

Utlåtande till Åbo förvaltningsdomstol med anledning av besvär över fullmäktiges beslut att godkänna stranddetaljplan

Stadsstyrelsen 01.06.2026
67/10.02.04/2025

Beredare

Planläggningschef Pasi Hyvärilä, tfn 040 488 5918
fornamn.efternamn@pargas.fi

Pargas fullmäktige har genom sitt beslut 16.3.2026 § 6 godkänt stranddetaljplanen för fastigheterna Norrholmen (445-578-6-21) och Sivarholmen (445-578-1-2) i södra Nagu i Pargas. I och med stranddetaljplanen flyttas en i delgeneralplanen för södra Nagu anvisad strandbyggrätt i ett område för fritidsbostäder (RA) från Norrholmen till Sivarholmen. Norrholmen är sedan tidigare en delvis bebyggd holme, och i delgeneralplanen har flera områden på holmen anvisats för fritidsboende. Sivarholmen är enligt delgeneralplanen i sin helhet ett jord- och skogsbruksdominerat område med behov att styra friluftsliv eller miljövärden (MU).

Tre ägare till fastigheter belägna på Halsholmen, som ligger väster om planområdet, har överklagat beslutet och Åbo förvaltningsdomstol har begärt stadens utlåtande. I besvären yrkas att Pargas fullmäktige upphäver det beslut genom vilket stranddetaljplanen har godkänts och i andra hand upphäver beslutet vad gäller byggplatsen på Sivarholmen. Därtill yrkas ett verkställighetsförbud.

I enlighet med § 26, Stadsstyrelsens uppgifter och befogenheter, punkt 2 c i Pargas stads gällande förvaltningsstadga (godkänd 28.4.2025, i kraft från och med 1.6.2025) svarar stadsstyrelsen för beredningen och verkställigheten av fullmäktiges beslut och för tillsynen över beslutens laglighet och på fullmäktiges vägnar avger utlåtande om besvär över fullmäktiges beslut, om stadsstyrelsen anser att fullmäktiges beslut inte ska hävas på de grunder som framförts i besvären.

Fastighetsägarna framför i sina besvär att beslutet om godkännande av stranddetaljplanen är lagstridigt, att beslutet har fattats på grundval av bristfällig utredning och att det strider mot planens innehållskrav (135 § i kommunallagen). De som överklagar har åberopat 9, 24, 42, 54, 73 och 74 § i lagen om områdesanvändning som förutsätter att planens betydande konsekvenser bedöms i planen och att planen grundar sig på undersökningar och utredningar. De riksomfattande målen för områdesanvändningen ska beaktas vid planläggningen och generalplanen styr utarbetandet av detaljplanen. Den byggda miljön och naturmiljön ska värnas, och särskilda värden i anslutning till dem får inte förstöras. I en stranddetaljplan ska bland annat beaktas att byggandet lämpar sig för strandlandskapet och omgivningen i övrigt, landskapsvärden, rekreationsbehov, vattenvård samt vattens, terrängens och naturens särdrag. I besvären framförs vidare att även om markägaren har rätt att låta utarbeta en stranddetaljplan, kan markägarens mål eller genomförandebeslut inte åsidosätta generalplanens styrande verkan eller stranddetaljplanens innehållskrav. Kommunen har en skyldighet att säkerställa att lagens innehållskrav uppfylls med beaktande av de rättsliga principerna i 6 § i förvaltningslagen och utredningsskyldigheten enligt 31 § i förvaltningslagen. Enligt besvären avviker staden från sin tidigare planläggningsprincipiella

ståndpunkt i samma ärende, och det framgår inte av beslutsmaterialet någon konsekvent och rättsligt godtagbar grund för att ståndpunkten har ändrats.

I och med den godkända stranddetaljplanen flyttas en i delgeneralplanen anvisad RA-byggplats på Norrholmen till den obebyggda Sivarholmen. Enligt delgeneralplanen för södra Nagu är holmen ett MU-område. I besvären framförs att det inte är fråga om en teknisk precisering av generalplanen, utan om att ändra generalplanens områdesmässiga grundlösning, vilket saknar rättslig grund. I besvären anses att planens konsekvenser inte har utretts tillräckligt i planmaterialet, att delgeneralplanens styrande verkan inte uppfylls och att de särskilda innehållskraven för detaljplanen eller strandområdena inte uppfylls.

