



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060205

DOM
2016-04-27
Stockholm

Mål nr
P 8109-15

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2015-09-09 i mål P 4408-15, se bilaga A

KLAGANDE

1. B O

2. B T

3. K T

4. L W

MOTPART

Stockholms stad

SAKEN

Detaljplan för del av fastigheten X vid fastigheten Y i stadsdelarna Liljeholmen och Gröndal i Stockholms kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom upphäver Mark- och miljööverdomstolen Kommunfullmäktiges i Stockholms stads beslut den 9 mars 2015, § 20, att anta detaljplan för del av fastigheten X vid fastigheten Y i stadsdelarna Liljeholmen och Gröndal i Stockholms kommun, Dp 2012-14741-54.

Dok.Id 1260854

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 2290 103 17 Stockholm	Birger Jarls Torg 16	08-561 670 00 08-561 675 50 E-post: svea.avd6@dom.se www.svea.se	08-561 675 59	måndag – fredag 09:00-15:00

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

B T, K T, B O och **L W** har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen, med ändring av mark- och miljödomstolens dom, ska upphäva kommunens beslut att anta detaljplanen.

Stockholms Stad (kommunen) har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

B T och **K T** har till stöd för sin talan anfört i huvudsak följande. Det saknas särskilda skäl för att upphäva strandskyddet. Kommunen fick under samrådet kritik eftersom en alternativredovisning för lokalisering av skollokaler saknades. Till granskningen (utställningen) av detaljplanen skrev kommunen en alternativredovisning som ett underlag i planhandlingarna. Denna alternativredovisning används nu av kommunen som stöd för att upphäva strandskyddet i planen eftersom ett av de särskilda skälen för strandskyddsdispens handlar om krav på alternativredovisning. Alternativredovisningen är mycket bristfällig och handlar primärt om elevvolymen i siffror, där ingen koppling finns till kärnfrågan om var det finns möjliga alternativa lokaliseringar till den föreslagna platsen vid Trekanten. Genomgången av geografiska platser i alternativredovisningen utgör en så liten och summarisk del att redovisningen måste ses som klart underkänd. En alternativredovisning ska nå upp till en standard som innebär att genomgången av alternativa geografiska lokaliseringar är det primära i underlaget. Behovsbedömningen har inte redovisats i planen. Behovsbedömningen måste göras skriftligen i ett allmänt tillgängligt beslut. Detta utgör ett formellt fel i detaljplaneprocessen av väsentlig betydelse som utgör skäl för att upphäva planen.

År 2008 tog kommunen fram ett dokument med namnet "Lövholmen- Program för stadsutveckling, diskussionsunderlag juni 2008". I programmet anges att i samband med omvandlingen av Lövholmen bör skolsituationen ses över i Liljeholmen. Det anges vidare att en ny skola möjliggör för befintliga skolor att helt eller delvis frigöras för andra ändamål. Det fanns därmed öppningar för flera platser för en skola. Strandskyddet togs inte alls upp i programmet för Lövholmen.

Kommunen har sålunda haft närmare tio år på sig att planera in en skola kring Liljeholmen och har alltså haft gott om tid att planera en skola på ett strategiskt ställe inför kommande bostadsbebyggelse. I exploateringskontorets tjänsteutlåtande från 2008 över ”Program över ny stadsutveckling i Lövholmen, Liljeholmen” anges att omfattningen av de nya bostäder som byggs ut i Lövholmen kommer att påverka behovet av daghem och skolor i stadsutvecklingsområdet. Det anges vidare att om den nya bebyggelsen innebär ett ökat behov är det en uppgift för markägarna i Lövholmen i egenskap av planbeställare att i samråd med stadens förvaltningar hitta lämpliga platser för sådana etableringar. Kommunen har alltså under lång tid känt till ett ökat behov av skolor och dessutom har man fått förvarningar om att hitta lämpliga platser för skoletableringar. En av kommunens remissinstanser, Skönhetsrådet, yttrade sig om program för Lövholmen. Skönhetsrådet angav angående skollokaler att utöver gestaltungsfrågorna i området anser rådet att staden måste ta ansvar för att förskole- och skolverksamhet ryms inom området. Det anges vidare att redan i samband med att Årstadal började byggas uppstod akuta problem med skollokaler i området och dessa frågor bör beaktas i det fortsatta planarbetet. Kommunen hade därmed anledning att lära sig av Årstadal där det uppstod akuta problem med skollokaler i området.

Lövholmen är i en omvandlingsfas från industri-/verksamhetsområde till bostads-/företagsområde. Avvecklingen av Cementa har realiserat många nya möjligheter i Lövholmen. Området är ca 22 hektar stort. Området skulle kunna inrymma både den planerade skolan och skolutbyggnad för årskurs 7-9. Alternativt kan en årskurs 7-9 skola uppföras på annan plats, t.ex. i närhet till Blommenbergsskolan. Även om kommunen inte själv äger marken på Lövholmen kunde kommunen ha köpt mark eller exproprierat marken om så hade krävts. Att rivningen av Cementa skulle ge upphov till tung trafik, buller och andra störningar är inte giltiga skäl för att inte bygga skolan på Lövholmen. Störningarna är övergående och ljudisoleringen blir allt bättre i skolbyggnader. Det går att sanera marken på Lövholmen och marken är lika förorenad på den i planen angivna platsen.

De har vidare hänvisat till och åberopat det som Stockholms Naturskyddsförening anfört samt en skrift av Naturskyddsföreningen daterad den 22 september 2014.

L W har till stöd för sin talan anfört i huvudsak följande. Alternativa platser för skolan har föreslagits, men har inte undersökts i tid. Kommunen har inte gjort allt för att hitta alternativa byggplatser. Det saknas underlag för alternativa förslag och det nämns ingenting i planbeskrivningen om att det finns en intressekonflikt mellan två allmänna intressen; att bevara strandskyddat område oexploaterat och att bygga en ny skola. Det finns en skola på Lövholmsvägen och det ifrågasätts varför man inte kan fortsätta bygga vidare där. Nu är det parkeringsplatser där och när Cementa flyttar så blir det bostäder och då ligger kommunen före med en skola där. Kommunens förslag på skola är inte förankrade i verkligheten för barnen kan komma från olika upptagningsområden och då måste man ta bilen eller annat färdmedel. Lövholmsvägen mot Blommensvägen är smal.

