

Promemoria

Till: Yvonne Andersson, Structor Miljöbyrå Stockholm AB, samt Martin Östin, OK-Q8 AB

Från: Olof Hasselberg, Fröberg & Lundholm Advokatbyrå AB

Datum: 2021-05-06

Ang: Möjligheten att upphäva strandskydd genom detaljplaneläggning

1 Uppdraget

Structor Miljöbyrå Stockholm AB (Structor) har på uppdrag av OK-Q8 AB upprättat en miljökonsekvensbeskrivning till ett förslag till detaljplan inom Upplands-Bro kommun. Syftet med detaljplanen är att utveckla området kring Kockbacka nya trafikplats som är belägen intill väg E18. Inom området föreslås en drivmedelsanläggning med fullservice inklusive butik och biltvätt, en vägrestaurang samt en entréplats/besöksparkering med sittplatser och informationsskylt till Lejondals naturreservat. Detaljplanen ska också möjliggöra byggnation av en gång- och cykelväg längs med E18 som ska anslutas till befintlig gång- och cykelväg längs med Lejondalsvägen och ska komma från Finnsta till planområdet. Planen ska bidra till mer tillgänglighet till området runt Lejondalssjön. Entréplatsen/besöksparkering och gång- och cykelvägen kommer att utgöra allmän platsmark enligt detaljplanen.

Lejondalssjön omfattas av utökat strandskydd, vilket innebär att det strandskyddade området uppgår till 300 meter från strandkanten. Det betyder att strandskyddet idag sträcker sig till trafikplatsen och att delar av planområdet kommer att omfattas av det utökade strandskyddet.

Eftersom de planerade anläggningarna strider mot strandskyddsbestämmelserna anges det i detaljplaneförslaget att strandskyddet ska upphävas i detta område. Länsstyrelsen har emellertid i samrådsyttrande över förslaget invänt mot att strandskyddet upphävs och anser bland annat att kommunen inte har motiverat behovet av att upphäva strandskyddet tillräckligt samt att det inte tillräckligt tydligt framgår att intresset att ta området i anspråk väger tyngre än strandskyddets intressen. Med anledningen härav har Structor bett Fröberg & Lundholm Advokatbyrå att utreda och bedöma möjligheten att i förevarande fall kunna upphäva strandskyddet.

2 Sammanfattning

- Med stöd av förarbetena och underrättspraxis måste parkeringar anses utgöra en typ av infrastrukturanläggning som *kan* anses vara ett angeläget allmänt intresse. Enligt min uppfattning måste även en drivmedelsanläggning inklusive en hamburgerrestaurang kunna anses utgöra det.
- För att visa att drivmedelsanläggningen och parkeringen utgör angelägna allmänna intressen måste det dock styrkas att det finns ett behov av just dessa anläggningar. I förevarande fall finns goda skäl att anse att anläggningarna utgör angelägna samhällsintressen. Såvitt avser drivmedelstationen visar utredningen att det finns ett behov av en sådan i detta område. Vad gäller entrén till naturreservatet och parkeringen behövs dessa för att tillgängliggöra området för allmänheten och motverka den avhållande effekt som trafikplatsen enligt Trafikverkets bedömning har medfört. Eftersom bedömningen görs även på lång sikt bör det framtida behovet av både drivmedel och trafikutvecklingen beaktas. Vidare bör det lyftas fram att E18 utgör riksintresse för kommunikationer och att det även av detta skäl finns ett värde i att förlägga en drivmedelsstation i anslutning till denna.
- Att kunna uppföra drivmedelstationer utanför tätorter, men i anslutning till större trafikleder, möjliggör även en sådan tätortsutveckling som enligt praxis har ansetts innebära att åtgärden utgöra ett angeläget allmänt intresse. Den planerade exploateringen utgör alltså en sådan förutsättning.
- Därtill betingas entrén och parkeringen av naturvårdsintressen, andra miljöintressen eller kulturhistoriska intressen och därmed kan anses vara ett angeläget allmänt intresse även av detta skäl.
- Utifrån de utredningar som har gjorts framgår det vidare tydligt att det inte finns någon rimlig alternativ lokalisering för drivmedelsstationen utanför strandskyddat område. Det bör framhållas att en drivmedelsstation bara kan förläggas till platser som uppfyller vissa kriterier och av de alternativ som har undersökts är det bara det aktuella som är lämpligt. Även alternativ utformning av planen har utretts och det har visat sig att det valde alternativet är mest lämpligt ur miljösynpunkt.
- Det framstår som tveksamt om det finns alternativa platser utanför strandskyddat område som är lämpliga för entrén och parkeringen eftersom fördelarna med att anlägga dessa vid det valda området är så många. För det första utnyttjas en befintlig trafikplats som ligger i anslutning till en mycket trafikerad väg, vilket innebär att områdets tillgänglighet blir mycket stor. För det andra motverkas den – enligt Trafikverket – tidigare negativa effekten av trafikplatsen på friluftslivet, genom att entrén och parkeringen tillgängliggör området ytterligare. För det tredje bidrar en samlokalisering av de olika anläggningarna till att koncentrera trafiken till detta redan mycket trafikpåverkade läge. Några rimliga alternativ synes inte heller finnas. Inte heller finns en lämplig alternativ utformning av planområdet.

