



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060205

DOM
2020-06-26
Stockholm

Mål nr
P 4168-19
P 6252-19

Sid 1 (11)

ÖVERKLAGADE AVGÖRANDEN

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2019-04-03 i mål nr P 4553-18, se bilaga A

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2019-05-16 i mål nr P 2447-19, se bilaga B

PARTER

Klagande i mål nr P 4168-19

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Dok.Id 1575916

Postadress
Box 2290
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls Torg 16

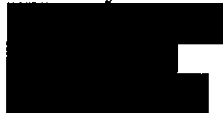
Telefon
08-561 670 00
08-561 675 50
E-post: svea hovratt@dom.se
www.svea.se

Telefax

Expeditionstid
måndag – fredag
09:00–16:30



Klagande i mål nr P 6252-19
Naturskyddsföreningen i Vaxholm



Motparter i mål nr P 4168-19 och P 6252-19

1. Besqab Projekt och Fastigheter Aktieföretag, 556345-6416
Box 5
182 11 Danderyd

Ombud: Advokat Karin Hernvall och Jur. kand. Jennifer Jarebro
Advokatfirman Åberg & Co AB
Box 16295
103 25 Stockholm

2. Vaxholms kommun
185 83 Vaxholm

SAKEN

Detaljplan för Norrberget, Lägerhöjden 1, del av Vaxön 1:11 m.fl. i Vaxholms kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandena.

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

[REDACTED]
[REDACTED] och
Naturskyddsföreningen i Vaxholm har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska upphäva kommunens beslut att anta detaljplanen.

Vaxholms kommun och **Besqab Projekt och Fastigheter Aktiebolag (Besqab)** har motsatt sig yrkandet. Vaxholms kommun har i andra hand medgett att detaljplanen ska antas med undantag för det nordöstra området som medger byggnation av åtta stycken radhus.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Naturskyddsföreningen i Vaxholm (föreningen) har utöver vad den tidigare anfört lagt till bl.a. följande: Eftersom de fördröjningsmagasin som ska anläggas för hanteringen av dagvattnet ska inrättas som gemensamhetsanläggningar övervältrar kommunen ansvaret för dagvattenhanteringen på enskilda på ett sätt som strider mot 6 § lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster, LAV. De planbestämmelser som finns säkerställer inte omhändertagandet av dagvattnet. Inte heller kommunens hänvisningar till sin dagvattenpolicy och civilrättsliga avtal säkerställer genomförandet av en adekvat dagvattenhantering.

Föreningen har gett in Anbud markanvisning Norrberget, Mål och riktlinjer för bostadsförsörjning i Vaxholms stad 2018-2020, Boverkets indikatorer juni 2018, artiklar om bostadsbyggandet, information från Boverket om dagvatten vid detaljpanelläggning och utdrag ur VISS (Vatteninformationssystem Sverige).

Övriga klaganden har anfört i huvudsak detsamma som i mark- och miljödomstolen och delvis detsamma som Naturskyddsföreningen.

[REDACTED] har gett in bilder och skisser.

[REDACTED] har gett in en tidningsartikel.

[REDACTED]
[REDACTED] har gett in en tjänsteanteckning upprättad vid
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB.