B O har till stöd för sin talan anfört i huvudsak följande.

Lägenheter byggs just nu vid Liljeholmskajen och Nybohovsbacken och skolor borde byggas där istället. Hon har en bostadsrätt som kommer att sjunka i värde. Alternativ till byggplats har inte eftersökts. Kommunen har inte beaktat att det råder strandskydd på platsen och att alla träd kommer att kapas. Trafiken kommer att bli en katastrof. Det är inte lämpligt att placera en skola vid en sjö. En groddamm ska anläggas, vilket är en farlig plats för barn. Det ifrågasätts att groddammen kommer att bevara djurlivet där. På andra sidan sjön kommer det att byggas ett stort antal punkthus och då försvinner även den grönskan. Hon har valt att bo där det finns grönska och djurliv och det kommer nu att försvinna.

Kommunen har till stöd för sin talan hänvisat till vad som anförts i planhandlingar samt till de bedömningar som gjorts av länsstyrelsen och mark- och miljödomstolen och därtill anfört i huvudsak följande. Inom stadsdelarna Gröndal och Liljeholmen finns ett stort framtida behov av skolplatser. Utbildningsförvaltningen har under våren 2014 gjort en kompletterande behovsanalys av elevplatser. I analysen konstateras att det totala behovet av grundskola i området bedöms till 2 050 elevplatser i kommunal regi och 400 i fristående skola. Behovet av kommunal skola utgår från stadens

levantalsprognos 2013 för 2022 och kunskap om framtida bostadsbyggnation som ännu inte ingår i prognosen. Gröndalsskolan och Nybohovsskolan bedöms vara möjliga att bygga ut för vardera 630 elever, vilket är 860 nya platser eftersom skolorna idag har cirka 400 elever tillsammans. Övriga skolor i området bedöms inte ha någon utbyggnadsmöjlighet som nämnvärt påverkar planeringen. Utbyggnaderna tillsammans med en ny skola vid Trekanten skulle innebära ca 1 500 nya elevplatser, vilket motsvarar 73 % av det beräknade behovet om 2 050 elevplatser i kommunal regi. En ny skola ska enligt utbildningsförvaltningen omfatta minst tre paralleller för att vara ekonomisk möjlig att genomföra. Det innebär en stor byggnadsvolym och krav på plats för utevistelse för 645 elever.

Kommunen har under planprocessen studerat alternativa platser för en ny skola i upptagningsområdet. Det finns dock inte någon annan oexploaterad mark kvar att markanvisa som rymmer en ny treparallellig skola i lämpligt läge. Blommenbergs-skolan bedöms inte lämplig för utbyggnad p.g.a. läget under Essingelden. Befintliga fastigheter i närområdet har prövats utan att finna någon lämplig fastighet i ett godtagbart läge som kan inrymma skolan. Ägaren till Nordströms Trä har förklarat att man vill fortsätta sin verksamhet på platsen. Kommunen framförde även intresse att köpa fastigheten Y, men fastigheten såldes till annan intressent. Någon alternativ plats har inte bedömts möjlig.

Beslutet om att upphäva strandskyddet berör enbart planområdet och inte marken närmast stranden. Inom planområdet avgränsas området närmast stranden dels som park och dels som kvartersmark som inte får bebyggas. Det innebär att en zon om 30-40 meter utmed stranden är fortsatt allmänt tillgänglig och att ett ännu bredare stråk hålls fritt från bebyggelse. Genom planens utformning placeras bebyggelsen längst från stranden i anslutning till Lövholmsvägen. Därmed är fri passage för allmänheten säkerställd utmed gångstråket vid stranden.

Kommunen har gjort en sammanvägning mellan två allmänna intressen; att bevara det strandskyddade området oexploaterat för rekreation och naturliv och att bygga en ny skola för att tillgodose behovet av nya skollokaler i en kraftigt växande stadsdel. Efter samrådet gjordes ett antal förändringar bl.a. att skolbyggnaden minskade sitt fotavtryck

med ca 30 %, byggnaden gjordes en våning högre för att utnyttja marken effektivare, kvartersmarken minskades med 3 600 kvm till 9 100 kvm, byggnaden flyttades västerut så att utblick öster om byggnaden mot Trekanten skapas från Lövholmsvägen och att fler gatuträd kan behållas. De negativa konsekvenserna av projektet har minskat med dessa bearbetningar och för att kompensera för de kvarstående negativa ekologiska och rekreativa konsekvenserna på platsen har kompensationsåtgärder utanför planområdet föreslagit såsom strategiska trädplanteringar, förstärkning av våtmarkssamband med groddamm och friställning av ekar och upprustning av naturområdet söder om sjön Trekanten. Exploateringsnämnden har den 11 december 2014 beslutat att genomföra exploateringen med de föreslagna åtgärderna. Det finns mot denna bakgrund särskilda skäl att upphäva strandskyddet och intresset av att ta området i anspråk väger tyngre än strandskyddet. Länsstyrelsen har den 8 april 2015 beslutat att inte överpröva antagandebeslutet av detaljplanen. Länsstyrelsen har således bedömt att strandskyddet inte upphävs i strid med gällande bestämmelser.

Kommunen har gjort en behovsbedömning av planprojektet enligt förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar. Vid behovsbedömningen inhämtades underlag från Storstockholms brandförvar, miljöförvaltningen och Stockholms stadsmuseum. Miljökonsekvensbeskrivning behöver inte göras eftersom planen inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Planens miljöpåverkan är främst lokal och av mindre omfattning och dess genomförande har liten betydelse för andra planers eller programs miljöpåverkan eller uppfyllande av miljömål. Länsstyrelsen har delat denna uppfattning.