- Behovet av de planerade åtgärderna är större än strandskyddets intressen och detaljplanen är förenlig med strandskyddets syften eftersom att det är fråga om ett litet område som tas i anspråk utan några högre naturvärden, att området är beläget relativt långt från sjön men nära den hårt trafikerade väg E18, att det är fråga om ett område som omfattas utökat strandskydd och att beslutet om att utöka strandskyddet omfattar hela kommunen och är baserat på relativt övergripande bedömningar om skyddsbehovet, att området avskiljs från sjön genom en ås, att området mellan anläggningarna och sjön fortfarande är allemansrättsligt tillgängliga, samt att både gång- och cykelvägen och den allmänna parkeringen, vilka båda kommer att utgöra allmän platsmark enligt detaljplanen, kommer att öka tillgängligheten till området vilket gör att den allemansrättsliga tillgången till området sammantaget inte påverkas negativt.
- Denna slutsats vinner stöd av hur ingrepp i strandskyddsintresset har bedömts i praxis, se särskilt Mark- och miljööverdomstolens avgörande 2021-04-15 i mål nr. P 8096-19.
- Såvitt avser gång- och cykelvägen måste den anses utgöra ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför strandskyddat område, eftersom syftet med vägen är att leda till just detta område.
- Om vägen och parkeringen anses utgöra särskilda skäl enligt 7 kap. 18 c § punkten 5 miljöbalken, kommer dessa efter att de har anlagts även att ha en avskiljande effekt. Det innebär att det bör vara möjligt att upphäva strandskyddet med hänvisning till 7 kap. 18 c § punkten 2 miljöbalken för hamburgerrestaurangen och drivmedelsstationen eftersom dessa kommer att vara lokaliserade på andra sidan vägen och parkeringen sett från sjön. Det kvarvarande strandskyddsområdet kommer att sträcka sig 250 meter från sjön.
- Enligt Mark- och miljööverdomstolens avgörande MÖD 2020:2 och Högsta domstolens avgörande 2020-12-29 i mål nr. T 6460-19 har proportionalitetsprincipen fått en större betydelse vid strandsskyddsprövningar. Det innebär att större vikt ska läggas vid den enskildes intresse än vad som tidigare har varit fallet. Utöver de särskilda skäl som redan har anförts bör därför även följande skäl beaktas:
 - Det finns ett stort behov att anlägga en drivmedelstation på denna plats. Både kommunen och OK-Q8 AB har legitima intressen av att detta kan genomföras.
 - Detaljplanen kommer även att tillgängliggöra naturreservatet för allmänheten på ett betydande sätt. Parkeringens läge är mycket lämpligt med hänsyn till dess läge strax intill reservatet och en större trafikled.
 - Områdets betydelse för strandskyddets syften är litet. I området finns inga höga naturvärden. Det är fråga om ett utökat strandskydd och området ligger därför långt från strandlinjen samt är väl avskilt från denna genom en skogsbevuxen ås. Därtill är det beläget intill en större trafikled.
- Därmed blir det tydligt att det stora intresse som finns av att upphäva strandskyddet i förevarande fall för att kunna möjliggöra detaljplanen, väger tyngre än det begränsade intresset av att bevara området för att ta hänsyn till strandskyddets syften.

3 Den rättsliga regleringen

3.1 Allmänt

Strandskyddet syftar enligt 7 kap. 13 § miljöbalken till att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten. Det är enligt 7 kap. 15 § miljöbalken förbjudet att inom strandskyddsområde bland annat uppföra nya byggnader eller att vidta åtgärder som väsentligen försämrar livsvillkoren för djur- och växtarter. Enligt 4 kap. 17 § plan- och bygglagen får en kommun emellertid i en detaljplan upphäva strandskydd för ett område om det finns särskilda skäl för det och om intresset av att ta området i anspråk väger tyngre än strandskyddsintresset. I 7 kap. 18 c § punkten 5 miljöbalken anges att som särskilt skäl vid upphävande av strandskydd får beaktas om området som upphävandet avser behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området. Som särskilt skäl gäller även enligt punkten 2 i samma lagrum om området ifråga genom en väg, verksamhet eller annan exploatering är väl avskilt från området närmast strandlinjen. Därtill gäller enligt 7 kap. 25 § miljöbalken att hänsyn även ska tas till enskilda intressen och att en inskränkning i enskilds rätt att använda mark eller vatten får därför inte gå längre än som krävs för att syftet med skyddet skall tillgodoses.

3.2 Förarbetena

Möjligheten för kommuner att i detaljplan upphäva strandskyddet infördes genom lagändringar som trädde ikraft den 1 juli 2009. Reglerna ska enligt förarbetena tillämpas i princip på samma sätt som vid prövning av en dispens från strandskyddet (se prop. 2008/09:119 s. 50 och 119). Såvitt avser möjligheten att upphäva strandskyddet med hänsyn till behovet att tillgodose ett angeläget allmänt intresse ange i förarbetena vidare följande:

En annan omständighet avser situationer då det område som undantaget från strandskydd avser behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området. I vissa situationer kan det vara rimligt att ge företräde åt ett sådant intresse även om strandskyddsintresset kan skadas mer än obetydligt. För att det ska vara fråga om ett angeläget allmänt intresse bör den planerade åtgärden långsiktigt ge fördelar för samhället. Det kan exempelvis vara fråga om att genomföra olika typer av infrastrukturprojekt, åtgärder som tillgodoser kommunens behov av tätortsutveckling, åtgärder för handikappade eller åtgärder som betingas av naturvårdsintressen, andra miljöintressen eller kulturhistoriska intressen inom strandskyddsområdet. En förutsättning är att det kan visas att en annan lokalisering är omöjlig eller i vart fall orimlig för att tillgodose det angelägna allmänna intresset. Avvägning mot områdets skyddsvärden kan i vissa fall innebära att det saknas förutsättningar för ett undantag trots att de angivna skälen finns. (A. prop. s. 54)

Av detta följer att i syfte att tillgodose ett angeläget allmänt intresse får åtgärder vidtas som kan skada strandskyddsintresset mer än obetydligt. Åtgärden måste dock ge långsiktiga fördelar för samhället och det måste vara omöjligt eller orimligt att vidta åtgärden på en annan plats. Är områdets skyddsvärden höga kan åtgärden i vissa fall ändå inte tillåtas. Som exempel på angelägna allmänna intressen anges bland annat infrastrukturprojekt och åtgärder som betingas

av naturvårdsintressen, andra miljöintressen eller kulturhistoriska intressen inom strandskyddsområdet. Eftersom uppräknningen endast avser exempel bör listan inte anses vara uttömmande.