Vaxholms kommun har anfört i huvudsak följande: Den nya byggnationen kommer att anpassas till kulturmiljön och medför ingen skada på riksintresset för kulturmiljövården. Strandskydd har egentligen aldrig gällt på platsen, utan det återinträder i och med antagandet av den nya detaljplanen. Hela området ska bedömas som en enhet som har varit ianspråktaget såsom skolområde och det har inte varit allemansrättsligt tillgängligt. Allmänhetens tillträde till området kommer att öka genom att planen medger att en park och en strandpromenad anläggs närmast vattnet. Det finns särskilda skäl för att upphäva strandskyddet eftersom planen medger tätortsutveckling av kommunens största tätort och möjliggör fler bostäder som en del av den växande Stockholmsregionen. Vaxön har speciella förutsättningar med bl.a. stora delar som omfattas av strandskydd och en väg för transport av farligt gods som kräver visst skyddsavstånd. Tio möjliga exploateringsområden har redovisats i kommunens exploateringsprogram men inget av dessa har lika goda förutsättningar för bostadsbebyggelse som Norrberget. Den hantering av dagvattnet som planen medger är lagenlig och säkerställer att dagvattnet hanteras. I exploateringsavtalet som kommunen tecknat med exploatören ingår att exploatören ska ansöka om inrättande av gemensamhetsanläggningar. Vissa ledningar och ett perkolationsmagasin kommer att ägas av det kommunala bolaget. För att säkerställa det kommunala bolagets rätt att lägga dagvattenledningar på kvartersmark finns det u-områden i planen. Området kommer att ingå i verksamhetsområde för allmänna vattentjänster och spillvatten kommer att ledas till det tillståndsgivna Blynäsverket som har kapacitet för det. Planen medför inte en sådan miljöpåverkan att det funnits skäl att göra en miljökonsekvensbeskrivning. Kommunen är huvudman för allmän plats. De utredningar som finns visar att planen säkerställer trafik, tillgång till parkeringsplatser, fungerande sophantering, tillgång till friyta för den planerade förskolan, möjlighet att anordna brandsäkra byggnader samt att den inte medför betydande olägenhet. Detaljplanen medger att nya skyddsrum byggs. De gamla skyddsrummen är inte rivna. Kommunen har haft kontinuerlig

kontakt med MSB under planarbetet. När planen fått laga kraft kommer kommunen att ansöka om en tillfällig begränsning i antalet skyddsrum under arbetet med rivningen av de gamla skyddsrummen och uppbyggnaden av de nya.

Kommunen har gett in Mål- och riktlinjer för bostadsförsörjning i Vaxholms stad 2018-2020, Exploateringsprogram Vaxholm, Strandutredning från år 1970 och en solstudie avseende hur området där [REDACTED] bor kommer att påverkas av den byggnation som detaljplanen medger.

Besqab har i huvudsak anslutit sig till vad kommunen anför.

Besqab har gett in bilder och Riksantikvarieämbetets beslut 2018-08-21 att revidera område av riksintresse för kulturmiljövården.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Mark- och miljööverdomstolen har hållit syn i målen.

Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten, se 1 kap. 2 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL. Bestämmelsen ger kommunen möjlighet att inom förhållandevis vida ramar avgöra hur marken inom den egna kommunen ska disponeras.

Den myndighet som prövar ett överklagande av ett beslut att anta en detaljplan ska endast pröva om det överklagade beslutet strider mot någon rättsregel på det sätt som klaganden har angett eller som framgår av omständigheterna (13 kap. 17 § första stycket PBL). Prövningen stannar därför i många fall vid en bedömning av om beslutet att anta en detaljplan ligger inom ramen för det handlingsutrymme som de materiella reglerna ger kommunen. Vid prövningen av frågor enligt plan- och bygglagstiftningen ska dock hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen (2 kap. 1 § PBL).

Länsstyrelsen ska överpröva kommunens beslut om antagande av en detaljplan bl.a. om beslutet kan antas innebära att ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte

tillgodoses, en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs eller strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser (se 11 kap. 10 § PBL). Ofta saknas det skäl för överprövande myndigheter att frånga länsstyrelsens bedömning (se MÖD 2014:12 och MÖD 2013:47). Domstolen bör pröva om underlaget för länsstyrelsens prövning har varit godtagbart i sig och i förhållande till vad som kan ha tillförts i målet efter länsstyrelsens prövning samt om detaljplanen får oacceptabla konsekvenser (se Mark- och miljööverdomstolens dom den 3 december 2018 i mål nr P 11888-17). Länsstyrelsen har i detta mål inte funnit skäl att överpröva kommunens antagandebeslut.

Strandskydd

En kommun får upphäva strandskyddet 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 (se 4 kap. 17 § PBL). Av bestämmelsen framgår att de särskilda skälen som anges i 7 kap. 18 c § miljöbalken ska tillämpas vid prövningen. Kommunen har som särskilda skäl angett dels att området redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften, dels att området behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området (7 kap. 18 c § första stycket 1 och 5 miljöbalken).

Mark- och miljööverdomstolen gör följande bedömning.