Planförslaget är utformat med hänsyn till området natur- och rekreationsvärden samt dess ekologiska värden. Förslaget innebär inte heller någon risk för människors hälsa och säkerhet. Uppgiften i planhandlingarna om att det inte förekommer några rödlistade arter i planområdet är felaktigt. Ask och alm är rödlistade sedan 2010. Det finns dock få askar i området och de flesta är unga: troligen behöver samtliga askar att fällas, men om risken för att nya träd ska drabbas av askskottssjuka inte bedöms om alltför hög, kan nya askar planteras i närområdet. De flesta stora friska almar som finns i området, och även flera mindre, kommer att bevaras. De få stora almar som behöver

fällas är i de flesta fall döende, ev. p.g.a. almsjuka. Eftersom området inte har gallrats på länge har träden växt på ett sådant sätt att det är svårt att på sikt bevara dem.

Den ekologiska infrastrukturen ska vidareutvecklas och en god tillgång till parker och grönområden ska säkerställas enligt kommunens mål. Efter plansamrådet har konsekvenserna för naturvärden, rekreation och ekologiska samband studerats vidare. För att mildra de negativa konsekvenserna har projekten och byggnadens storlek minskats. Skolbyggnaden får därmed en mindre påverkan på de ekologiska värdena i synnerhet på ekhabitatnätverket enligt den fördjupade konsekvensanalys som genomförts av Conec den 21 mars 2014. Det gäller särskilt kopplingarna norrut mot Reimersholme och Långholmen.

Det värdefulla strandpartiet och en jätteek berörs inte av utbyggnaden och kommer att bevaras. Fler träd kommer att behållas längs Lövholmsvägen i grönzonen mellan skolan och gatan. Nyplanteringar av träd kommer att ske inom skoltomten, längs Lövholmsvägen och öster om planområdet. Den nya groddammen som föreslås mellan skolan och sjön förstärker de ekologiska värdena på platsen.

Kommunen har gjort en omsorgsfull bedömning av ekologiska värden och planområdets funktion för Stockholms och regionens biologiska mångfald. Området har en viss betydelse för Stockholmsregionens eksamband, men påverkan på de sammantagna sambanden mellan Västerort, Sätterskogen och Årstadal är litet eftersom det finns en mängd alternativa samband och eftersom även Trekantstranden vid planområdet kommer att fortsätta fungera som samband för vissa arter.

Någon utredning avseende fladdermöss har inte gjorts av kommunen, men kommunens bedömning är att eftersom förekomsten av äldre lövträd i planområdet är liten jämfört med skogsområdet söder om sjön och eftersom flera grov träd mellan planområdet och stranden kommer finnas kvar, så skadas inte Trekantens funktion som fortplantningsområde eller viloplats.

Det har inom planområdet tidigare legat en färgfabrik som hanterat färg och lösningsmedel och marken måste i samband med exploateringen åtgärdas genom

sanering för att eliminera risker för människor och miljö. Schaktning kommer att ske och en stor del av föroreningarna kommer att tas bort vid anläggandet av skolbyggnad och skolgård. Genom att markföroreningarna tas bort minskar även risken för spridning till omgivande mark och vatten, vilket på sikt kommer att leda till positiva konsekvenser för flora och fauna.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Prövningens omfattning

Länsstyrelsen beslutade den 8 april 2015 att inte överpröva antagandebeslutet av detaljplanen. Att länsstyrelsen bedömt planen som godtagbar i en fråga som länsstyrelsen ska bevaka som regional planmyndighet innebär i många fall att det inte finns skäl för den överprövande myndigheten att frångå den bedömningen. Det finns dock inget som hindrar att den överprövande myndigheten gör en annan bedömning (jfr MÖD 2014:12).

Strandskyddsbestämmelserna

Strandskyddet syftar till att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten (7 kap. 13 § miljöbalken). Det är förbjudet att inom strandskyddsområde bl.a. uppföra nya byggnader och utföra anläggningar eller anordningar om det hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt eller vidta åtgärder som väsentligen försämrar livsvillkoren för djur- och växtarter (7 kap. 15 § miljöbalken). Kommunen får i en detaljplan upphäva strandskydd för ett område om det finns särskilda skäl för det och om intresset av att ta området i anspråk på det sätt som avses med planen väger tyngre än strandskyddsintresset. Bestämmelserna i 7 kap. 18 c–18 g §§ miljöbalken, bl.a. kriterierna för vad som utgör särskilda skäl, ska tillämpas på detaljplanebestämmelser om upphävande av strandskydd (4 kap. 17 § plan- och bygglagen [2010:900]).

Möjligheten för kommuner att i detaljplan upphäva strandskyddet infördes genom lagändringar som trädde ikraft den 1 juli 2009. Reglerna skulle i princip vara desamma som vid prövning av en dispens från strandskyddet (se prop. 2008/09:119 s. 50 och

119). Prövningen skulle därmed inte påverkas materiellt av att den sker i samband med detaljplaneläggning.

När en detaljplan ersätts med en ny detaljplan återinträder strandskyddet. En noggrann prövning av syftet med strandskyddet och skälen för ett upphävande skulle ske i samband med en ny detaljplaneläggning. I förarbetena uttalades att de tidigare skälen för ett upphävande helt eller delvis kunde sakna relevans om den planerade användningen av ett område som har omfattats av strandskydd förändras (prop. 2008/09:119 s. 78).

Aktuell detaljplan

Detaljplanen syftar till att möjliggöra byggandet av en skola för ca 645 elever. Byggnadsarean är ca 2 200 kvm och kvartersmarken 9 100 kvm. Byggnaden ska placeras utmed Lövholmsvägen med en skolgård söder och väster om byggnaden. Ett befintligt gång- och cykelstråk breddas utmed Lövholmsvägen. Området ligger i sin helhet inom strandskyddat område.

Frågan i målet är om kommunens beslut att i detaljplanen upphäva strandskyddet vid sjön Trekanten är förenligt med strandskyddsbestämmelserna.