Såvitt avser möjligheten att upphäva strandskyddet för att området är avskilt av en väg eller annan exploatering anges i miljöbalkens förarbeten att detta kan vara fallet om stranden skärs av genom en större väg eller järnväg eller liknande och det är klart att den del av området som ligger på andra sidan från vattnet räknat saknar betydelse för allmänhetens friluftsliv (prop. 1997/98:45, del 2, s. 90). I prop. 2008/09:119 anges vidare på s. 105 att den avskiljande effekten ska ha sitt upphov i en exploatering som åstadkommit av människor samt att skälen för dispens måste klargöras i varje enskilt fall och bedömas utifrån de värden som finns i förhållande till strandskyddets syften.

3.3 Praxis

3.3.1 Allmän praxis om strandskydd

Antalet domstolsavgöranden från Mark- och miljööverdomstolen avseende tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna är mycket omfattande. Rättspraxis avseende just tillämpningen av 7 kap. 18 c § punkten 5 miljöbalken är emellertid relativt begränsad. De flesta avgöranden omfattar bostadsbebyggelse och det är framför allt åtgärder som tillgodoser en kommuns behov av tätortsutveckling som har åberopats som angeläget allmänt intresse i dessa fall. Såvitt känt finns inte något avgörande från Mark- och miljööverdomstolen där genomförande av infrastrukturprojekt har åberopats som särskilt skäl för att vare sig upphäva strandskyddet eller för att få strandskyddsdispens. Exempel på andra åtgärder än bostäder som har ansetts kunna utgöra ett angeläget allmänt intresse är skolor, en våtmark, en transformatorstation med tillhörande kabelarbeten, en kulturhistorisk värdefull byggnad samt uppförande av en gårdesgård för får i ett naturreservat (se Mark- och miljööverdomstolens avgöranden 2016-04-27 i mål nr. P 8109-15, 2016-06-27 i mål nr. M 11556-15, 2016-12-16 i mål nr. P 7052-16, 2017-08-23 i mål nr. M 2667-17 och 2017-11-10 i mål nr. M 1711-17).

I underrättspraxis har emellertid frågan om infrastrukturprojekt som särskilt skäl för strandskyddsdispens behandlats. I Mark- och miljödomstolen i Vänersborgs avgörande 2017-05-04 i mål nr. M 4302-16 framhöll domstolen att en parkeringsplats som är avsedd för allmänhetens nyttjande kan vara av allmänt intresse, men domstolen ansåg att det i detta fall inte var visat att detta intresse inte kunde tillgodoses utanför strandskyddat område. Mark- och miljödomstolen i Nacka har vidare i avgörandet 2013-03-15 i mål nr. M 6347-12 funnit att en gång- och cykelbro som skulle anläggas i syfte att öka tillgängligheten till ett attraktivt friluftsområde (nationalstadsparken på norra Djurgården) utgjorde ett angeläget allmänintresse som inte kunde tillgodoses på en annan plats. Även Mark- och miljööverdomstolen har prövat frågan om strandskyddsdispens för en större parkering i avgörandet 2018-11-22 i mål nr. M 10713-17. Domstolen tog visserligen

inte uttryckligen ställning till om parkeringen ansågs utgöra ett angeläget allmänt intresse, men framhöll att en parkering inte har en lika avhållande effekt som exempelvis en campingplats.

Av praxis följer vidare att strandskyddsbestämmelserna ska tillämpas restriktivt och att relativt höga krav ställs på den utredning som åberopas till grund för att strandskyddet ska kunna upphävas. I ett flertal fall har utredningar om alternativ lokalisering underkänts när kommuner har planerat att uppföra nya bostäder inom strandskyddat område, se exempelvis MÖD 2016:13 och MÖD 2017:62. I ett annat fall avsåg Stockholm stad att upphäva strandskyddet i syfte att uppföra en skola i området och redovisade i detta syfte viss utredning som visade att någon alternativ lokalisering inte var möjlig. Mark- och miljööverdomstolen fann trots detta att utredningarna inte gav tillräckligt stöd för att skolan inte skulle kunna byggas utanför strandskyddat område, se Mark- och miljööverdomstolens avgörande 2016-04-27 i mål nr. P 8109-15. I avgörandet MÖD 2017:62 framhöll domstolen vidare som skäl för avslag att kommunen inte hade redovisat några överväganden kring en *alternativ utformning* av planen som skulle kunna tillgodose intresset av att uppföra bostäder på ett sätt som medför god boendemiljö och lämplig markanvändning samtidigt som strandskyddsintresset tillgodoses.

Höga krav på den utredning som ligger till grund för prövningen har även ställts när det gäller frågan om huruvida en åtgärd som skulle kunna vara ett angeläget allmänt intresse faktiskt ska anses vara det i det enskilda fallet. I Mark- och miljööverdomstolens avgörande 2016-03-31 i mål nr. M 6458-15 ansåg domstolen att en kommun inte hade visat att en ny brygga för turbåts- trafik skulle ge ökad tillgänglighet för funktionshindrade eller det icke båtburna friluftslivet. Enligt domstolen hade inte kommunen i ett bredare perspektiv presenterat hur behovet av handikappanpassning och tillgänglighet såg ut och hur det skulle uppfyllas.

