kommuns beslut att anta en detaljplan i dess helhet, om beslutet har en sådan innebörd som anges i 10 § andra stycket. Om kommunen medger det, får beslutet upphävas i en viss del.

Av 3 kap. 6 § första stycket miljöbalken framgår att mark- och vattenområden samt fysisk miljö i övrigt som har betydelse från allmän synpunkt på grund av deras naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Behovet av grönområden i tätorter och i närheten av tätorter skall särskilt beaktas.

Enligt andra stycket ska områden som är av riksintresse för naturvärden, kulturmiljövärden eller friluftslivet skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

Enligt 4 kap. 1 § miljöbalken är de områden som anges i 2–8 §§, med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena, i sin helhet av riksintresse. Exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön får komma till stånd endast om

1. det inte möter något hinder enligt 2–8 §§ och
2. det kan ske på ett sätt som inte påtagligt skadar områdenas natur- och kulturvärden.

Enligt andra stycket utgör bestämmelserna i första stycket 2 och i 2–6 §§ inte hinder för utvecklingen av befintliga tätorter eller av det lokala näringslivet eller för utförandet av anläggningar som behövs för totalförsvaret.

Av 4 kap. 2 § miljöbalken framgår en uppräkningslista av de områden där turismens och friluftslivets, främst det rörliga friluftslivets, intressen ska särskilt beaktas vid bedömningen av tillåtligheten av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön:

Kullaberg och Hallandsåsen med angränsande kustområden.

Av 4 kap. 4 § första stycket miljöbalken framgår att inom kustområdena och skärgårdarna från Brofjorden till Simpevarp och från Arkösund till Forsmark, utmed Gotlands kust, på Östergarn och Storsudret på Gotland samt på Fårö får fritidsbebyggelse komma till stånd endast i form av kompletteringar till

befintlig bebyggelse. Om det finns särskilda skäl får dock annan fritidsbebyggelse komma till stånd, företrädesvis sådan som tillgodoser det rörliga friluftslivets behov eller avser enkla fritidshus i närheten av de stora tätortsregionerna.

## Boverkets bedömning

### Utgångspunkter för prövningen

Prövningsramen för länsstyrelsens prövning, när det handlar om att länsstyrelsen i rollen som tillsynsmyndighet beslutat att överpröva kommunens beslut, återfinns i 11 kap. 10–11 §§ PBL. När det i stället handlar om ett överklagande av ett kommunalt beslut att anta en detaljplan, som görs till mark- och miljödomstol, återfinns prövningsramen i 13 kap. 17 § PBL.

Enligt 11 kap. 11 § PBL ska länsstyrelsen upphäva kommunens beslut om det har en sådan innebörd som anges i 11 kap. 10 § andra stycket, det vill säga i det här fallet; om det innebär att ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses. Sådana förutsättningar föreligger bland annat om beslutet att anta detaljplanen möjliggör åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön enligt 3 kap. 6 § miljöbalken. Förutsättningar föreligger också om detaljplanen möjliggör exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön som möter hinder på grund av bestämmelserna i 4 kap. 2 § eller 4 § miljöbalken, eller inte kan ske på ett sätt som inte påtagligt skadar de där uppräknade områdenas natur- och kulturvärden enligt 4 kap. 1 § miljöbalken.

Det är en sak vad som krävs för att inledningsvis endast ta in ett beslut för överprövning enligt 11 kap. 10 § PBL och en annan sak vad som krävs för att sedan i nästa steg upphäva det enligt 11 §, eftersom kravet för överprövning endast är att någon av ingripandegrunderna kan antas föreligga. Utrymmet i länsstyrelsens överprövning är mer begränsat än vid prövningen av ett överklagande av ett kommunalt beslut i mark- och miljödomstol. Länsstyrelsen ska precisera och visa i vilket avseende den kommunala planen inte är förenlig med relevanta statliga intressen. Endast om länsstyrelsen kan göra sannolikt att ett statligt intresse inte visas tillräcklig hänsyn har länsstyrelsen stöd för att upphäva beslutet (se till exempel regeringens beslut den 10 maj 2012 i ärende S2011/2175/PBB, den 28 juni 2018 i ärende N2016/08141/SPN, den 10 mars 2022 i ärende Fi2020/03203 och den 24 mars 2022 i ärende Fi2020/00090).

Omfattningen av områden av riksintresse vid tillämpningen av 4 kap. miljöbalken anges direkt i bestämmelserna i balken och har således beslutats av riksdagen. Områden av riksintresse vid tillämpningen av 3 kap. miljöbalken ska däremot normalt sett ”pekas ut” av de ansvariga riksintressemyndigheterna enligt förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden. De lämnar uppgifter till länsstyrelserna om vilka områden som de bedömer vara av riksintresse. Något rättskraftigt beslut, som kan överklagas, fattas dock inte under denna process. I stället handlar det hela tiden om anspråk, som måste vara väl underbyggda. Det betyder att det vid senare rättsverkande prövningar inte finns något absolut krav på att följa tidigare bedömningar. Det är inte heller en

nödvändig förutsättning för att ett riksintresse ska kunna göras gällande att processen har genomförts. Vid varje rättsverkande prövning måste den prövande myndigheten ta ställning till om berörda områden faktiskt ska anses vara av riksintresse eller inte. En tillämpning som annars i praktiken skulle ge riksintressebedömningar en form av rättskraft vid senare prövningar skulle göra hela systemet rättsosäkert (se SOU 2015:99 s. 256-257. Jämför även prop. 1997/98:45 del 1 s. 242, MÖD 2014:12 och regeringens beslut den 10 september 2020 i ärende Fi2019/01218).

