

Stockholm den 6 december 2022

Lina Wallenius  
Upplands-Bro kommun  
*Skickas med e-post*

## Detaljplan för Trumpetartorp (del av Finnsta 2:5 m.fl., Bro, Upplands-Bro kommun)

---

### 1. Inledning och sammanfattande bedömning

Nedan redovisas bedömning av frågan om det av lag och gällande praxis finns stöd för upphävande av strandskydd i en kommande detaljplan avseende OKQ8:s anläggande av en drivmedelsanläggning med fullservice inklusive butik och biltvätt, en vägre Restaurang och en entréplats/besöksparkering med sittplatser och informationsskylt till det närbelägna Lejondals naturreservat (det utförande m.m. som kommunen presenterat i samrådsskedet).

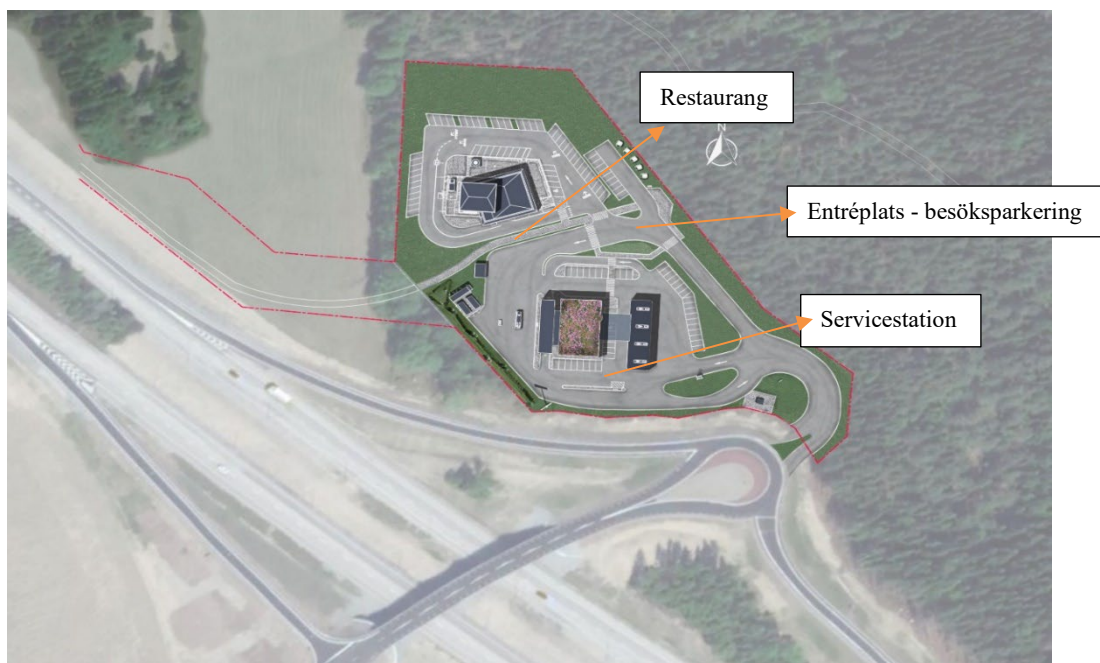
#### *Sammanfattande bedömning:*

- Det bedöms rättsligt svårt att kunna hävda påstådd koppling mellan drivmedelsanläggningen och restaurangen och på så vis hävda att de tillsammans utgör ett angeläget allmänt intresse.
- Sakförhållanden (möjlig omDispositionering inom området, möjlighet att låta entréplatsen/besöksparkeringen för naturreservatet utgå och förekomsten av två andra bensinstationer inom 3-5 km från aktuell plats) medför också att det finns risk för att länsstyrelsen och domstolar anser att 7 kap. 18 c § p. 5 miljöbalken inte är tillämplig (utgör inte något angeläget allmänt intresse och lokaliseringen behöver inte vara just på den här platsen).
- För bättre säkerställande av att kommande detaljplan inte upphävs bör förslaget göras om för att så långt möjligt undvika att ta i anspråk strandskyddat område/ta i anspråk så litet område som möjligt). I ett sådant arbete bör bemötande göras av länsstyrelsens samrådsyttrande, liksom bör redan framarbetad text och OKQ8:s PM kunna användas.

