



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060203

DOM
2021-04-15
Stockholm

Mål nr
P 8096-19

Sid 1 (15)

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2019-06-27 i mål nr P 2840-18,
se bilaga A

PARTER

Klagande

Upplands-Bro kommun
196 81 Kungsängen

Ombud: C A

Motpart

1. T B

2. R B

3. B M B

Ombud för 1-3: K H

4. D S B

Ombud för 4: N S B

Dok.Id 1639895

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

Övriga berörda

1. Inmec AB, 556297-6471
Strandvägen 40
196 30 Kungsängen

2. Svartviken 3B AB, 559010-8188
Adress som 1

3. Riksbyggen ekonomisk förening, 702001-7781
106 18 Stockholm

SAKEN

Detaljplan för Svartviks strand (X samt del av Y) Kungsängen, i Upplands-Bro kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med undanröjande av mark- och miljödomstolens dom återförvisas målet till mark- och miljödomstolen för fortsatt handläggning.

BAKGRUND

Kommunfullmäktige i Upplands-Bro kommun beslutade den 28 mars 2018 att anta detaljplan för Svartviks strand (X och del av Y). Detaljplaneområdet omfattas sedan tidigare av en byggnadsplan som antogs år 1933. Enligt byggnadsplanen tillåts på området bebyggelse i huvudsak för industri- eller handelsändamål. Syftet med detaljplanen var att omvandla industrimarken till ett bostadsområde med cirka 160 lägenheter.

Länsstyrelsen beslutade att inte pröva kommunens antagandebeslut av detaljplanen.

I dom den 27 juni 2019 upphävde mark- och miljödomstolen antagandebeslutet.

T B och R B bor nordväst om detaljplaneområdet. Deras fastigheter och planområdet skiljs av Enköpingsvägen. B M B bor omedelbart söder, medan D S B bor omedelbart norr, om detaljplaneområdet.

I Upplands-Bro kommun gäller sedan 2010 en översiktsplan. Av översiktsplanen framgår såvitt nu är av intresse bl.a. följande: Syftet med översiktsplanen är bl.a. att möjliggöra för byggande av fler bostäder. Ny bebyggelse kan genomföras genom förtätning och utvidgning av befintliga tätorter. Framförallt bör bebyggelse ske relativt tätt i kollektivtrafikförsörjda lägen. Särskilt intressant för förtätning är därför områdena inom rimliga gångavstånd till pendeltågsstationerna i tätorterna Bro och Kungsängen. Kungsängen har goda förutsättningar att inrymma betydligt fler bostäder. Planeringsinriktningen i kommunen är att fortsätta förtäta bl.a. Kungsängen i stationsnära lägen och låta bebyggelsen få skjuta i höjden samt att ta till vara på ortens natursköna läge vid Mälaren genom förbättrad tillgänglighet till strand och vatten. Kungsängen kan utvecklas genom bebyggelse på höjden. Det framgår vidare att Kungsängen präglas av utpendlare och att det därför anses vara väsentligt att understödja de fördelar som pendeltågsförbindelsen medför. Bebyggelse i stationsnära områden har vidare bedömts utnyttja den befintliga kollektivtrafiken. Översiktsplanen aktualitetsprövades 2018.

Av kommunens riktlinjer för bostadsförsörjning från 2017 framgår bl.a. följande. För att bli en kommun som växer ska utbyggnad ske framförallt genom förtätning av

befintliga tätorter och genom tätortsutvidgning. Kommunen ska vidare prioritera bostadsprojekt med tät exploatering i väl kollektivtrafikförsörjda lägen. Även i riktlinjerna för bostadsbebyggelse från 2017 har kommunen särskilt pekat ut kollektivtrafiknära områden i Kungsängens tätortsområde som önskvärda för bostadsexploatering och förtätning.