Riksintressebestämmelserna är till sin karaktär en form av stoppbestämmelser. Förenklat uttryckt ska områden som är av riksintresse skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada områdenas värden. Effekten påtaglig skada är därmed ett hinder mot att tillåta en åtgärd. Detta betyder att det vid olika tillståndsprövningar bör göras tydligt om de prövade åtgärderna leder till påtaglig skada på något riksintresse eller inte. Det är egentligen endast i dessa situationer bestämmelserna om riksintresse aktualiseras (se SOU 2015:99 s. 257). Med uttrycket "påtaglig skada" utesluts bagatellartad påverkan. Endast sådana åtgärder åsyftas som kan ha en bestående negativ inverkan på det aktuella intresset eller som tillfälligt kan ha mycket stor negativ påverkan på detta (se prop. 1997/98:45 del 2 s. 30).

#### **Har länsstyrelsen haft stöd för att upphäva beslutet?**

Riksintressen enligt 4 kap. miljöbalken

Planområdet ligger inom områdena Kullaberg och Hallandsåsen med angränsande kustområden enligt 4 kap. 2 § miljöbalken och inom kustområdena och skärgårdarna från Brofjorden till Simpevarp enligt 4 kap. 4 § miljöbalken.

Planområdet ligger således inom områden som enligt basbestämmelsen i 4 kap. 1 § miljöbalken, med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena, i sin helhet är av riksintresse.

Av intresse i övrigt, utöver omfattningen av riksintresseområdena och dess natur- och kulturvärden, är preciseringen i den kompletterande bestämmelsen i 4 kap. 2 § miljöbalken där det förtydligas att turismens och friluftslivets, främst det rörliga friluftslivets, intressen ska särskilt beaktas vid bedömningen av tillåtligheten av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön i det aktuella området.

Boverket instämmer i det som länsstyrelsen har framfört i sin bedömning om att undantaget i 4 kap. 1 § andra stycket miljöbalken, avseende utveckling av befintlig tätort, inte är tillämpligt i förevarande fall.

Länsstyrelsen har i sin bedömning vidare framfört att planområdet för den antagna detaljplanen är på oexploaterad mark som utgör en viktig grön kil vid den annars hårt exploaterade skånska västkusten. Utbyggnaden skulle innebära att Skepparkroken och Skälderviken i praktiken byggs ihop. Mellanrummet mellan Skepparkroken och Skälderviken är ett av få kvarvarande mellanrum i bebyggelsen längs kuststräckan i kommunen. Den gröna kil som planeras att

lämnas orörd mellan orterna är långt ifrån tillräcklig för att upplevelsen av en orörd och öppen kuststräcka ska vara möjlig. Bebyggelse längs kuststräckan inom kustzonen riskerar att successivt urholka riksintressets natur- och kulturvärden. Allmänhetens möjligheter att bedriva friluftsliv och röra sig fritt i området skulle kraftigt begränsas genom uppförandet av ett stort antal privata bostäder, och därmed skulle riksintresset för friluftslivet skadas påtagligt.

Länsstyrelsen konstaterar att området väster om järnvägen och i södra delen av området öster om järnvägen är särskilt känsligt i sammanhanget. Exempelvis finns fridlysta arter och de biologiska värdena är beroende av landskapets ekologiska förutsättningar. Kulturmiljövärdena består på platsen av strukturer och samband med siktlinjer för forntida gravanläggningar i detta landskapsavsnitt. För att läsa strukturen på den högexploaterade kuststräckan är det av stor vikt att mellanrummen och släppen mellan befintliga bebyggelseområdena finns kvar. Länsstyrelsens bedömning är att inte någon exploatering är möjlig utan att påtaglig skada på riksintressena uppstår. Inför antagandet av planen har bebyggelsen omdisponerats och höjderna har sänkts. I antagandehandlingarna bedömer kommunen därför att påverkan på landskapsbilden minskar. Länsstyrelsen delar inte den uppfattningen, utan anser att föreslagen exploatering i sin helhet innebär att riksintressena enligt 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses.

Boverket anser att länsstyrelsen har gjort en väl avvägd beskrivning och bedömning vad avser att de exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön som detaljplanen möjliggör inte kan ske på ett sätt som inte påtagligt skadar områdets natur- och kulturvärden, vilka i sin tur är grunden för de värden för turismen och friluftslivet som särskilt ska beaktas vid bedömningen.

Riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken

Vid överprövning i förhållande till riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken behöver länsstyrelsen ta ställning till om det berörda området faktiskt ska anses vara av riksintresse eller inte, utifrån den specifika bestämmelsen och de uppgifter som ligger till grund för bedömningen, anspråket, som den ifrågavarande riksintressemyndigheten har gjort. I det här fallet så handlar det om ett utpekande som överlappas av riksintresse i sin helhet enligt 4 kap. miljöbalken, och det är då förståeligt att länsstyrelsen närmast verkar ha tagit för givet att också ett vid prövningstidpunkten aktuellt riksintresse, i enlighet med de utpekade kriterierna och värdena, föreligger för hela planområdet enligt 3 kap. 6 § miljöbalken.

Det kan i övrigt noteras att länsstyrelsen i avslutningen i sin bedömningsdel menar på att föreslagen exploatering både i sina delar och i sin helhet kan innebära att riksintresset enligt 3 kap. miljöbalken inte tillgodoses. Så som länsstyrelsens slutsats är formulerad i den här delen har länsstyrelsen inte konstaterat att den åberopade ingripandegrunden enligt PBL föreligger, bara att den kan föreligga. I den avslutande sammanfattningen är dock slutsatsen formulerad i förhållande till den bedömning som görs med att ingripandegrunden föreligger.

Oavsett ovanstående är den avgörande delen vid tillämpningen av förevarande riksintressebestämmelse bedömningen av påtaglig skada. Av länsstyrelsens

egenhändiga beskrivningar och påtalanden om påverkan och skada framgår indirekt även uppgifter om de kriterier och värden som ligger till grund anspråket för området Bjäre-kusten – Skälderviken, vilket gör att det berörda området i dess bedömning faktiskt anses vara av riksintresse även i det här avseendet.

Länsstyrelsen bedömer att uppförandet av ett stort antal privata bostäder påverkar allmänhetens möjligheter att bedriva friluftsliv och röra sig fritt i området. Det är inte enbart markområdet, som byggnader står på, som tas i anspråk. Även ett område/en zon utanför och kring bebyggelsen tas i anspråk, och kan medföra en avhållande effekt för både människor och djur. Föreslagna åtgärder riskerar att på ett avgörande sätt påverka upplevelsen av orörd natur, landskapets skiftningar samt allmänhetens tillgänglighet.

Av länsstyrelsens bedömning framgår vidare att planhandlingarna anger att planförslaget innebär tillförande av nya grönområden, samt ökar tillgängligheten till friluftslederna längs med kustlinjen. Länsstyrelsen anser inte att delvisa inslag av allmänna ytor i detaljplan kan ersätta eller lindra påverkan på friluftslivet och således tillgodoses inte riksintressena i det avseendet. Effekten av en byggnation skulle således innebära betydligt mindre ytor för friluftslivet idag och för framtida utveckling av densamma.

Länsstyrelsen konstaterar att området väster om järnvägen och i södra delen av området öster om järnvägen är så pass känsligt att en exploatering i detta område redan bedöms påtagligt skada riksintresset. Bjärehalvön och Skäldervikskusten är mycket populära utflykts- och turistmål. Området erbjuder goda möjligheter till vandring och Skåneleden går längs med havet genom hela riksintresseområdet. En förutsättning för att bevara områdets värden är att naturvärdena vårdas och att exploatering sker med stor hänsyn till natur- och kulturvärdena.

Boverket anser att länsstyrelsen har gjort en väl avvägd bedömning vad avser att detaljplanen möjliggör åtgärder som kan påtagligt skada natur- och kulturmiljön inom ett område som är av riksintresse för friluftslivet.

#### Sammanfattning

Boverket anser att länsstyrelsen har gjort en väl avvägd bedömning enligt 4 kap. miljöbalken vad avser att de exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön som detaljplanen möjliggör inte kan ske på ett sätt som inte påtagligt skadar områdets natur- och kulturvärden, vilka i sin tur är grunden för turismen och friluftslivet som ska särskilt beaktas vid bedömningen. Boverket anser vidare att länsstyrelsen har gjort en väl avvägd bedömning enligt 3 kap. miljöbalken vad avser att detaljplanen möjliggör åtgärder som kan påtagligt skada natur- och kulturmiljön inom ett område som är av riksintresse för friluftslivet. Länsstyrelsen har därmed gjort sannolikt att kommunens beslut innebär att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses och att ingripande-grunden enligt PBL föreligger.

Boverket anser mot bakgrund av ovanstående att länsstyrelsen genom sin motivering har visat sig haft fog för att upphäva beslutet om att anta detaljplanen.

I detta ärende har stf. rättschef Carl-Magnus Oredsson beslutat och signerat beslutet elektroniskt. Föredragande har varit jurist Fredrik Hansson. I den slutliga handläggningen har också jurist Karl Ewald och enhetschef Frida Jonsson deltagit.

Carl-Magnus Oredsson  
stf. rättschef

Fredrik Hansson  
jurist

Bilaga:

Naturvårdsverkets yttrande, den 13 maj 2024.