Vad gäller möjligheten att åberopa att området är avskilt av en väg eller annan exploatering finns förhållandevis omfattande praxis. Sammanfattningsvis ställs även vid denna bedömning relativt stränga krav på att vägen ska avhålla allmänheten från det strandskyddade området. I Mark- och miljööverdomstolens avgörande 2017-08-16 i mål nr. M 10315-16 framhölls att vägen, för att betraktas som avskiljande, betraktas som avskiljande, måste vara sådan att allmänheten typiskt sett avstår från att passera över den. Vidare tydliggjordes att en gång- och cykelväg inte är tillräckligt avskiljande. Inte heller ansågs en mindre asfalterad bilväg utan mittlinje med en årsmedeldygnstrafik i intervallet 855–1 000 passager där hastighetsbegränsningen var 70 km/h och varpå det vid vissa sträckor fanns farthinder vara så avskiljande att allmänheten skulle avhålla sig från att passera över den. Sammantaget framgår det alltså av praxis att vägen ska vara av tillräcklig storlek för att den ska anses ha en avskiljande funktion.

Såvitt avser kravet att en åtgärd även måste vara förenlig med strandskyddets syften, vilka enligt 7 kap. 13 § miljöbalken är att långsiktigt trygga allemansrättslig tillgång till strandområden och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet, har Mark- och miljööverdomstolen i avgörandet

2019-02-18 i mål nr. P 7022-18 framhållit att den omständigheten att området närmst stranden lämnas ostört i syfte att trygga allmänhetens tillträde innebär att syftet långsiktigt tryggas. En liknande bedömning har Mark- och miljööverdomstolen gjort i avgörandet 2021-04-15 i mål nr. P 8096-19 där domstolen ansåg att de omständigheterna att strandskyddet inte skulle upphävas helt inom planområdet utan skulle fortsätta att gälla i området närmast vattnet samt att området skulle kunna nås via mark som skulle utgöra allmän platsmark medförde att den inverkan som detaljplanen ansågs ha på strandskyddsintresset begränsas något

3.3.2 *Praxis avseende proportionalitetsbedömningen*

Det har tidigare ansetts att de särskilda skäl som kan åberopas till stöd för en dispens eller att strandskyddet ska upphävas uteslutande är de som anges i 7 kap. 18 c § miljöbalken. Mark- och miljööverdomstolen har emellertid i avgörandet MÖD 2020:2 slagit fast att denna ordning strider mot rättsutvecklingen avseende det grundlagsskyddade egendomsskyddet. Enligt Mark- och miljööverdomstolen måste det därför vara möjligt att vid den intresseavvägning som ska göras enligt 7 kap. 25 § miljöbalken ta hänsyn även till andra omständigheter än de som uttryckligen anges.

Mark- och miljödomstolens slutsatser i nämnda avgörande har i huvudsak bekräftats genom ett avgörande från Högsta domstolen som meddelades 2020-12-29 i mål nr. T 6460-19. Högsta domstolen framhåller härvid att proportionalitetsbedömningen i 7 kap. 25 § miljöbalken ska omfatta samtliga omständigheter i det enskilda fallet och den kan inte begränsas bara till de omständigheter som räknas upp i de sex punkterna i 7 kap. 18 c §. Det understryks dock att utrymmet för att ge dispens för en åtgärd som inte ryms inom 17 kap. 18 c § är litet.

Som beskrivs nedan bedöms denna rättsutveckling vara av betydelse i förevarande fall.

4 Möjligheten att upphäva strandskyddet i förevarande fall

För att det ska vara möjligt att upphäva strandskyddet med stöd av 7 kap. 18 c § punkten 5 miljöbalken måste sammantaget följande förutsättningar vara uppfyllda:

- Det är fråga om ett angeläget allmänt intresse
- Det är omöjligt eller orimligt att tillgodose behovet utanför strandskyddat område
- Behovet väger tyngre än strandskyddsintresset
- Åtgärden är förenlig med strandskyddets syften

Det kan även vara möjligt att upphäva strandskyddet med stöd av 7 kap. 18 c § punkten 2 miljöbalken förutsatt att detaljplaneområdet är väl avskilt från sjön genom en större väg eller annan exploatering. Eftersom den tredje och fjärde punkten ovan måste beaktas oaktat vilket särskilt skäl som åberopas, kommer jag att först gå igenom de särskilda skälen nedan för att därefter behandla intresseavvägningen samlat.

4.1 7 kap. 18 c § punkten 5 miljöbalken

4.1.1 Angeläget allmänt intresse

Huruvida en drivmedelsstation, parkeringsplatser eller en gång- och cykelväg kan anses utgöra sådan infrastruktur som anses vara ett angeläget allmänintresse finns det inget entydigt tydligt svar på. I förarbetena anges att olika typer av infrastrukturprojekt kan vara det, men någon närmare precisering finns inte där. Inte heller i rättspraxis finns någon vägledning avseende drivmedelsstationer. Såvitt avser parkeringsplatser har i vart fall Mark- och miljödomstolen i Vänersborg ansett att allmänna sådana *kan* utgöra ett angeläget allmänt intresse, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Vidare har Mark- och miljödomstolen i Nacka funnit att en gång- och cykelbro som ökade tillgängligheten till ett friluftsområde kan vara ett angeläget allmänt intresse. Slutsatsen vinner även stöd av Mark- och miljööverdomstolens avgörande 2018-11-22 i mål nr. M 10713-17 där strandskyddsdispens beviljades för en parkering.