Pargas stad konstaterar att generalplanen har en styrande verkan, men att stranddetaljplanen är ett mer precist verktyg än generalplanen för den detaljerade regleringen av områdesanvändningen och för byggande och utvecklande av områden (50 och 73 § i lagen om områdesanvändning). Detaljplanens syfte är att anvisa behövliga områden för olika ändamål och att styra byggandet och annan markanvändning på det sätt som krävs med tanke på de lokala förhållandena, landskapsbilden, god byggnadssed, främjandet av användningen av det befintliga byggnadsbeståndet och andra styrmål för planen. Staden anser att konsekvensbedömningen har ingått i planprocessen och att konsekvenserna för bland annat klimatförändringen, den byggda miljön, naturen, vattenmiljön, landskapet och det nationellt värdefulla landskapsområdet Skärgårdshavets havslandskap (VAMA) har bedömts och utretts i planbeskrivningen. I och med stranddetaljplanen flyttas byggplatsen från en landskapsmässigt mycket synlig plats till ett mindre synligt område. Också NTM-centralen i Egentliga Finland konstaterar i sin kommentar om planen 28.12.2025 att placeringen i ett nationellt värdefullt landskapsområde har beaktats väl i planförslaget och att planbestämmelserna kompletterats när det gäller byggande, växtlighet och behandling av terrängen så att landskapsvärdena kan bevaras. Konsekvenserna för klimatförändringen har bedömts och naturvärdena utretts i tillräcklig utsträckning med tanke på den ändring och de konsekvenser som planläggningen medför. I utlåtandet som det regionala ansvarsmuseet för Egentliga Finland avgav 11.12.2025 konstateras att man i planen ur kulturmiljöns synvinkel beaktat placeringen i ett nationellt värdefullt landskapsområde väl, bedömt konsekvenserna för landskapet, presenterat den byggda miljön i området och styrt nytt byggande ur synvinkeln av att värna om strandlandskapet.

I besvären framförs att kommunen inte har hållit sig inom de gränser som lagen uppställer och att fullmäktige inte har haft lagliga förutsättningar att godkänna en stranddetaljplan där en byggplats flyttas till en holme för vilken en generalplan med rättsverkningar inte anvisar byggande och som tidigare varit obebyggd.

Under planprocessen har den konsult som utarbetar planen och Pargas stad fört en dialog med myndigheterna och planen har justerats i enlighet med de framförda önskemålen. Staden och myndigheterna anser att tillräckliga utredningar har gjorts under planprocessen med tanke på den ändring och de konsekvenser som planläggningen medför (9 § i lagen om områdesanvändning). Planmaterialet uppfyller kraven på detaljplanens innehåll (54 § i lagen om områdesanvändning) och de särskilda krav som gäller strandområden (73 § i lagen om områdesanvändning) har beaktats i processen. Enligt stadens uppfattning preciseras generalpanelösningen (42 § i lagen om områdesanvändning) i och med stranddetaljplanen som efter en noggrann prövning styr och begränsar byggandet i ett känsligt skärgårdslandskap. I stranddetaljplanen kvarstår delgeneralplanens huvudsakliga syfte som har

angetts för hela områdeshelheten, det vill säga att områdets karaktär förblir ett jord- och skogsbruksområde med behov att styra friluftsliv och miljövärden och området blir större. En byggplats för fritidsboende har flyttats till en plats som är mindre synlig i skärgårdslandskapet. Samtidigt har byggrätten för den flyttade byggplatsen minskats med 70 m². Fullmäktige har haft lagliga förutsättningar att godkänna den lokaliseringslösning som anges i planen.

I besvären framförs att generalplanens styrande verkan har åsidosatts utan tillräckliga grunder. Även om markägaren har rätt att låta utarbeta en stranddetaljplan, kan markägarens mål eller genomförandeintresse inte åsidosätta generalplanens styrande verkan eller stranddetaljplanens innehållskrav.

I besvären framförs att staden har åsidosatt sin egen tidigare negativa planläggningsprincipiella ståndpunkt utan godtagbara grunder. Bygg- och miljönämnden konstaterade 2020 att en flytt av byggplatsen till Sivarholmen, där generalplanen inte anvisar någon byggplats, inte motsvarar en god, hållbar och rekommenderad planläggningsprincip. Nämnden betonade att byggandet bör styras så att obebyggda holmar och omfattande sammanhängande obebyggda stränder bevaras. Nämnden konstaterade dessutom att det fortfarande finns möjligheter att bygga på Norrholmen. I besvären efterlyses en rättsligt relevant förändrad omständighet som skulle kunna motivera en ändring av ståndpunkten.