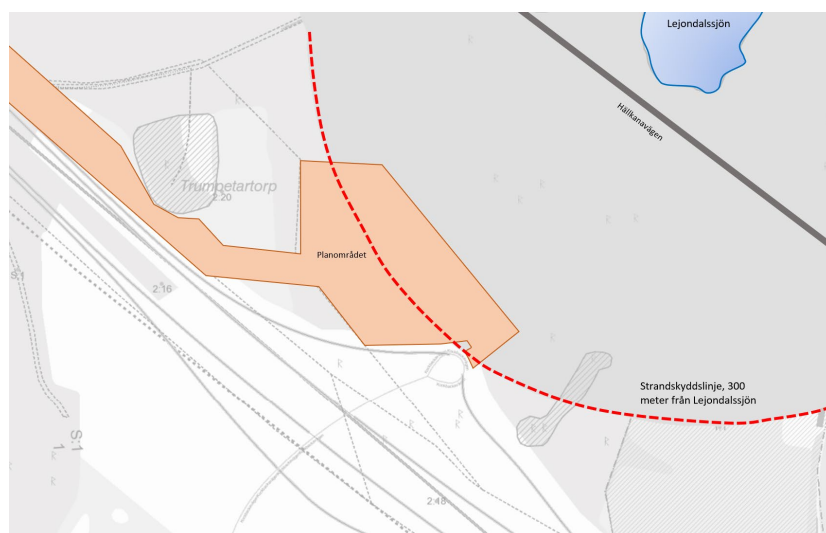
### 2. Bakgrund

OKQ8 har önskemål om att kommunen planlägger del av fastigheterna Finnsta 2:5 och 2:6, vilka fastigheter är belägna i anslutning till trafikplats Kockbacka. Syftet med detaljplanen är att OKQ8 ska kunna utveckla trafikplatsen med en drivmedelsanläggning med fullservice inklusive butik och biltvätt, en vägre Restaurang och en entréplats/besöksparkering med sitt-

platser och informationsskylt till det närbelägna Lejondals naturreservat, se **figur 1**. I förslaget ingår en gång-och cykelväg längs med E18, från Finnsta till planområdet. För delar av detaljplanområdet gäller utökat strandskydd (300 meter), varför strandskyddet med stöd av 7 kap. 18 c § miljöbalken måste upphävas, se **figur 2**.



**Figur 1:** Övergripande disposition.



**Figur 2:** Planområdet.

### 3. Länsstyrelsens inställning

Länsstyrelsen har i sitt samrådsyttrande den 23 september 2019 anført att det saknas förutsättningar för upphävande av strandskyddet och har anført:

*”Strandskyddet föreslås upphävas inom kvartsmark för drivmedelförsäljning, fordonsservice, restaurang (GH1) och teknisk anläggning (E). Kommunen har som särskilt skäl för ett upphävande av strandskyddet hänvisat till 7 kap. 18 c § punkt 5 miljöbalken, att området behövs för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför strandskyddsområdet. Länsstyrelsen delar inte på nuvarande underlag kommunens bedömning att verksamheter som föreslås i detaljplanen kan ses som ett angeläget allmänt intresse enligt anfört särskilt skäl. Länsstyrelsen kan konstatera att kommunen inte har motiverat platsvalet på ett sätt som belyser hur föreslagen markanvändning kan antas vara förenlig med strandskyddets syften. Det kan utifrån nuvarande underlag i planärendet även ifrågasättas om intresset av att ta området i anspråk på det sätt som avses i planen väger tyngre än strandskyddsintresset.*

*Även inom allmän plats för gata och parkeringsplats/rastplats föreslås strandskyddet upphävas med hänvisning till det särskilda skälet punkten 5. Det finns enligt Länsstyrelsen vanligen inte skäl att upphäva strandskyddet inom område som omfattas av allmän plats i en detaljplan. Parkeringsyta/rastplats och tillhörande gatumark torde gå att placera utanför strandskyddsområdet. Även om planläggningen av området i ett avseende kan ses som en form av tillgängliggörande av naturreservatet så ska intresset av att ta området i anspråk på det sätt som avses med planen väga tyngre än strandskyddsintresset. Kommunen behöver på ett bättre sätt redogöra för hur området ska utformas och kunna nyttjas och komplettera planbeskrivningen med ett resonemang kring hur intresset att ta området i anspråk väger tyngre än strandskyddets intressen.”*

#### **4. Kommunens pågående planarbete, OKQ8:s utredning**

Kommunen har i utkast till planbeskrivningen i granskningsskedet (ännu inte färdigställd, granskningsskede har ännu inte genomförts) utvecklat skälen till tillämpligheten av 7 kap. 18 c § p. 5 miljöbalken till stöd för upphävande av strandskyddet (*”Området behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området.”*). Kommunen har angett att man anser att både föreslagna verksamheter och besöksparkeringen för naturreservatet är att betrakta som angeläget allmänt intresse. Kommunen har även lyft fram att det efter samrådet arbetats fram ett särskilt PM (upprättat den 6 maj 2021 av OKQ8) avseende möjligheterna att upphäva strandskydd för föreslagna verksamheter genom detaljpaneläggning. Enligt nämnda PM finns det goda skäl att anse att anläggningarna utgör angelägna samhällsintressen. Med stöd av de förarbeten och underrättspraxis som lyfts fram i nämnda PM anser kommunen att drivmedelsanläggning inklusive en restaurang anses utgöra en typ av anläggning som kan anses vara ett angeläget allmänt intresse.