Enligt min uppfattning bör dock både drivmedelsstationen, parkeringsplatserna och gång- och cykelvägen kunna anses utgöra angelägna allmänna intressen eftersom samtliga måste anses vara en typ av infrastruktur. Parkeringsplatserna är avsedda för allmänheten och syftar till att förbättra tillgängligheten till naturreservatet. Därmed kan det knappast ifrågasättas att de kan utgöra ett allmänt intresse, särskilt med hänsyn till det ovan nämnda avgörandena från Mark- och miljööverdomstolen samt Mark- och miljödomstolen i Vänersborg. Eftersom syftet är att tillgängliggöra naturreservatet för allmänheten måste det även vara möjligt att hänvisa till Mark- och miljödomstolen i Nackas avgörande avseende den gång- och cykelbro som ansågs utgöra ett angeläget allmänintresse. Drivmedelsstationer är en förutsättning för fungerande vägtrafik och måste därmed anses utgöra ett angeläget allmänt intresse. Länsstyrelsen lyfter i sitt samrådsyttrande fram att väg E18 utgör riksintresse för kommunikationer. Att förlägga en drivmedelsstation i anslutning till denna väg måste därmed vara i linje med detta intresse och därför även vara en viktig del av infrastrukturen.

Som har redovisats i avsnitt 2.3 ovan är det framför allt åtgärder som syftar till att tillgodose en kommuns behov av tätortutveckling som har ansetts utgöra ett angeläget allmänt intresse. En sådan åtgärd som bidrar till utvecklingen av tätorter är just att utlokalisera drivmedelsstationer för centrumnära lägen till denna typ av platser som det är fråga om i förevarande fall. Det kan därför göras gällande att drivmedelsstationen utgör ett angeläget allmänt intresse, eftersom den möjliggör tätortsutveckling på de platser där drivmedelsstationer därför inte längre behövs eller. Omvänt gäller även att eftersom drivmedelsstationer inte längre anses ska vara lokaliserade i tätorter, är det angeläget att de istället kan anläggas i anslutning till större vägar inom ett relativt nära avstånd från tätorterna. Denna utveckling framgår tydligt av den särskilda lokaliseringstudien för drivmedelsstationen som OK-Q8 AB har låtit ta fram, bilaga 1. Det planerade läget uppfyller just dessa krav.

Eftersom parkeringsplatserna samt gång- och cykelvägen syftar till att tillgängliggöra naturreservatet för allmänheten kan det därtill anföras att åtgärden betingas av naturvårdsintressen, andra miljöintressen eller kulturhistoriska intressen. Även om det finns mindre stöd i praxis för denna tolkning, utesluter det inte att åtgärden kan anses betingas av sådana intressen.

För det fall hamburgerrestaurangen utgör en kommersiell förutsättning för att det ska vara möjligt att uppföra drivmedelsstationen, bör restaurangen och drivmedelsstationen emellertid kunna bedömas som en gemensam enhet. Det innebär att det bör vara möjligt att upphäva strandskyddet även i det område där restaurangen ska uppföras om drivmedelsstationen och hamburgerrestaurangen anses utgöra ett angeläget allmänt intresse, vilket den som har anförts ovan alltså måste anses vara.

4.1.2 Alternativ lokalisering

Som har redovisats ovan räcker det inte att en åtgärd anses vara ett angeläget allmänt intresse, utan det måste också visas att det intresse inte kan tillgodoses utanför strandskyddat område. För att en åtgärd som *kan* anses vara ett angeläget allmänt intresse ska anses utgöra det i det enskilda fallet, krävs vidare utredning som styrker att det finns ett behov av åtgärden på just den aktuella platsen. Såvitt avser bostäder har Mark- och miljööverdomstolen slagit fast att det inte räcker med att hänvisa till att bostäder generellt är ett angeläget allmänt intresse, utan utredningen måste visa att det finns ett särskilt behov av just de bostäder som avses i detaljplanen (se bl.a. MÖD 2016:13). Som har angetts i avsnitt 2.3 ovan har Mark- och miljödomstolen i Vänersborg haft samma uppfattning om allmänna parkeringsplatser.

För att det ska vara möjligt att upphäva strandskyddet måste utredningarna alltså med tillräcklig tydlighet visa att det finns ett behov av drivmedelsstationen, parkeringen samt gång- och cykelvägen på just denna plats och att detta behov inte kan tillgodoses på någon annan plats. Såvitt avser gång- och cykelvägen torde dock kraven inte kunna ställas allt för högt, eftersom vägen behöver ha viss sträckning för att fylla sitt syfte. Enligt min bedömning är detta redan tillräckligt redovisat i underlaget till detaljplanen.

I avsnitt 4.3 i miljökonsekvensbeskrivningen (MKB:n) redovisas olika möjliga lokaliseringar för drivmedelsstationen. Där anges vidare att ett flertal drivmedelsstationer har avvecklats i Stockholms innerstad och att utvecklingen har varit likartad i kranskommunerna. Dessutom beskrivs att väg E18 västerut från Stockholm har identifierats som ett stråk med svag försörjning av serviceanläggningar, vilket framgår tydligt vid en jämförelse med väg E4 söderut. I övrigt finns i detta avsnitt mycket relevant information som visar varför det finns ett behov av en drivmedelsstation och varför alternativa lokaliseringar inte är lämpliga. Detta framgår vidare än tydligare i OK-Q8 AB:s lokaliseringsutredning för drivmedelsstationen, bilaga 1. Utifrån denna utredning är det enligt min uppfattning tydligt att det *dels* finns ett behov av drivmedelsstationen och att den alltså är ett angeläget allmänt intresse, *dels* att alternativa lokaliseringar inte är möjliga