Planområdet

Planområdet omfattas av en detaljplan från 1983. Länsstyrelsen fastställde detaljplanen genom beslut den 8 mars 1984 och förklarade i samband med detta att strandskydd inte skulle gälla inom planområdet. Planen anger parkanvändning inom området och det framgår att parken var avsedd att utformas som ett stort rekreationsområde mellan Vinterviken och sjön Trekanten och del i ett sammanhängande stråk runt sjön. 1983-års detaljplan ersatte en stadsplan som omfattade bland annat det aktuella området från 1918.

Naturvärdena på platsen

Av kommunens planbeskrivning för nu aktuell detaljplan framgår att planområdet ligger i kanten av ett kärnområde i strukturen för ekologiskt särskilt betydelsefulla områden. Planområdet är ett viktigt område i ekohabitatnätverket. Området närmast

stranden är trädbevuxet och utgör en viktig biotop. Området är värdefullt för många fåglar att söka föda i.

Av planbeskrivningen framgår vidare att parkområdet runt sjön Trekanten har stora upplevelsemässiga kvalitéer. De branta vegetationsklädda sluttningarna som omger största delen av sjön, utgör en naturlig avgränsning mot omgivande bebyggelse. I området finns rester av gammal kulturmark med en ek- och hassellund i söder, förvildade ytor i norr och i den östra delen en anlagd park.

Behöver området tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området (7 kap. 18 c § första stycket 5 miljöbalken)?

Kommunen har anfört att det strandskyddade området behöver tas i anspråk för att tillgodose ett allmänt intresse.

Enligt motiven till den aktuella bestämmelsen är en kommuns behov av tätortsutveckling ett exempel på en sådan åtgärd som kan utgöra ett allmänt intresse. För att intresset ska anses vara angeläget bör enligt motiven den planerade åtgärden långsiktigt ge fördelar för samhället (prop. 2008/09:119 s. 106).

Av den av kommunen genomförda utredningen framgår att kommunen har ett omfattande behov av tillkommande skolplatser. Det angivna syftet med planen utgör därmed ett sådant behov för tätortsutveckling som kan anses utgöra ett sådant allmänt intresse som avses i bestämmelsen.

För att särskilda skäl enligt 7 kap. 18 c § första stycket 5 miljöbalken ska anses föreligga krävs emellertid också att intresset av att bygga skolan inte kan tillgodoses utanför området. Enligt förarbetena ska prövas om åtgärden måste företas 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. Avvägningen mot områdets skyddsvärden kan i vissa fall innebära att det saknas förutsättningar för ett undantag trots att de angivna skälen finns (prop. 2008/09:119 s. 54). Om åtgärden kan lokaliseras utanför detta område ska i så fall den lokaliseringen väljas i stället (prop. 2008/09:119 s. 106).

Med hänsyn till den restriktiva tillämpning av strandskyddsbestämmelserna som gäller måste det ställas vissa krav på den utredning som kommunen lägger fram i detta hänseende (jmf Mark- och miljööverdomstolens dom den 22 februari 2016 i mål nr M 6876-15).

Kommunen har angett att det saknas annan tillgänglig mark för etableringen och att det därmed funnits skäl att ta i anspråk strandskyddad mark för ändamålet. Kommunen har vidare uppgett att man genomfört en omfattande utredning av alternativa lokaliseringar. Av handlingarna i målet framgår emellertid inte hur lokaliseringsprövningen har gjorts och vilket upptagningsområde denna har omfattat.

Av planbeskrivningen framgår följande angående val av plats under motiven för upphävande av strandskyddet på platsen.

Alternativa platser för en ny skola har studerats under planprocessen. Det finns inte någon annan oexploaterad naturmark kvar att markanvisa som rymmer en ny treparallellig skola i lämpligt läge. Blommenbergsskolan bedöms inte lämplig för utbyggnad på läget under Essingeleden. Befintliga fastigheter i närområdet har prövats utan att finna någon lämplig fastighet i ett godtagbart läge, som kan inrymma den nya skolan. Lövenholmenområdet är f n stört av Cementas verksamhet både avseende buller och trafik. (planbeskrivningen, sid 23)

Av behovsutredningen framgår att vissa av skolorna i området går att bygga ut med fler skolplatser, men att denna utbyggnad inte fullt ut motsvarar behovet. En ny skola behövs därmed.

I den utredning som kommunen presenterat angående de ekologiska värdena på platsen har kommunen inte lagt fram någon alternativ redovisning av placering av skolan. Det alternativ som redovisas där innebär tvärtom en betydligt mer omfattande exploatering inom strandskyddat område i enlighet med vad som föreslogs under samrådet. I övrigt saknas i stort redogörelse för vilken utredning kommunen har genomfört om alternativa lokaliseringar.

Mark- och miljööverdomstolen bedömer att den utredning som kommunen presenterat i målet inte ger stöd för att det skulle saknas möjligheter att anordna skolplatser utanför strandskyddat område. Den bristfälliga utredningen i förening med den restriktivitet vid dispensprövningen som följer av de värden som strandskyddsbestämmelserna ska skydda samt områdets särskilda värden innebär sammantaget att förutsättning att upphäva strandskyddet saknas med stöd av 7 kap. 18 c § första stycket 5 miljöbalken. Några andra skäl att upphäva strandskyddet har inte framkommit.

Sammanfattning

Mot bakgrund av de bedömningar som Mark- och miljööverdomstolen redovisat har det inte funnits förutsättningar att upphäva strandskyddet inom detaljplanen. Planen strider alltså mot en rättsregel.

Om domstolen vid sin prövning av ett överklagat beslut att anta en detaljplan finner att beslutet strider mot en rättsregel ska planen upphävas i sin helhet om kommunen inte medgett att planen enbart upphävs till viss del eller ändras på annat sätt (13 kap. 17 § plan- och bygglagen). Eftersom det inte finns sådana förutsättningar i detta fall ska planen upphävas i sin helhet. Vid denna utgång saknas skäl att pröva övriga invändningar mot planen.

Det får anses vara av vikt för ledning av rättstillämpningen att målet prövas av Högsta domstolen. Mark- och miljööverdomstolen tillåter därför enligt 5 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar att målet överklagas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B
Överklagande senast 2016-05-18

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Henrik Löv och Eywor Helmenius, tekniska rådet Karina Liljeroos och tf. hovrättsassessorn Kristina Börjevik Kovaniemi, referent.