På s. 20-21 i utkastet till planbeskrivningen lämnas en sammanfattning av nämnda PM. I redovisningen gällande lokaliseringsutredningen/behovet angående drivmedelförsäljning inklusive restaurang anges: *”Längs E18 västerut finns ingen sådan serviceanläggning innan Enköping, som ligger ungefär en timmes bilfärd från Stockholm. Som jämförelse kan nämnas*

*utfartsleden E4 söderut som inom 30 min från Stockholm har fem serviceanläggningar med kombinationen drivmedel och snabbmat som uppfyller kriterierna ovan (höger sida vid utfart från Stockholm, enkel tillgänglighet).” Gällande den kommersiella delen av verksamheten anges: ”Enheten för samhällsutvecklingsprojekt anser att kommersiella syften i sig inte utgör ett skäl för att upphäva strandskydd, men den kommersiella frågan är avgörande i den bemärkelsen att det är viktigt att föreslagen typ av anläggning kan existera avseende att säkerställa att:*

- *det fortsatt finns möjlighet att förse regionen med såväl fossila som fossilfria bränslen,*
- *det fortsatt finns servicemöjligheter vid trafikleder,*
- *det finns anläggningar vid trafikleder som kan utgöra en samhällsviktig verksamhet vid vissa krissituationer.”*

På s. 21-22 i utkastet till planbeskrivningen lämnas en sammanfattning av utredningen ”Lokaliseringsbedömning ang. parkering”, vilken utredning upprättats för att redogöra för tre alternativa lokaliseringar för parkering för att nå Lejondals naturreservat. Samtliga alternativ bedöms ge upphov till längre biltransporter på mindre lämpliga vägar än vad planförslagets parkering och entré ger upphov till. Alternativen innebär också högre kostnader än planförslaget, eftersom exploatering sker på fler platser. Alla alternativ utom ett är dessutom belägna i strandskyddat område.

Vad gäller aktuella åtgärder så framgår av omarbetad skiss från OKQ8 (daterad den 4 mars 2020) att det finns möjligheter till omdisponering av det som ska byggas för att undvika intrång i strandskyddat område, liksom framgår att behov/intresse från OKQ8:s och kommunens av att anlägga parkeringsplatser för tillgång till naturreservatet inte föreligger eller är mycket lågt.

## **5. Bedömning**

Vid prövningen mot 7 kap. 18 c § p. 5 miljöbalken krävs att det är frågan om ”ett angeläget allmänt intresse” och att nämnda intresse ”inte kan tillgodoses utanför [strandskydds]områdets”. Av stadgad praxis från Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen, framgår att bostadsbebyggelse i de delar av landet där det råder bostadsbrist kan utgöra ett angeläget allmänt intresse och att det krävs omfattande lokaliseringsutredning från kommunens sida som visar att sådan bostadsbebyggelse inte kan vara belägen utanför den plats inom strandskyddat område som anges i detaljplanen. I sådana prövningar har det visat sig att det så gott som alltid faller på att kommunen inte lyckas visa att bostadsexploateringen måste vara belägen just inom aktuellt strandskyddsområde. Såvitt undertecknad känner till har Mark- och miljööverdomstolen i endast två fall funnit att bostadsexploatering varit möjlig inom strandskyddat område, det ena gällde Vaxholms kommun och det andra gällde Upplands-Bro kommun. Vad gällde Vaxholm (dom den 26 juni 2020, mål nr P 4168-19 och P 6252-19) hade kommunen ingett en mycket omfattande lokaliseringsutredning. Mark- och miljööverdomstolen framhöll innehållet i den och Vaxholms speciella förutsättningar (bl.a. med förekomst

av flera öar) och bedömde att aktuell lokalisering klarade även lokaliseringskravet i 7 kap. 18 c § p. 5 miljöbalken. Vad gällde Upplands-Bro (dom den 15 april 2021, mål nr P 8096-19) framhöll Mark- och miljööverdomstolen betydelsen av närheten till allmän kommunikation och ett minskat bilberoende och fann att där aktuell lokalisering klarade lokaliseringskravet i nämnda bestämmelse. Domstolen fann det godtagbart att lokaliseringsutredningen hade avgränsats till ett avstånd om 700 meter fågelvägen eller 900 meter verkligt gångavstånd, vilket motsvarade god tillgång till kollektivtrafik enligt regionens riktlinjer