Huvuddelen av området har fram till nyligen använts för skolverksamhet. Skolorområdet får, vad gäller de delar som inte varit bebyggda eller inhägnade, anses ha varit allemansrättsligt tillgängligt. Den antagna detaljplanen medger bostäder, vilket medför en ytterligare privatisering jämfört med skolverksamhet (jfr Mark- och miljööverdomstolens dom den 19 mars 2019 mål nr P 5876-18). Ytterligare delar av området, framförallt i nordöstra delen har varit allmän plats, park, och därmed allemansrättsligt tillgängliga. Att kommunen har valt att låta vägarna inom området utgöra kvartersmark och inte allmän plats skapar ytterligare en osäkerhet om tillgängligheten. Mark- och miljööverdomstolen finner därför att det strandskyddade området i sin helhet inte kan anses vara ianspråktaget på ett sätt som gör att området saknar betydelse för

strandskyddets syfte. Det finns därför inte särskilda skäl för att upphäva strandskyddet på denna grund.

Den antagna detaljplanen syftar till att bygga 200-250 bostäder, särskilt boende och förskola i anslutning till Vaxholms tätort med tillgång till kommunikationer, annan infrastruktur, service och handel. Tillskott av bostäder och tätortsutveckling är sådana angelägna allmänna intressen som kan medföra att det finns särskilda skäl för att upphäva strandskyddet (se MÖD 2016:13 och prop. 2008/09:119 s. 106). Mark- och miljööverdomstolen bedömer att den bebyggelse som detaljplanen möjliggör är ett sådant angeläget intresse.

Det krävs emellertid även att behovet inte kan tillgodoses utanför området för att det ska finnas särskilda skäl för att upphäva strandskyddet. Med hänsyn till den restriktiva tillämpning av strandskyddsbestämmelserna som gäller måste det ställas vissa krav på den utredning som kommunen presenterar i detta hänseende (jfr MÖD 2016:13). Vaxholms kommun består av flera öar med tätorten på Vaxön som är utpekad som strategiskt stadsutvecklingsläge. Kommunen har i sitt exploateringsprogram redovisat möjliga bostadsområden på kommunägda fastigheter på Vaxön och Resarö där Norrberget utgör en betydande andel av de planerade bostäderna. Enligt kommunen har inget av de områden som pekats ut lika goda förutsättningar för bostadsbebyggelse som Norrberget. Det finns inte heller tillgängliga privatägda områden på Vaxön som medger mer omfattande bostadsbebyggelse. Mot bakgrund av kommunens speciella förutsättningar och kommunens önskemål att utveckla tätorten på Vaxön samt med stöd av det underlag som kommunen nu har presenterat i form av exploateringsprogram och mål- och riktlinjer för bostadsförsörjningen i Vaxholms stad 2018–2020 finner Mark- och miljööverdomstolen att det är visat att det saknas möjligheter att tillgodose syftet med planen utanför området. Det finns därför särskilda skäl för att upphäva strandskyddet. Intresset av att ta området i anspråk på det sätt som avses med planen väger tyngre än strandskyddsintresset. Det finns således inte skäl att upphäva detaljplanen på denna grund.

Hantering av dagvatten

Klagandena har ifrågasatt dagvattenutredningen, framförallt eftersom ett lokalt omhändertagande strider mot LAV och eftersom kommunen inte kan garantera att de föreslagna dagvattenlösningarna kommer att genomföras.

Mark- och miljööverdomstolen gör följande bedömning.

Utgångspunkten i PBL är att marken som ska tas i anspråk för bebyggelse ska vara lämplig för det ändamål som detaljplanen anger. För att marken ska anses vara lämplig ska kommunen därför kunna visa att det vid ett genomförande av detaljplanen finns förutsättningar att lösa hanteringen av dagvattnet (se bl.a. Mark- och miljööverdomstolens dom den 18 maj 2017 i mål nr P 9489-16).

Planområdet ligger inom verksamhetsområdet för allmänna vattentjänster och kommunen är huvudman för de områden som utgörs av allmän plats inom planområdet. Avsikten är också att kommunen ska äga dagvattenledningarna inom planområdet vilket har säkerställts genom markreservat inom kvartersmarken med ett s.k. u-område. Planbestämmelserna reglerar att viss mark ska vara tillgänglig för infiltration, att viss mark inte får hårdgöras samt att det i utrymme inom allmän platsmark för park i södra delen av planområdet finns möjlighet att anlägga ett infiltrationsdike. I planområdets kvartersvägar har mark reserverats för allmänna underjordiska ledningar och för gemensamhetsanläggning, s.k. g-område. Inom dessa områden får fördröjningsmagasin med en volym om 760 m³ anläggas. Detta innebär att gemensamhetsanläggningar får inrättas men det har inte i detaljplanen prövats med fastighetsindelingsbestämmelser att de ska bildas och hur de ska utformas.