YRKANDEN M.M. I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Upplands-Bro kommun har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen, med ändring av mark- och miljödomstolens dom, ska fastställa Upplands-Bro kommuns beslut att anta detaljplan för Svartviks strand (X och del av Y).

T B, R B, B M B och **D S B** har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Kommunen har till stöd för sin talan anfört samma omständigheter som anfördes i mark- och miljödomstolen. Därutöver har kommunen anfört i huvudsak följande:

Upphävande av strandskyddet

Kommunens överväganden i detaljplaneprocessen bygger på de överväganden som gjordes vid framtagandet av den gällande översiktsplanen. Enligt översiktsplanen gäller bl.a. att utbyggnad i första hand ska ske i anslutning till tätorterna Bro och Kungsängen och att förtätning är särskilt intressant i anslutning till befintliga pendeltågsstationer. Enligt planen är det vidare väsentligt att understödja de fördelar som pendeltågsförbindelsen medför och för att tillvarata pendlingsförbindelserna till övriga Mälardalen bör man bygga högt och tätt i stationsnära lägen. Det kommunala behovet av bostäder inom tätorten är vidare större än de bostäder som kan skapas genom områden som är intressanta för detaljplanering för bostadsändamål. Detaljplanområdet är enligt översiktsplanen ett av få områden med stationsnära läge som är särskilt intressant för förtätning. Alternativa lokaliseringar finns därför inte.

Utredningsområdet avseende alternativa lokaliseringar har begränsats till 700 meter fågelvägen från pendeltågsstationen i enlighet med de riktlinjer för gångavstånd som följer av Stockholms läns landstings riktlinjer ”Planering av kollektivtrafiken i Stockholms län”. Den använda begränsningen 700 meter fågelvägen motsvarar 900 meters gångavstånd. Enligt riktlinjerna rekommenderas för flerbostadshus ett gångavstånd om 500 meter till kollektivtrafik, vilket motsvarar 400 meter fågelvägen. Det verkliga gångavståndet från planområdet till den närmaste nedgången till Kungsängens pendeltågsstation ca 350 meter. Inom utredningsområdet finns inga alternativa lokaliseringar.

Kommunens bedömning har även stöd i såväl den vid antagandet av detaljplanen gällande regionala utvecklingsplaneringen för Stockholmsregionen (RUFS 2010) som den nu gällande utvecklingsplanen (RUFS 2050). I den nu gällande utvecklingsplanen framhålls även Kungsängens närhet till bl.a. järnvägsstation.

Något strandskydd har inte inträtt tidigare pga. den äldre byggnadsplanen. Allmänhetens tillträde till vattnet säkerställs i detaljplanen.

Avvägning mellan allmänna och enskilda intressen

De olägenheter som detaljplanen medför är inte att betrakta som betydande.

Planområdet är beläget inom Kungsängens tätort. Toleransnivån för vad som är en betydande olägenhet är högt ställt. Som boende i centrala områden har motparterna att räkna med att bostadshus kan komma att uppföras på intilliggande fastigheter. Hänsyn måste också tas till att området redan är planlagt för industriändamål och att motparterna därmed har kunnat förvänta sig att en industribyggnad skulle kunna uppföras på platsen. T B utsikt kommer inte att försvinna helt. Den utsikt som T B har från sin fastighet är redan till största delen skyddad av träd och han har inte fri utsikt över vattenområdet eller naturområdet på andra sidan sjön. Detaljplanen har anpassats för att minska olägenheterna för den befintliga bebyggelsen, bl.a. har våningsantalet minskats och det finns siktlinjer mellan husen.

Av de illustrationer som finns i planbeskrivningen framgår att T B utsikt till viss del kvarstår genom mellanrummen mellan två av huskropparna. Mellanrummet är minst åtta meter stort.

B M B fastighet har redan idag insyn från den gångväg som går längs med Prästhagsvägen. Det är vidare endast ett fåtal av de nya lägenheterna som kommer ha begränsad insyn på B M B fastighet, då de närmaste balkongerna planeras vara vinklade från B M B huvudbyggnad och tomt. Under vinterhalvåret minskar även insynen då de boende företrädesvis vistas inomhus.