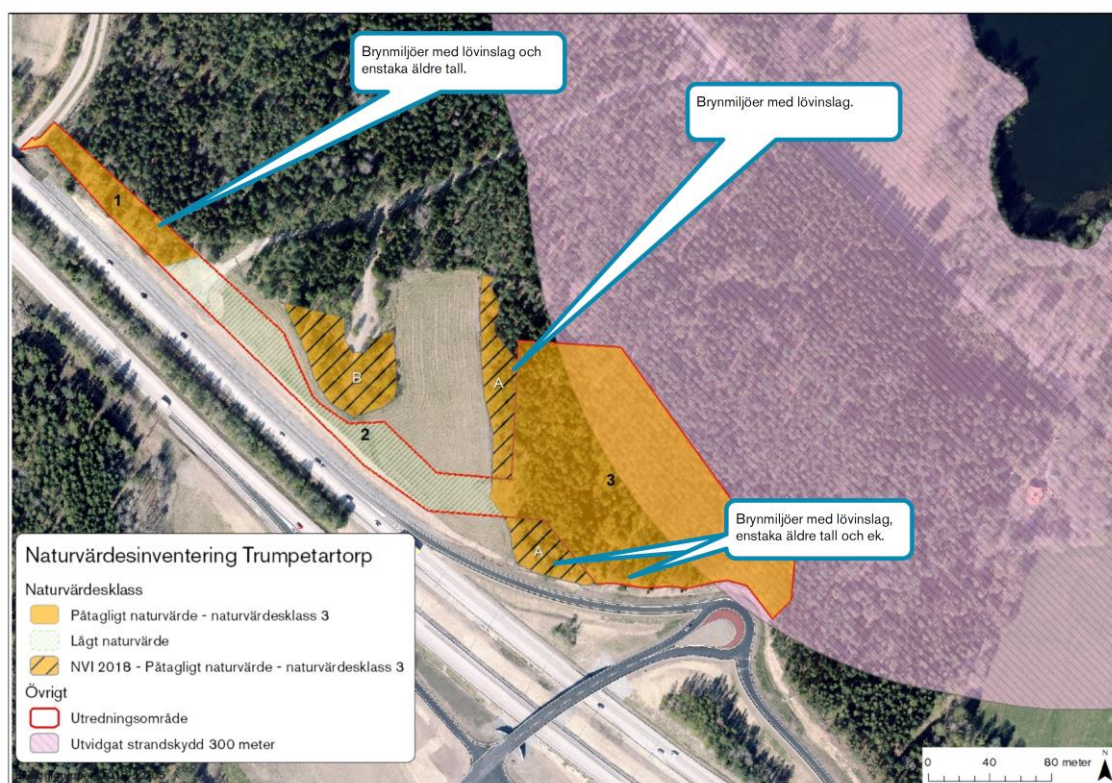
eller i vart fall orimliga. Särskilt med hänsyn till att det måste finnas ekonomiska förutsättningar att uppföra drivmedelsstationen eftersom det inte kommer att uppföras någon drivmedelsstation alls på platser som inte bedöms vara ekonomiskt lönsamma, även om det ur ett samhällligt perspektiv skulle kunna finnas ett stort behov av en sådan.

I Mark- och miljööverdomstolens avgörande 2021-05-15 i mål nr. P 8096-19 slår domstolen fast att avgränsningen av lokaliseringsutredningen måste göras i det enskilda fallet. En hänvisning görs härvid särskilt till vad som anges i kommunens översiktsplan och andra vägledande dokument. Enligt min bedömning visar lokaliseringsutredningen i förevarande fall tydligt att den mest lämpliga platsen är den som har valts och utredningens avgränsning är också motiverad på ett tydligt sätt.

I avsnitt 6.3.3 i MKB:n anförs vidare att syftet med detaljplanen är att tillgängliggöra just naturreservatet genom både en tydligare entré och närliggande parkering och att dessa därför behöver ligga i anslutning till naturreservatet. I samband med att trafikplatsen anlades utredde Trafikverket vilken inverkan denna skulle kunna få på rekreationen och friluftslivet i området. Slutatsen i Trafikverkets MKB till vägplanen var att trafikplatsen skulle medföra barriäreffekter som skulle försvåra för allmänheten att nå naturreservatet och området kring Lejondalssjön. Som skyddsåtgärd föreslogs därför att passager till området skulle anläggas och förbättras. I enlighet med detta skulle den planerade entrén till naturreservatet tillsammans med parkeringen samt gång- och cykelvägen inte bara ytterligare motverka den barriäreffekt som trafikplatsen har medfört, utan de föreslagna åtgärderna tillsammans med trafikplatsen skulle snarare öka tillgängligheten till både naturreservatet och Lejondalssjön jämfört med situationen innan trafikplatsen byggdes eftersom området blir direkt tillgängligt från en större väg. I och med att entrén och parkeringen anläggs i anslutning till den befintliga trafikplatsen och i anslutning till väg E18 utnyttjas den befintliga infrastrukturen och möjligheten att besöka området kommer att uppmärksammas än mer.

I detta sammanhang bör det även framhållas att den befintliga parkeringen inte är lämplig att utvidga eftersom den ligger i själva reservatet och även den ligger inom strandskyddat område. Det bör även beaktas att det finns ett stort värde i att både entrén och parkeringen ligger i anslutning till en stor väg eftersom det minskar behovet av trafik på mindre vägar (bland annat den som löper genom bostadsområdet) samt att en samlokalisering av allt det som omfattas av detaljplanen bidrar till att begränsa påverkan från trafiken till detta område som redan är mycket påverkat av trafiken från väg E18. Bristen på möjliga eller rimliga alternativa platser utanför strandskyddat område framgår vidare av den särskilda lokaliseringsutredningen för parkeringen som har tagits fram. Sammantaget är det alltså tydligt att det finns ett behov av parkeringen på just denna plats samt att detta svårigen kan tillgodoses utanför strandskyddat område.