Mark- och miljööverdomstolen finner att dagvattenutredningen inte har sådana brister att den inte kan ligga till grund för bedömningen av hur dagvattenhanteringen kan lösas inom planområdet. Mark- och miljööverdomstolen konstaterar att planen möjliggör ett omhändertagande av dagvattnet i enlighet med dagvattenutredningen. Vid en samlad bedömning finns det enligt Mark- och miljööverdomstolen inte skäl att upphäva detaljplanen på denna grund.

Hantering av spillvatten

Mark- och miljööverdomstolen konstaterar att spillvattenavloppet ska anslutas till det kommunala spillvattennätet och att den ökade belastningen ryms inom befintligt tillstånd för kommunens reningsverk. Frågan om det tillståndsgivna reningsverkets miljöpåverkan prövas inte inom ramen för detaljplanen. Det finns inte skäl att upphäva detaljplanen på denna grund.

Betydande miljöpåverkan och påverkan på miljö kvalitetsnormer

De idag gällande detaljplanerna anger allmänt ändamål som markanvändning för större delen av planområdet och detta har varit bebyggt med skolbyggnader och med skolgårdar, parkeringar och andra hårdgjorda ytor. Även om den markanvändning som den nu antagna detaljplanen medger medför en något ökad påverkan framförallt vad gäller dagvattenavrinning och naturvärden bedömer Mark- och miljööverdomstolen att påverkan inte är av sådan omfattning att den kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

Länsstyrelsen har beslutat att inte pröva kommunens beslut att anta detaljplanen. Länsstyrelsen har i granskningsyttrande den 3 april 2018 bedömt att planförslaget inte försvårar uppfyllandet av miljö kvalitetsnormerna under förutsättning att de enligt dagvattenutredningen föreslagna dagvattenåtgärderna genomförs.

Efter att ha gått igenom utredningen i målet och med beaktande av vad som anförts ovan avseende dagvattenfrågan gör Mark- och miljööverdomstolen bedömningen att genomförandet inte kommer att medverka till att någon miljö kvalitetsnorm inte följs. Mark- och miljööverdomstolen anser inte heller att det som klagandena har anfört om ökad kvävebelastning vid kommunens reningsverk förändrar denna bedömning.

Betydande olägenhet

██████████ har gjort gällande att detaljplanen medför betydande olägenhet i form av insyn och skuggning av hans fastighet samt störningar av bilstrålkastare från den nya bebyggelsens garageutfarter.

Mark- och miljööverdomstolen gör följande bedömning.

Mark- och miljööverdomstolen konstaterar att ██████████ kommer att drabbas av olägenheter till följd av den planerade byggnationen. Domstolen delar dock mark- och miljödomstolens bedömning att dessa olägenheter inte är betydande på det sätt som avses i PBL och att de därför inte utgör tillräckliga skäl för att upphäva detaljplanen.

Övriga frågor

Mark- och miljööverdomstolen gör ingen annan bedömning än mark- och miljödomstolen i frågorna om påverkan på riksintresse för kulturmiljövården, anpassning till omgivningen, trafik, parkering, utformningen av planbestämmelserna, tillgången till friyta och brandskydd. Det finns inte skäl att upphäva planen på någon av dessa grunder.

Mark- och miljööverdomstolen gör inte heller någon annan bedömning än mark- och miljödomstolen i fråga om möjligheten att genomföra detaljplanen på grund av att det på området finns skyddsrum, som ännu inte är rivna, som avses ersättas med nya.

Inte heller vad klagandena anfört i övrigt utgör skäl att upphäva planen.

Sammanfattning

Mark- och miljööverdomstolen anser att det inte finns skäl att upphäva den antagna detaljplanen. Överklagandena ska därmed avslås.

Avgörandet får enligt 5 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar inte överklagas.

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Karin Wistrand och Lars Olsson, tekniska råden Ingrid Johansson och Karina Liljeroos samt hovrättsrådet Ulf Wickström, referent.

Föredragande har varit Emilia Sjödahl.