T B, R B och B M B har i huvudsak anfört samma omständigheter som i mark- och miljödomstolen med följande tillägg:

T B har idag utsikt över vattnet som kommer att försvinna vid ett fullt utnyttjande av detaljplanen. Den tillåtna bebyggelsen kommer genom huskropparnas placering och höjd att utgöra ett kompakt synhinder. Den siktlinje som kommunen hänvisar till är endast 5,5 meter bred på smalaste stället och den påverkas av att gårdstorget kommer att vara 5,5 meter högre än dagens marknivå. Siktlinjen kommer helt försvinna på grund av den växtlighet som kommer att planteras.

Detaljplanen tillåter bebyggelse med en totalhöjd om 35 meter närmast B M B fastighet. Hon kommer att drabbas av full insyn i ett flertal rum och kommer inte längre kunna vistas ostört på uteplatser och brygga. Komplementbyggnader får uppföras endast 4,5 meter från hennes fastighet. Befintlig växtlighet kommer inte att begränsa insynen och planen värnar inte heller befintliga träd.

Kommunens lokaliseringsutredning uppfyller inte de krav som ställs i praxis. Avgränsningen av utredningsområdet till 700 meter från pendeltågstationen är alltför kort. Detaljplaneområdet är inte utpekade som ett utvecklingsområde eller utbyggnadsområde i översiktsplanen.

De bestrider att planen har anpassats till omgivande bebyggelse eller de kulturhistoriska värden som finns på platsen. Detaljplanen möjliggör att bebyggelse

placeras närmare deras fastigheter än vad som varit möjligt enligt den tidigare byggnadsplanen. De bestrider också att allmänhetens tillträde till vattnet är säkerställt i detaljplanen.

D S B har i huvudsak anfört samma omständigheter som i mark- och miljödomstolen med följande tillägg: Det finns ett flertal brister i utredningen. Solstudien är inte rättvisande då det gäller påverkan på hans fastighet. Fastigheten kommer att påverkas kraftigt av skuggning under perioden november till februari. Han ifrågasätter att området är tillräckligt sanerat. Området är inte lämpligt för bostadsbebyggelse.

Parterna har åberopat skriftlig bevisning i form av bl.a. fotografier och illustrationer. Kommunen har även åberopat Stockholms läns landstings riktlinjer för planering av kollektivtrafiken i Stockholms län, 2018-01-16.

Inmec AB, Svartviken 3B AB och Riksbyggen ekonomisk förening har yttrat sig.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Allmänna utgångspunkter

Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten (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 enskilda och allmänna intressen (2 kap. 1 § PBL).

De frågor som Mark- och miljööverdomstolen har att pröva är om det har funnits förutsättningar för kommunen att upphäva strandskyddet genom detaljplanen, om planen innebär att betydande olägenhet uppkommer för T B, R B, B M B eller D S B samt om skälig hänsyn har tagits till enskilda intressen i planprocessen. Mark- och miljödomstolen har inte prövat övriga invändningar mot detaljplanen.

Upphävande av strandskyddet

Strandskydd inträder när en fastställd byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan (10 a § lagen [1998:811] om införande av miljöbalken). Kommunen får dock i en detaljplan upphäva strandskyddet 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. De särskilda skälen som anges i 7 kap. 18 c § miljöbalken ska tillämpas. (4 kap 17 § PBL).

Kommunen har i detta fall beslutat att strandskyddet ska upphävas för större delen av området, framförallt den kvartersmark som planläggs för bostadsbebyggelse m.m. men också mark som ska utgöra allmän plats för gata och torg. För den del som ska utgöra parkmark ska strandskydd gälla.