Föredragande har varit Louise Bengtsson.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2015-09-09
meddelad i
Nacka Strand

Mål nr P 4408-15

KLAGANDE

1. K J
2. L-G K
3. B O
4. B S
5. Stockholms Naturskyddsförening

6. B T
7. K T
8. L W

MOTPART

Stockholms stad, Stadshuset, 105 35 Stockholm

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Stockholms läns beslut 2015-06-26 i ärende nr 4031-13855-2015, se bilaga 1

SAKEN

Detaljplan för del av fastigheten X vid fastigheten Y i stadsdelarna Liljeholmen och Gröndal, Stockholms kommun _____

DOMSLUT

1. Mark- och miljödomstolen avvisar K Js överklagande.
 2. Mark- och miljödomstolen avslår övriga överklaganden.
- _____

Dok.Id 424983

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1104 131 26 Nacka Strand	Augustendalsvägen 20	08-561 656 00 E-post: mmd.nacka@dom.se www.nackatingsratt.domstol.se	08-561 657 99	måndag – fredag 08:00-16:30

YRKANDEN

K J har yrkat, som det får förstås, att mark- och miljödomstolen ska upphäva Kommunfullmäktige i Stockholms kommuns beslut den 9 mars 2015, § 20, att anta detaljplan för del av fastigheten X vid fastigheten Y i stadsdelarna Liljeholmen och Gröndal i Stockholm, Stockholms kommun.

L-G K har yrkat, som det får förstås, att mark- och miljödomstolen ska upphäva länsstyrelsens avvisningsbeslut, ta upp hans överklagande till prövning i sak och upphäva kommunens beslut att anta detaljplanen. Han har också yrkat att det ska göras en miljöbedömning enligt plan- och bygglagen (2010:900), PBL.

B O har yrkat, som det får förstås, att mark- och miljödomstolen ska upphäva kommunens beslut att anta detaljplanen.

B S har yrkat att mark- och miljödomstolen ska upphäva länsstyrelsens avvisningsbeslut, ta upp hans överklagande till prövning i sak och upphäva kommunens beslut att anta detaljplanen, inklusive beslutet att upphäva strandskydd. Han har alternativt yrkat att domstolen ska återförvisa målet till länsstyrelsen för förnyad prövning.

Stockholms Naturskyddsförening har yrkat att mark- och miljödomstolen ska upphäva länsstyrelsens avvisningsbeslut, ta upp föreningens överklagande till prövning i sak och upphäva kommunens beslut att anta detaljplanen. Föreningen har också yrkat, om överklagandet tas upp till prövning i sak, att domstolen ska hålla sammanträde och syn på platsen.

B T och K T har yrkat att mark- och miljödomstolen ska upphäva länsstyrelsens beslut och återförvisa målet till Stockholms kommun för ny detaljplanering som inte medför att strandskyddet vid sjön Trekanten upphävs.

L W har yrkat, som det får förstås, att mark- och miljödomstolen ska upphäva kommunens beslut att anta detaljplanen.

UTVECKLING AV TALAN

Parterna har anfört bland annat följande till stöd för sin talan.

K J

Han bor invid Trekanten på adress Z. Han är en bland åtskilliga som har gjort något formellt fel som diskvalificerat för fortsatt medverkan i besluts-processen. Han är en bland många hundra som deltagit i samrådsmöten, namn-insamlingar, demonstrationer, diskussioner, brevkontakter med politiker och försök att få till stånd träffar med berörda politiker, utan att lyckas.

De känner glädje över att kommunen bygger skolor och annan kommunal service. Men inte i parkmiljö och alldeles särskilt inte i Trekantens närhet där det råder strandskyddsbestämmelser. I egenskap av medborgare ber han därför om omprövning av beslutet att inte underkänna Stockholms kommuns planer att frångå strandskyddet vid sjön Trekanten.

Han hänvisar till en skrift från 2006/07 utgiven av Stockholms kommun som visar vikten av att bevara och utveckla områdets status som grön lunga och resurs i friluftslivet och hur viktigt strandskyddet är i det sammanhanget.

L-G K

Han tar först upp att flera som överklagade bedömts av länsstyrelsen som ej behöriga att överklaga till länsstyrelsen. För min del ansågs inte 150 meters avstånd till planområdet vara tillräckligt för att överklaga. Trots att vi i Kollektivhuset har från och med i höst 44 dagisbarn och dessutom gymnasieskola med ADHD-elever i Trekantens servicehus. Totalt tillsammans med planerad skolas elevantal på 640

elever blir det 714 platser inom ett avstånd på cirka 150 meter. Han anser att med stöd av PBL blir det en stor förändring för oss i närområdet vad gäller ljudnivå och aktuell folkmängd m.m. Handläggarens avslag tycker han var hennes personliga tolkning av PBL angående överklaganderätten.

1. Han begär att en miljöprovning görs enligt PBL, att en total miljöbedömning och därtill hörande miljökonsekvensbeskrivning görs av hela detaljplanens konsekvenser för närliggande boende, rekreationsområdets betydelse och naturvärdenas betydelse i aktuellt planområde.
2. Att det även tas med i bedömningen den totala ljudnivå som kommer att bli utifrån att det finns 45 dagisplatser i kollektivhuset Trekanten, en gymnasieskola vid servicehuset Trekanten med den planerade skolan rakt framför, sammanlagt 714 platser (dagis 44 platser och 670 skolelever). Detta inom ett cirka 150 meters område från kollektivhuset Trekanten där han bor och ännu närmare planmark för Trekantens servicehus (se detaljplan för området).
3. Att kommande trafiksituation på Lövholmsvägen och strandpromenadsvägen bedöms utifrån trafik, kollektivtrafik, gående och cyklister.
4. Att det också tas med de återigen upptäckta föroreningarna i sjön Trekanten.
5. Att de sociala konsekvenserna bedöms för alla boende i närområdet runt Trekantens område utifrån det han skriver i detta och tidigare överklaganden.