Stadens ståndpunkt i ärendet ändrades när stadens planläggningschef Pasi Hyvärilä och planläggare Jenni Tuuli gjorde en terrängsyn på holmarna 3.2.2025 tillsammans med markägarna. Någon terrängsyn hade inte gjorts i ett tidigare skede. Under synen konstaterades att när byggnadsytan enligt delgeneralplanen granskas finns det en möjlig mindre byggplats på norra sidan av Norrholmen, men att bryggan då borde placeras på södra sidan av holmen, vilket skulle innebära ett avstånd på över 200 meter från huvudbyggnaden. Terrängen på holmen har mycket varierande höjdförhållanden och genom holmen löper flera ravinliknande bergssprickor i nord-sydlig riktning. På södra sidan av holmen, utanför byggnadsytan enligt delgeneralplanen, finns det några möjliga alternativa nya byggplatser. Dessa platser är dock mycket små och möjliggör inte fullt utnyttjande av byggrätten, men de skulle möjliggöra att bryggan byggs närmare huvudbyggnaden. På grund av de branta stränderna och att det bara finns lite skyddande växtlighet ligger byggplatserna förhållandevis högt ovanför havsytan och syns därför på långt håll i det nationellt värdefulla landskapet (VAMA) och är således inte i linje med en hållbar stranddetaljplanering. Att flytta byggplatsen utanför RA-området på södra stranden av Norrholmen skulle också vara i strid med delgeneralplanen. I och med terrängbesöket konstaterades att den möjliga byggplatsen i norra delen av Sivarholmen är klart mer sedvanlig och ligger lägre ner och terrängen bildar ett jämnt område för byggande. I området växer rikligt med träd, vilket underlättar placering av en byggnad i skydd av dem. Berget öster om byggplatsen ger ett mer skyddat läge som lämpar sig för en brygga. Efter ett noggrant övervägande kunde staden konstatera att dess ståndpunkt till flytten av byggplatsen ändrades på grund av dessa mycket vägande skäl. Staden anser också att man genom att flytta byggandet till en plats som är lättare att bebygga minskar det koldioxidavtryck som byggandet orsakar och de negativa konsekvenserna för klimatförändringen.

Staden anser att generalplanens styrande verkan inte har åsidosatts i stranddetaljplanen, utan den har preciserats på en mer precis planeringsnivå utifrån erhållna terrängdata. Mängden byggrätt ändras inte, utan den placeras på en plats som är mer ändamålsenlig med tanke på helheten. Den valda lösningen

minskar behovet av behandling av terrängen, minskar byggandets miljö- och landskapskonsekvenser och möjliggör strandbyggnad på ett mer kontrollerat sätt än det alternativ som anges i generalplanen. Lösningen uppfyller således de centrala målen i lagen om områdesanvändning i fråga om hållbar markanvändning som lämpar sig för omgivningen.

I besvaren framförs att beslutsmaterialet inte visar ett tillräckligt utredningsunderlag eller en rättsligt hållbar grund för att avvika från generalplanens lokaliseringsstyrning.

Staden anser att konsekvensbedömningen och jämförelsen av alternativen under planprocessen har genomförts på det sätt som lagen om områdesanvändning förutsätter med stöd av tillräckliga utredningar. Byggbarheten har inte varit den enskilda avgörande faktorn, utan därtill har landskapskonsekvenserna, miljökonsekvenserna, mängden behandling av terrängen och placeringen av strandkonstruktioner beaktats. Ärendet har granskats som en helhet där man inte frångått generalplanens markanvändningsmässiga grundlösning, utan genomfört den på en mer precis planeringsnivå med beaktande av omständigheterna. Placeringen av byggandet i ett område som på ett naturligt sätt lämpar sig för byggande minskar behovet av att bearbeta terrängen och därmed också byggandets miljö- och klimatkonsekvenser, vilket överensstämmer med hållbarhetsmålen i lagen om områdesanvändning. Konsekvenserna av placeringen av byggplatsen på respektive holme har jämförts. Flytten av byggplatsen ökar mängden fri strandlinje, utvidgar MU-området, minskar byggrätten och minskar påverkan på det värdefulla skärgårdslandskapet. Helhetslösningen kan anses vara bättre med tanke på strandplaneringsprinciperna och innehållskraven i lagen om områdesanvändning.

I besvaren konstateras att den godkända planen gör det möjligt att bygga på den obebyggda Sivarholmen.

Staden anser att genom planen flyttas en befintlig byggrätt till en mer ändamålsenlig plats med tanke på helheten, såsom motiveras i de tidigare punkterna. Mängden byggrätt ökar inte, utan minskar som helhet, samtidigt som mängden fri strandlinje ökar och MU-området utvidgas. Att holmen är obebyggd utgör i sig inget rättsligt hinder för att precisera placeringen av byggrätten, och beteckningen MU innebär inte ett absolut byggförbud. Lösningens konsekvenser har bedömts som en helhet och det har konstaterats att lösningen minskar byggandets konsekvenser för landskapet och miljön jämfört med genomförandet enligt generalplanen. Således kan planlösningen inte betraktas som en utvidgning av byggandet, utan som en precisering som minskar planlösningens sammantagna konsekvenser och verkställer generalplanens mål.