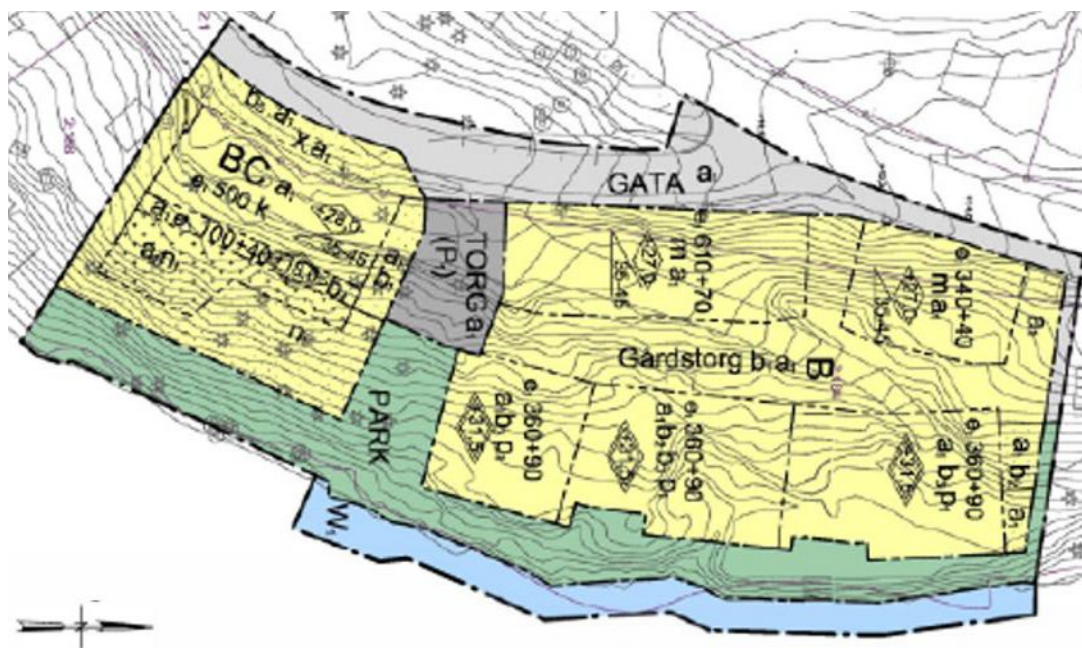


Bild 1: Utdrag från plankartan.

Kommunen har som särskilt skäl för upphävande angett att området behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området. Till stöd för att sådana särskilda skäl föreligger har kommunen hänvisat till översiktsplanen och de av kommunen antagna riktlinjerna för bostadsförsörjningen. Av planbeskrivningen framgår att kommunen avgränsat utredningen om alternativ lokalisering av den aktuella bostadsbyggnationen till ett område inom 700 meters radie fågelvägen från Kungsängens pendeltågsstation. Det framgår vidare att ett antal platser inom detta område, bl.a. den nu aktuella, har bedömts som lämpliga för förtätning. Dessa platser har blivit föremål för planuppdrag eller är under utbyggnad. Till stöd för utredningsområdets avgränsning har kommunen hänvisat till regionens riktlinjer för planering av kollektivtrafiken. Av dessa riktlinjer framgår att regionen bedömer att bostadsbebyggelse inom ett gångavstånd om 900 meter från stationsentré har god tillgång till kollektivtrafiken. Av samma handling framgår att 900 meter gångavstånd bedöms motsvara 700 meter fågelvägen.

Mark- och miljödomstolen har bedömt att särskilda skäl för upphävande saknats, eftersom kommunen inte har i tillräcklig mån utrett möjliga alternativa lokaliseringar för den aktuella byggnationen. Mark- och miljödomstolen har bl.a. på denna grund upphävt kommunens antagandebeslut.

Mark- och miljööverdomstolens bedömning

Mark- och miljööverdomstolen ska i denna del först bedöma om det föreligger särskilda skäl för upphävande av strandskyddet. Om särskilda skäl föreligger måste domstolen bedöma om intresset av att ta området i anspråk på det sätt som avses med planen väger tyngre än strandskyddsintresset.