Även frågan om en alternativ utformningen av planområdet har utretts. Som framgår av den bifogade kartan, bilaga 2, skulle det vara möjligt att förlägga drivmedelsstationen och hamburgerrestaurangen utanför det strandskyddade området. Däremot kommer fortfarande parkeringen och vägen att behöva förläggas inom strandskyddat område. Det innebär att delar av strandskyddet ändå måste upphävas. En sådan utformning skulle vidare medföra att brynmiljöer måste tas i anspråk (se bild nedan, vilken motsvarar Figur 4 i naturvärdesinventeringen). Brynmiljöerna har i naturvärdesinventeringen bedömts ha påtagligt naturvärde, med träd som bedömts som värdefulla, t.ex. tallar med ålder av ca 200 år och ek. En sådan utformning skulle därför innebära en större negativ påverkan på miljön och framstår därför som mindre lämplig. Särskilt mot bakgrund av att delar av strandskyddet ändå kommer att behöva upphävas.



4.2 7 kap. 18 c § punkten 2 miljöbalken

Av den praxis som redovisats ovan framgår att fokus typiskt sett har legat på vägens storlek och dess avhållande effekt på den allmänhet som skulle kunna passera vägen. Om vägen har ansetts vara tillräckligt stor med tillräckligt intensiv trafik, har den kunnat anses utgöra ett särskilt skäl i detta sammanhang. I förevarande fall löper det en skogsväg genom området mellan sjön och detaljplaneområdet. Denna är dock för liten för att ha en avskiljande effekt. Det är alltså inte möjligt att åberopa denna väg som skäl för att strandskyddet ska upphävas.

Som har angetts ovan är det enligt min bedömning möjligt att i förevarande fall upphäva strandskyddet med stöd av 7 kap. 18 c § punkten 5 miljöbalken. Skulle det råda tveksamhet om huruvida samtliga delar av den planerade exploateringen utgör angelägna allmänna intressen som vid en intresseavvägning mot strandskyddet syften anses väga tyngre, bör det dock vara möjligt att dela upp bedömningen i två steg. Som framgår av praxis kan en väg och en parkeringsplats utgöra ett angeläget allmänt intresse. Att tillgängliggöra naturreservatet för allmänheten måste rimligen anses utgöra just ett sådant intresse. Lokaliseringsutredningen visar att det saknas andra rimliga alternativ och eftersom området i fråga saknas högre naturvärden, ligger långt från sjön men nära en större trafikled och dessutom är avskilt från sjön genom en skogsbevuxen ås måste även intresset av att få anlägga parkeringen och vägen anses väga tyngre än intresset av att bevara området. Sammantaget måste det anses finnas särskilda skäl att upphäva strandskyddet för att tillåta att i vart fall vägen och parkeringen anläggs.

Vägen och parkeringen kommer att behöva anläggas i riktning mot sjön. Det innebär att övriga delar av detaljplaneområdet, dvs. drivmedelsstationen och hamburgerrestaurangen, kommer att skiljas av från strandlinjen genom en ny väg och parkering. Denna del av exploateringen kommer visserligen inte att ha en avhållande effekt för allmänheten (se mer härom i avsnitt 3.3 nedan), men vid bedömningen om det föreligger särskilda skäl att upphäva strandskydd enligt denna punkt ska hänsyn inte bara tas till vägens avhållande effekt. Som anges i avsnitt 2.2 ovan ska enligt miljöbalkens förarbeten hänsyn även tas till om det är klart att den del av området som ligger på andra sidan från vattnet räknat saknar betydelse för allmänhetens friluftsliv. I förevarande fall måste det anses uppenbart att den del av detaljplaneområdet som omfattar drivmedelstationen och hamburgerrestaurangen helt saknar betydelse för friluftslivet. Det bör understrykas att det är fråga om ett utökat strandskydd och att området därför ligger långt från vattnet. För den lilla del av strandskyddsområdet som blir kvar bakom vägen och parkeringen bör det därför vara möjligt att upphäva strandskyddet med hänvisning till 7 kap. 18 c § punkten 2 miljöbalken.

4.3 Intresseavvägning

Som har angetts ovan är det en förutsättning för att kunna upphäva strandskyddet att behovet av drivmedelsanläggningen och parkeringen ska anses väga tyngre än strandskyddsintresset och att den planerade åtgärden ska vara förenlig med strandskyddet syften. Åtgärden ska dessutom ge långsiktiga fördelar för samhället.

Eftersom vare sig mängden trafik eller behovet av drivmedel bedöms minska i framtiden, snarare visar prognoserna att trafiken kommer att öka, finns det ett långsiktigt behov av drivmedelsstationen. Såvitt avser parkeringen bör det framhållas att den ökade tillgängligheten till naturreservatet medför en långsiktig fördel för samhället. En fungerande infrastruktur måste anses vara ett betydande samhällsintresse.