I beslutet från länsstyrelsen framgår klart och tydligt att bedömt behov av elevplatser (640) väger större än alla andra synpunkter på den antagna detaljplanen, såsom markens natur och rekreationsvärde för boende i området och andra besökare och protester mot upphävande av strandskyddet. Det erkänns i beslutet att till exempel rekreationsvärdet via naturmiljö, djurliv m.m. kommer att påverkas men allmänvärdet med skola anses viktigare. Länsstyrelsen har inte haft några som helst synpunkter på den antagna detaljplanen för det aktuella viktiga rekreationsområdet. Det skrivs också i detaljplanen att allt gjorts för att hitta alternativ byggplats. Det har inte gjorts. Flera alternativa platser har föreslagits under planrådslagets gång av dem men dessa har inte undersökts i tid, utan det har varit aktuell plats som föreslagits hela detaljplanetiden.

Angående elevplatsantalet, 640 elever, bygger det på en skattning gjord av stadsbyggnadskontoret. Enligt en skattning från honom med flera utifrån planerade byggplaner i stadsdelen Hägersten-Liljeholmen blev det cirka 460 elever.

Han hänvisar till sitt överklagande till länsstyrelsen.

B O

De som har beslutat har inte bemödat sig att över huvud taget leta efter ett alternativ till byggplats. Det finns en utmärkt plats på andra sidan Lövholmsvägen, där det står ett antal förskräckligt fula hus som gott kan rivas och som skulle passa bättre till en skola. De som har beslutat har även struntat i att det råder strandskydd på platsen. De är även beredda att kapa ner alla dras träd. Alla djur kommer att försvinna härifrån. Det är redan trångt på både vägar och färdmedel. Har de som beslutat undersökt marken där skolan ska byggas? Det finns nämligen mycket gift i backen här. Hur vettigt/genomtänkt är det att placera en skola från 6 år och uppåt vid en sjö? Dessutom har det kommit till hennes kännedom att det på andra sidan sjön ska byggas ett stort antal punkthus. Då försvinner även den grönskan. De har valt att bo här för att det finns grönska och djurliv, det kommer nu att försvinna.

B S

När det gäller talerätten hänvisar länsstyrelsen till den praxis som tillämpas. I detta fall blir resultatet av denna praxis att en mycket liten skara anses vara sakägare utan att hänsyn tas till projektets mycket stora påverkan på hela närområdet. Något direkt stöd för den tolkning som görs finns inte i lagens lydelse eller dess förarbeten, regeringens proposition 2009/10:170.

När det gäller sakfrågan anser länsstyrelsen liksom Stockholms kommun att strandskyddet inte upphävts i strid med gällande bestämmelser. Inte heller denna tolkning synes ha ett direkt stöd i lagens lydelse eller dess förarbeten.

En miljöbedömning med samrådsförfarande enligt 6 kap. miljöbalken har inte utförts. Kommunen och länsstyrelsen har bedömt att det i detta fall inte behövs. Någon riktig inventering av arter som förekommer och som är upptagna i EU:s art- och habitatdirektiv har inte utförts. Följden har blivit att miljöfrågorna inte fått en tillräcklig belysning.

Stockholms Naturskyddsförening

Strandskydd

Den centrala sakfrågan i ärendet, huruvida det finns motiv att ge dispens från strandskyddet, har berörts väldigt kort av länsstyrelsen. Detta är mycket förvånande, föreningen gick i sitt överklagande till länsstyrelsen noggrant igenom varför det inte finns motiv för att i detaljplanen upphäva strandskyddet.

Länsstyrelsen har inte bemött föreningens argument. De sex särskilda skälen, som är av stort intresse i aktuell detaljplan, nämns inte i länsstyrelsens beslut vad föreningen kunnat läsa. Det gör att föreningen inte vet vilka av de särskilda skälen som länsstyrelsen ansåg vara giltiga. Hade länsstyrelsen i sitt beslut gått igenom föreningens argumentation och förklarat på vilka punkter argumentationen brast, hade föreningen kunnat ta till vara denna information i sin fortsatta argumentation. Stockholms kommun angav fyra skäl att upphäva strandskyddet: 1. tidigare exploaterad mark, 2. strandlinjen hålls fri, 3. behov av skollokalerna och 4. alternativa platser har utretts. Vilket eller vilka av dessa skäl ansåg länsstyrelsen vara giltiga? Föreningen anser att de sex särskilda skälen inte går att tillämpa på detaljplanen.

Syn på platsen är viktig för att mark- och miljödomstolen ska kunna förstå ingreppet i naturmiljön vid Trekanten och bedöma påverkan på strandskyddet. En muntlig förhandling är viktig i detta fall för att bland annat utreda kommunens påståenden om att den nu valda lokaliseringen är den enda möjliga.

Betydande miljöpåverkan

Föreningen gick i överklagandet till länsstyrelsen noga igenom MKB-förordningens bilaga 4 med koppling till detaljplanen. Föreningen kunde då visa att det finns stöd för att det borde gjorts en MKB för aktuell detaljplan. Länsstyrelsen argumenterar i sitt beslut inte emot föreningens hänvisningar till MKB-förordningen, utan konstaterar kort att genomförandet av planen inte medför betydande miljöpåverkan. Exakt vad som gör att aktuell detaljplan inte behöver en MKB förklaras inte av länsstyrelsen, vilket medför oklarheter.

Föreningen hänvisar till tidigare överklagande och yttranden.

B T och K T

Planen gäller ett strandskyddat område i ett grönområde som är till stor glädje för både lokalboende, barngrupper och promenerande stockholmare från andra delar av staden. På marken i kvarteret Nynäs där staden nu vill bygga skolan rör sig dagligen grupper av förskolebarn, mulleverksamhet, Naturskyddsföreningens "Natursnokar" med flera. Att upphäva strandskyddet för ett stort skolbygge i denna känsliga miljö skulle drastiskt minska natur- och rekreationsvärden för all framtid. Att lokalisera en skola vid sjön Trekanten är inte förenligt med strandskyddslagens syfte.