Syftet med planen är att förändra en obebyggd och marksanerad industrifastighet till ett bostadsområde med plats för cirka 160 bostadslägenheter i ett kollektivtrafikhärläge. Enligt planbeskrivningen kommer ett genomförande av detaljplanen att bidra till kommunens behov av tätortsutveckling och stärka underlaget för utveckling av servicefunktioner och kulturverksamhet i tätorten. Vidare anges att de planerade

bostäderna kommer att bidra till att täcka en del av regionens stora behov av bostäder med tillgång till kollektivtrafik. Tillskott av bostäder och tätortsutveckling är sådana angelägna allmänna intressen som kan medföra att det finns särskilda skäl för att upphäva strandskyddet. För att så ska vara fallet bör dock den planerade åtgärden långsiktigt ge fördelar för samhället (se prop. 2008/09:119 s. 106 och MÖD 2016:13).

Mark- och miljööverdomstolen delar mark- och miljödomstolens bedömning att tätortsutveckling genom byggande av ett större antal bostäder i ett kollektivtrafiknära läge i Stockholmsregionen på det sätt som det här är frågan om är ett sådant angeläget intresse som avses i 7 kap. 18 c § första stycket femte punkten miljöbalken.

För att det ska finnas sådana särskilda skäl som motiverar ett upphävande av strandskyddet krävs även att intresset inte kan tillgodoses utanför strandskyddat område. Vad som ska bedömas i den delen är om åtgärden måste företas inom strandskyddat område. Om den kan lokaliseras utanför sådant område ska den lokaliseringen väljas i stället (prop. 2008/09:119 s. 106). Med hänsyn till att strandskyddsbestämmelserna ska tillämpas restriktivt måste det ställas krav på den utredning som kommunen presenterar avseende möjliga alternativa lokaliseringar (se MÖD 2016:13).

Mark- och miljööverdomstolen instämmer i mark- och miljödomstolens bedömning att kraven på utredning om andra möjliga lokaliseringar inte kan gälla hela kommunen. Hur detta område ska avgränsas och hur stort det ska vara kan enligt Mark- och miljööverdomstolens uppfattning inte bestämmas generellt, utan måste bero på omständigheterna i det enskilda fallet. Med hänsyn till att planering av mark är en kommunal angelägenhet kan en omständighet av betydelse i många fall vara vilken användning av marken som kommunen har avsett eller uttryckt i andra styrande eller vägledande dokument.

Kommunen har i översiktsplanen och i sina riktlinjer för bostadsförsörjningen tydligt redovisat sin avsikt att prioritera bostadsbyggande i anslutning till pendeltågsstationen i Kungsängen. I översiktsplanen anges vidare att det i ett längre perspektiv krävs strukturer för ett mer hållbart samhälle utan bilberoende och att den strukturella omvandlingen kan mötas genom att man bygger mycket och relativt tätt i

kollektivtrafikförsörjda lägen. Särskilt intressant för förtätning är därför enligt kommunen områdena inom rimliga gångavstånd till pendeltågsstationerna i tätorterna Bro och Kungsängen.

Mark- och miljööverdomstolen instämmer i uppfattningen att det är lämpligt att eftersträva bostadsbyggande i kollektivtrafiknära lägen bl.a. för att begränsa påverkan på miljön. Mark- och miljööverdomstolen delar emellertid inte mark- och miljödomstolens uppfattning att utredningen i ett fall som detta bör omfatta ett klart större tätortsområde i Kungsängen och dess närbelägna tätortsområden samt att hänsyn även bör tas till möjligheterna att använda annan kollektivtrafik än tåg. Enligt Mark- och miljööverdomstolen bör kommunens avsikt, att utnyttja den befintliga infrastrukturen för kollektivtrafiken och prioritera bostadsbebyggelse i anslutning till pendeltågsstationen, vilket skapar förutsättningar för ett minskat bilberoende, tillmätas större betydelse vid prövningen. Vid en sammantagen bedömning anser Mark- och miljööverdomstolen därför att det får godtas att utredningen av alternativa lokaliseringar utgår från Kungsängens pendeltågsstation och att utredningsområdet avgränsas till ett avstånd om 700 meter fågelvägen eller 900 meter verkligt gångavstånd vilket motsvarar god tillgång till kollektivtrafik enligt regionens riktlinjer.