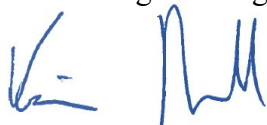
När det inte har varit frågan om bostadsbebyggelse har Mark- och miljööverdomstolen tillämpat en restriktivare syn på vad som kan utgöra ett angeläget allmänt intresse. Uppförande av fem uthyrningsstugor för att skapa förutsättningar för en levande skärgård och främja friluftslivet bedömdes tillsammans med det förhållandet att stugorna kunde placeras på andra delar av aktuell ö, vilka delar inte omfattades av strandskydd, inte klara något av provningskraven i 7 kap. 18 c § p. 5 miljöbalken (dom den 18 februari 2022, mål nr M 7759-20). Mark- och miljööverdomstolen ansåg (dom den 6 september 2021, mål nr M 8152-20) att det allmänna intresse som kommunens anläggande av pir och brygganläggning i och för sig representerade inte övervågde den skada den skulle medföra för naturvärdena på platsen, d.v.s. förutsättningarna i 7 kap. 18 c § p. 5 miljöbalken var inte uppfyllda.

Det åligger kommunen i förevarande fall att beakta och bemöta länsstyrelsens synpunkter för att undvika att länsstyrelsen överprövar och upphäver kommande detaljplan. OKQ8 har beskrivit bolagets erforderliga koppling mellan restaurang och drivmedelsanläggning (förekomsten av den första är en förutsättning för den andra). Även om beskrivningen är övertygande bedömer jag att det kommer vara betydande svårigheter med att övertyga länsstyrelsen och domstolar om att nämnda koppling ska anses medföra att dessa två verksamheter tillsammans ska utgöra ett angeläget allmänt intresse. Det som då återstår att hävda och motivera är att i varje fall drivmedelsanläggningen utgör ett sådant starkt intresse. Behovet av att ha en sådan anläggning inom strandskyddat område kommer då att ännu mer kunna utmanas eftersom det inom aktuellt område går att förlägga sådan anläggning utanför strandskyddat område (eftersom restaurangen utgår). Enligt uppgift finns det två bensinmackar inom 3-5 km från här aktuell plats. I det fall drivmedelsanläggningen ändå skulle placeras inom strandskyddat område skulle förekomsten av dessa andra mackar slå tillbaka på kommunen eftersom det svårligen då går att hävda att det inom ett så kort område från andra mackar skulle behövas en tredje.

I det fall kommunen väljer att gå vidare med ursprungligt förslag bedömer jag att de skäl och de resonemang som förs är det som kan och bör föras fram. Svårigheten ligger i att det finns påtaglig risk för att det bedöms vara otillräckligt med tanke på faktiska sakförhållanden och den strikta lag och praxis som finns. En överklagandeprocess kan ta flera år och möjligheten att till slut erhålla en dom i linje med ursprungligt förslag bedömer jag vara liten. För bättre säkerställande av att tilltänkta anläggningar verkligen kommer att kunna uppföras är ett omarbetat förslag därför en rättsligt säkrare väg, d.v.s. att använda aktuellt område med

omdisponering av byggnaderna och att (om så behövs) låta entréplatsen/besöksparkeringen med sittplatser och informationsskylt till naturreservatet utgå. Om det med sådana ändringar visar sig att strandskyddsområde ändå behöver tas i anspråk så bedömer jag det finns bättre förutsättningar för att kunna upphäva strandskyddet för sådan mindre del och då möjligtvis få större förståelse för att detta mindre område som omfattas av strandskydd är beläget i utkanten av strandskyddsområdet. En sådan hantering visar att kommunen så långt möjligt gått länsstyrelsen till mötes, vilket i sig brukar ha ett värde och en påverkan på länsstyrelsens bedömning. Även med en sådan ändring behöver dock kommunen bemöta vad länsstyrelsen anfört och efterkomma de redovisningsbehov som länsstyrelsen påtalat. Mycket av den text som finns i utkastet till planbeskrivningen och i OKQ8:s PM borde således kunna användas med erforderliga justeringar i ljuset av en sådan ändrad inriktning.

Med vänlig hälsning



Karin Hernvall