Stockholms Naturskyddsförenings argument överensstämmer med synpunkter i deras eget överklagande och de visar på ett tydligt sätt att detaljplanen strider mot gällande lagstiftning i miljöbalken och medför betydande miljöpåverkan. Som sakägare åberopar de därför Stockholms Naturskyddsförenings argumentation i dess helhet som skäl till att upphäva Stockholms kommuns beslut. De önskar att mark- och miljödomstolen, till skillnad från länsstyrelsen, seriöst prövar alla argument som föreningen anför mot skolbygget.

L W

Länsstyrelsen har förkastat de olika förslag som Gröndals intresseförening och privatpersoner har lämnat till länsstyrelsen. Länsstyrelsen har inte undersökt om det är lämpligt att bygga en skola där eller om det är gift i jorden.

Hon flyttade in 1986 i föreningen Kandelabern vars hus då var nybyggt. Trots att det var kommunen som sa att det inte blir några fler byggnader till sjön Trekanten. Deras förening frågade 1987 HSB, som tog kontakt med kommunen, och de fick då svaret att det inte blir något bygge framför deras hus. De som bor i Gröndal är måna om djuren och naturen som finns kvar så nära stan.

DOMSKÄL**Avvisning av överklagande till mark- och miljödomstolen**

I målet uppkommer frågan om K J haft rätt att överklaga länsstyrelsens beslut. Ett beslut får enligt 22 § förvaltningslagen (1986:223) överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas. K J har inte varit part i länsstyrelsens ärende. Han har därför enligt gällande praxis inte rätt att överklaga länsstyrelsens beslut. Hans överklagande ska därför avvisas.

Länsstyrelsens beslut om avvisning av överklaganden dit

Länsstyrelsen avvisade överklagandena av kommunens beslut från Stockholms Naturskyddsförening, B S och L-G K.

Stockholms Naturskyddsförening

Av handlingarna i målet framgår att föreningens överklagande av kommunens beslut hade undertecknades av ordföranden B S. Länsstyrelsen

förelade föreningen att ge in handlingar som visar att B S är behörig att företräda föreningen i ärendet, vid äventyr att överklagandet kan komma att avvisas.

Föreningen gav därefter inte in någon handling som visade att B S var behörig att företräda föreningen i ärendet. Det var därför riktigt av länsstyrelsen att avvisa föreningens överklagande.

Föreningen har i mark- och miljödomstolen gett in handlingar som visar att B S vid tiden för länsstyrelsens beslut var behörig att ensam företräda föreningen i ärendet. Av rättspraxis framgår dock att ett avvisningsbeslut som grundas på ett ombuds bristande behörighet ska stå fast även om parten i högre instans visar att ombudet varit behörig redan i den lägre instansen (rättsfallet RÅ 1975:59). Denna princip gäller även i fråga om den bristande behörigheten för föreningens ställföreträdare i länsstyrelsen. Föreningens överklagande av avvisningsbeslutet ska därför avslås.

Eftersom mark- och miljödomstolen inte tar upp föreningens överklagande till prövning i sak, är det inte aktuellt att pröva föreningens yrkande om att domstolen ska hålla muntlig förhandling och syn på platsen.

L-G K och B S

Beslut att anta en detaljplan får enligt 13 kap. 11 § PBL och 22 § förvaltningslagen (1986:223) överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot. Enligt praxis anses ett beslut avseende en detaljplan angå ägare till de fastigheter som ligger inom planområdet eller som gränsar direkt till detta eller endast skiljs från detta av en väg. Därutöver anses beslutet angå ägare till fastigheter i nära grannskap, om de är särskilt berörda med hänsyn till arten och omfattningen av den aktuella åtgärden, natur- eller trafikförhållandena på platsen m.m.

Både L-G K och B S bor mer än 100 meter från plan-området. Mark- och miljödomstolen instämmer i länsstyrelsens bedömning att de bor på ett sådant avstånd och i ett sådant förhållande till planområdet att de inte kan

anses berörda av kommunens beslut att anta detaljplanen på ett sådant sätt att de har rätt att överklaga beslutet. Det som anförts i deras överklaganden medför inte någon annan bedömning än den länsstyrelsen gjort. Deras överklaganden av avvisningsbeslutet ska därför avslås. Eftersom domstolen inte tar upp B Ss överklagande till prövning i sak, är det inte aktuellt att pröva hans yrkande om att målet ska återförvisas till länsstyrelsen.

Prövningens omfattning

Mark- och miljödomstolen har att pröva B Os, B Ts, K Ts och L Ws överklaganden i sak.

Av 13 kap. 17 § PBL följer att en mark- och miljödomstol som överprövar ett beslut att anta en detaljplan enligt huvudregeln endast kan fastställa eller upphäva beslutet i dess helhet. Ändring av planbeslutet kan, förutom när fråga är om ändring av ringa betydelse, endast göras efter kommunens medgivande. Domstolen kan inte, som B T och K T har yrkat, upphäva detaljplanen och återförvisa målet till Stockholms kommun för fortsatt handläggning och annan planutformning.

Detaljplanen

Länsstyrelsen har redovisat bestämmelser som är tillämpliga i målet, se bilaga 1.

Strandskydd

Enligt 4 kap. 17 § PBL får kommunen i en detaljplan upphäva strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken för ett område, om det finns särskilda skäl för det och om intresset av att ta området i anspråk på det sätt som avses med planen väger tyngre än strandskyddsintresset. Bestämmelserna i 7 kap. 18 c–18 g §§ miljöbalken ska tillämpas på detaljplanebestämmelser om upphävande av strandskydd. I detta fall gäller att enbart de omständigheter som räknas upp i 7 kap. 18 c § miljöbalken får

beaktas som särskilda skäl. Upphävandet av strandskydd gäller cirka 11 800 kvadratmeter mark.

I kommunens planbeskrivning redovisas att det finns en intressekonflikt mellan två allmänna intressen, att bevara det strandskyddade området oexploaterat och att bygga en ny skola på platsen för att tillgodose behovet av nya skollokaler i en kraftigt växande stadsdel (Liljeholmen). Kommunen har på så sätt redovisat sin bedömning att det finns särskilda skäl att upphäva strandskyddet med hänsyn till att området behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området, se punkten 5 i uppräkningsen av särskilda skäl i 7 kap. 18 c § miljöbalken. Frågan är om kommunen haft rätt att upphäva strandskyddet på denna grund.