I besvaren framförs att det i den gällande delgeneralplanen anvisade MU-områdets innehåll försvagas kvalitativt.

Staden anser att beteckningen MU inte rättsligt innebär en absolut skyldighet att låta bli att bygga, utan tillåter användningen av området i tillämpliga delar förutsatt att miljökonsekvenserna av helhetslösningen beaktas. Syftet med generalplanen är att styra strandbyggnad som helhet. En enskild byggplats ändrar inte områdets övergripande karaktär.

I besvaren framförs att konsekvenserna för det nationellt värdefulla landskapsområdet inte har bedömts på det sätt som lagen förutsätter.

Staden anser att den nya byggplats som anvisas i planen minskar konsekvenserna för landskapet jämfört med genomförandet enligt generalplanen, eftersom byggandet flyttas till en mindre synlig och bättre lämpad plats. NTM-centralen och det regionala ansvarsmuseet har bedömt planlösningen och konstaterat att landskapsvärdena har beaktats väl och att konsekvensbedömningen är tillräcklig. Planen uppfyller kraven i 9, 54 och 73 § i lagen om områdesanvändning på utredning och beaktande av konsekvenserna för landskapet.

I besvären framförs att utredningsunderlaget är bristfälligt särskilt i fråga om landskaps-, natur-, vatten- och bryggkonsekvenser.

Staden anser att planen grundar sig på ett tillräckligt utredningsunderlag som förutsätts i 9 § i lagen om områdesanvändning och att det på plannivå inte är nödvändigt att i detalj utreda alla möjliga genomförandetekniska lösningar, såsom de konstruktionsmässiga konsekvenserna av en enskild brygga eller vågbrytare. I planen anvisas inte omfattande vattenbyggande eller någon särskild reservering av vattenområde, utan det är fråga om en enskild byggplats. En brygga som är avsedd för privat bruk är en sedvanlig konstruktion i anslutning till strandbyggande och möjligheten att bygga en sådan finns i princip också utan någon särskild planbeteckning (5 § i vattenlagen). De som överklagar anser att sundet mellan Halsholmen och Sivarholmen är mycket smalt, men avståndet mellan den byggplats som anvisas på Sivarholmen och den närmaste fastigheten på Halsholmen är cirka 290 meter. NTM-centralen har utvärderat naturutredningen och ansett att den är tillräcklig med tanke på ärendets natur.

I besvären framförs att den byggnadsmängd som anvisas på Sivarholmen under planprocessen har ökat med 40 procent jämfört med den ursprungliga lösningen (i utkastskedet) och att planens konsekvenser därmed inte kan anses vara ringa eller lösningen som helhet återhållsam.

Ur stadens synvinkel är detta typisk utveckling av planprocessen och den totala byggrätt som anvisas (210 m²) är sedvanlig. Den byggrätt som anvisas i stranddetaljplanen är också i linje med Pargas stads byggnadsordning; enligt den får den totala våningsytan på en byggplats för fritidsbostad i den yttre skärgården vara högst 280 m².

Slutligen framförs i besvären att utgångspunkten för beredningen har varit att flytta byggplatsen till en plats som är lättare att genomföra ur markägarens synvinkel, inte i första hand att genomföra en markanvändningslösning i enlighet med generalplanen. I besvären efterlyses en rättsligt strukturerad bedömning av och grunder för flytten av RA-byggplatsen och att staden i sina bemötanden inte i tillräcklig utsträckning har besvarat planens väsentliga konsekvenser, det vill säga ändringen av generalplanens byggplatslösning och ibruktagandet av en obebyggd MU-holme för byggande och att beslutets lagstridighet uppkommer genom en helhet av flera omständigheter som förstärker varandra. Slutligen upprepas i besvären de argument som redan framförts tidigare i besvären.

Kommunen anser att dessa ovan beskrivna argument som framförs i slutet av besvären har redogjorts för i de föregående punkterna.

De påståenden som de som överklagar har framfört utgör inte ett sådant väsentligt eller som helhet betraktat betydande fel som skulle göra planbeslutet lagstridigt. Planen grundar sig på ett tillräckligt utredningsunderlag, uppfyller de innehållskrav som ställs i lagen om områdesanvändning och beaktar

generalplanens styrande verkan på ett tillbörligt sätt. Det finns ingen anledning att upphäva beslutet.

Bilaga Besvärsskrift 26.4.2026 (integritetsskyddad)

Föredragande Stadsdirektör Tom Simola, tfn 050 558 2270
fornamn.efternamn@pargas.fi

Beslutsförslag Pargas stad avger redogörelsen ovan som sitt utlåtande till Åbo förvaltningsdomstol.

Beslut

Delgivning Åbo förvaltningsdomstol