Frågan om intresseavvägningen mellan strandskyddsintresset och behovet av de planerade åtgärderna beror till stor del på värdet av det område som ska tas i anspråk. Även vid bedömningen om den planerade åtgärden är förenlig med strandskyddets intressen spelar områdets betydelse för dessa intressen en stor roll. I förevarande fall är det uppenbart att de naturvärden som kan komma att påverkas är förhållandevis små och genom de planerade skyddsåtgärderna kommer påverkan på miljön att bli mycket liten. Vidare bör det i detta sammanhang framhållas att det är fråga om ett utökat strandskydd och att den påverkan som uppkommer sker på ett relativt långt avstånd från strandkanten. I detta område finns såvitt känt inga naturtyper eller annat som har ett värde som härrör från dess närhet till just stranden eller vattnet. Ur ett strandskyddsperspektiv är alltså naturvärdena mycket små. Området avskiljs dessutom av en ås och ligger ytterst nära en stor och tungt trafikerad väg. Därtill utgör det område där strandskyddet ska upphävas en försvinnande liten del av det totala område som omfattas av strandskydd vid sjön.

När det gäller strandskyddets andra syfte, den allemansrättsliga tillgången till stränder, har det i MKB:n anförts att detaljplaneförslaget skulle öka denna och därmed vara förenlig med syftet. Det bör därtill framhållas att parkeringen kommer att utformas så att den inte har en avhållande effekt för allmänheten, utan kommer tvärt om tillsammans med entrén till naturreservatet att visuellt öka upplevelsen av tillgänglighet. Både infartsvägen, gång- och cykelvägen samt den allmänna parkeringen kommer dessutom att utgöra allmän platsmark. Från detta område kan man nå det strandskyddade området.

Vidare bör det även i detta sammanhang framhållas att det är fråga om ett utökat strandskydd och att området som upphävs ligger på relativt stort avstånd från strandkanten. Beslutet att utöka strandskyddet var dessutom ett generellt beslut avseende Upplands-Bro kommun och är inte baserat på detaljerade bedömningar av värdet av just denna plats. Vidare avskiljs det aktuella området från sjön genom både skog och en ås vilket innebär att den avhållande effekten från sjön sett kommer att bli obefintlig. Eftersom det endast är ett litet område där strandskyddet upphävs och strandskyddet i förevarande fall uppgår till 300 meter kommer det dessutom att finnas kvar ett stort område mellan detaljplaneområdet och sjön som är allemansrättsligt tillgänglig (strandskyddsområdet kommer att sträcka sig 250 meter från strandkanten). Även om det skulle anses uppkomma viss påverkan i detta avseende måste den därför vara ytterst liten. Behovet av åtgärden måste därför anses väga tyngre än det i förevarande fall relativt begränsade strandskyddsintresset och åtgärden måste anses vara förenlig med strandskyddets syften.

Denna bedömning är även vinner även stöd i praxis. I Mark- och miljööverdomstolens avgörande 2021-04-15 i mål nr. P 8096-19 framhåller domstolen just omständigheterna att endast en del av strandskyddsområdet upphävs och att området närmast vattnet fortsatt kommer att omfattas av strandskydd samt att det kommer att vara möjligt att ta sig till det strandskyddade området via mark som utgör allmän platsmark som skäl för att inverkan på strandskyddsintresset blir begränsat. I förevarande fall är det ett än större strandskyddat område som kommer att finnas

kvar eftersom det endast är ett mindre område i utkanten av det utökade strandskyddsområdet som kommer att upphävas. Därtill är detta område väl avgränsat från vattnet. I förevarande fall bör inverkan på strandskyddsintresset därmed bli än mindre.

Hänsyn måste även tas till att större vikt enligt praxis nu ska läggas vid proportionalitetsbedömningen i 7 kap. 25 § miljöbalken. Med hänsyn till de stora värden som exploateringen skulle medföra jämfört med den begränsade påverkan den skulle innebära för strandskyddet syftet, måste en inskränkning av möjligheten att genomföra detaljplanen anses gå längre än nödvändigt i förevarande fall. Som ytterligare skäl för upphävande av strandskyddet, utöver de särskilda skäl som har åberopats ovan, bör framhållas det stora behovet av nya drivmedelsstationer längs stora trafikleder utanför tätort i regionen och att denna plats är särskilt lämplig för detta ändamål, att hamburgerrestaurangen utgör en finansiellt förutsättning för att drivmedelsstationen ska kunna uppföras, att exploateringen kommer att tillgängliggöra naturreservatet för allmänheten samt att områdets betydelse för strandskyddets syftet är ytterst begränsat med hänsyn till både dess läge och låga naturvärden. Även om Högsta domstolen har angett att utrymmet att ge dispens – eller som i förevarande fall: upphäva strandskyddet – med stöd av andra skäl än de som anges i 7 kap. 18 c § miljöbalken är litet, bör omständigheterna i förevarande fall anses vara sådana att intresseavvägningen ska falla ut till fördel för den enskilde. Utöver att de särskilda skälen till stor del är uppfyllda, föreligger starkt talande skäl för att strandskyddet ska kunna upphävas, medan intresset av att bevara strandskyddet i just detta område är litet.

Som har nämnts ovan måste det i vart fall för parkeringen och vägens vara möjligt att upphäva strandskyddet med stöd av 7 kap. 18 c § punkten 5 miljöbalken. Trots att vägen och parkeringen inte är tillräckligt avskiljande för att det ska vara möjligt att upphäva strandskyddet för drivmedelsstationen och hamburgerrestaurangen med stöd av 7 kap. 18 c § punkten 2 miljöbalken, måste det även inom ramen för intresseavvägningen vara möjligt att beakta värdet av resten av området om vägen och parkeringen anläggs. Även en sådan begränsad exploatering kommer onekligen att förstärka intrycket av att området som vetter mot väg E18 är starkt påverkat av denna omgivning. Betydelsen av att bevara detta område för att ta hänsyn till syftet med strandskyddet blir därmed mycket litet, särskilt med hänsyn till att det kvarvarande strandskyddsområdet kommer att uppgå till 250 meter. Sammantaget måste det därför vara möjligt att upphäva strandskyddet för hela området.