I förarbetena till punkten 5 anges följande. Åtgärder som kan komma i fråga är till exempel sådana som tillgodoser kommunens behov av tätortsutveckling, olika typer av infrastrukturanläggningar, anpassning av miljön för bättre tillgänglighet för funktionshindrade eller åtgärder som betingas av friluft-, naturvårds-, miljö- eller kulturhistoriska intressen inom strandskyddsområdet. För att det ska vara fråga om ett angeläget allmänt intresse bör den planerade åtgärden långsiktigt ge fördelar för samhället (prop. 2008/09:119 s. 106). Enligt mark- och miljödomstolens mening kan uppförandet av en skola i samband med tätortsutveckling vara relevant som grund för upphävande av strandskydd enligt punkten 5.

Mark- och miljödomstolen bedömer att kommunen har redovisat att det i stadsdelen sker en betydande bostadsexploatering och att utbildningsförvaltningens prognos visar att behovet av nya skollokaler i området är mycket stort. Kommunen har även redovisat att den under planprocessen har studerat alternativa platser för en ny skola, utan att finna någon lämplig sådan plats. Av handlingarna framgår att kommunen har studerat kapaciteten vid utbyggnad av befintliga skolor och möjligheten till inköp av fastigheter i närområdet. Kommunen har bedömt att det i Lövholmenområdet på grund av miljöfarlig verksamhet inte finns någon lämplig

placering av skolan, som ska rymma elever upp till årskurs 6. Det framgår också att det utöver denna skola finns behov av fler skollokaler för årskurs 7–9.

Mark- och miljödomstolen finner att kommunen har redovisat att byggandet av en skola för 645 elever i området är ett sådant angeläget allmänt intresse som avses i den aktuella bestämmelsen. Kommunen har i tillräcklig utsträckning utrett möjligheterna att tillgodose behovet av en skola utanför det strandskyddade området. Det saknas anledning att ifrågasätta kommunens bedömning att det, vid den tätortsutveckling som pågår i stadsdelen, inte varit möjligt att lokalisera skolan på en annan plats i ett rimligt närområde.

Mark- och miljödomstolen bedömer att intresset av att inte exploatera det strandskyddade området är stort. Strandskyddsvärdena är höga utifrån både syftet att trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområdet och syftet att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet. Av handlingarna framgår dock att det också finns ett allmänt intresse av att i stadsdelen uppföra en ny skola för ett stort antal elever. Domstolen bedömer att det allmänna intresset av en skola gör att det finns särskilda skäl att upphäva strandskyddet enligt punkten 5 i 7 kap. 18 c § miljöbalken. Intresset av att ta området i anspråk på det sätt som avses med planen bedöms väga tyngre än strandskyddsintresset.

Av planhandlingarna framgår vidare att strandskyddet inte upphävs för ett område med en bredd om 30–40 meter närmast stranden. Kommunen bedöms därmed ha uppfyllt kravet på att behålla strandskyddet i ett område som behövs för att mellan strandlinjen och byggnaderna säkerställa fri passage för allmänheten och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet, se 7 kap. 18 f § miljöbalken.

Formella invändningar, betydande miljöpåverkan

I planhandlingarna ingår en utredning som rör inverkan på de ekologiska värdena i området. Av utredningen framgår att några rödlistade eller hotade arter inte har hittats i planområdet men att området är viktigt för bland annat många fågelarters

häckning och födosök. Det anges att områdets viktigaste ekologiska funktion är som en länk i ett kärnområde i ett ekhabitatsnätverk. I utredningen görs bedömningen att de ekologiska värdena minskar och att spridningsförmågan för eklevande insekter i kärnområdet påverkas negativt om området bebyggs. I planhandlingarna ingår även en bullerutredning samt en utredning med provtagning och riskbedömning av markmiljön i planområdet.

Kommunen har bedömt att genomförandet av detaljplanen inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och att det därmed inte krävs någon miljöbedömning enligt 6 kap. 11 och 12 §§ miljöbalken. Kommunen har vid bedömningen utgått från de kriterier som finns i bilaga 4 till förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar. Länsstyrelsen har delat kommunens bedömning.

Mark- och miljödomstolen konstaterar att detaljplanen innebär ett ingrepp i ett viktigt natur- och rekreationsområde som omfattas av strandskydd. Av handlingarna framgår dock att detaljplanen, som medger skolverksamhet, har utformats så att påverkan på natur- och strandskyddsintressena begränsas. Vid bedömningen av om en formell miljöbedömning behövs har även markföroreningar, buller och luftkvalitet betydelse. De utredningar som gjorts ger stöd för att påverkan på miljön inte är betydande.

Vid en samlad bedömning av underlaget finner mark- och miljödomstolen, liksom länsstyrelsen, att genomförandet av detaljplanen inte kan antas medföra en sådan betydande miljöpåverkan som avses i 4 kap. 34 § PBL eller 6 kap. 11 § miljöbalken.

Mark- och miljödomstolen instämmer även i övrigt i länsstyrelsens bedömning att det inte framkommit att planhandlingarna eller handläggningen i kommunen har sådana brister eller att det finns sådana omständigheter som innebär att planbeslutet inte har tillkommit i laga ordning.

Övrigt

Mark- och miljödomstolen finner inte heller i övrigt skäl att göra en annan bedömning än den länsstyrelsen gjort. Domstolen anser alltså att det inte framkommit någon omständighet som är skäl att upphäva kommunens beslut att anta detaljplanen. Det som anförts i överklagandena ändrar inte denna bedömning.

B Os, B Ts, K Ts och L Ws överklaganden ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se [bilaga 2](#) (DV427)

Överklagande senast den 30 september 2015. Prövningstillstånd krävs.

Anders Lillienau

Maria Backström Bergqvist

I domstolens avgörande har rådmannen Anders Lillienau och tekniska rådet Maria Backström Bergqvist deltagit.