I den utredning som presenterats i planbeskrivningen har ett flertal alternativa placeringar prövats. Det framgår även att samtliga de fem områden som bedömts lämpliga för förtätning har blivit föremål för planarbeten eller utbyggnad. Enligt Mark- och miljööverdomstolen får, mot bakgrund av vad som anförts ovan, utredningen om alternativa lokaliseringar anses vara tillräcklig. Mark- och miljööverdomstolen anser därför att det finns särskilda skäl för att upphäva strandskyddet i detta fall.

För att ett upphävande ska få ske måste även, enligt 4 kap. 17 § PBL, intresset av att ta området i anspråk på det sätt som avses med planen väga tyngre än strandskyddsintresset.

Detaljplanen avser att möjliggöra byggande av ett större antal bostadslägenheter i ett kollektivtrafiknära område i Stockholmsregionen. Det samhälleliga intresset av sådan bebyggelse får visserligen antas vara högt, men kan inte generellt anses väga tyngre än

strandskyddsintresset. En bedömning måste alltså göras i det enskilda fallet.

Genom detaljplanen omvandlas ett område med industrimark till ett bostadsområde. Planområdet omfattas sedan tidigare av en byggnadsplan från 1933 enligt vilken markanvändningen är industrimark. Industriverksamheten har dock upphört sedan lång tid tillbaka. Fastigheten är idag obebyggd och marken har sanerats. Byggnadsplanen tillåter dock en mycket omfattande byggrätt. Området har tidigare inte omfattats av strandskydd. Strandskyddsintresset är generellt sett ett mycket starkt intresse men mot bakgrund av de redovisade omständigheterna anser Mark- och miljööverdomstolen att strandskyddsintresset inte gör sig gällande fullt så starkt i detta fall. Vidare innebär detaljplanen inte att strandskyddet upphävs helt inom planområdet utan strandskydd kommer att gälla i området närmast vattnet och i vattnet. Detta område kommer enligt planen att utgöras av allmänt tillgänglig parkmark som kan nås via torget som även det utgör allmän platsmark. Enligt Mark- och miljööverdomstolen medför detta att den inverkan som detaljplanen kommer att ha på strandskyddsintresset begränsas något.

Vid en sammantagen bedömning finner Mark- och miljööverdomstolen att intresset av att genomföra detaljplanen överväger intresset av att bibehålla strandskyddet. Det föreligger därför förutsättningar att upphäva strandskyddet. Därmed saknas skäl att upphäva antagandet av detaljplanen på denna grund.

Betydande olägenhet m.m.

I fråga om detaljplaner kompletteras den allmänna hänsynsregeln i 2 kap. 1 § PBL av 4 kap. 36 § PBL, enligt vilken detaljplanen ska vara utformad med skälig hänsyn till befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden som kan inverka på planens genomförande.

Vidare får planläggning av mark samt lokalisering, placering och utformning av byggnadsverk inte ske så att den avsedda användningen eller byggnadsverket kan medföra en sådan påverkan på omgivningen som innebär fara för människors hälsa och säkerhet eller betydande olägenhet på annat sätt (2 kap. 9 § PBL). Förhållanden som ska beaktas är exempelvis olägenheter för grannar i form av skymd sikt, insyn eller sämre ljusförhållanden. Vid bedömningen av vad som i det enskilda fallet är att

betrakta som betydande olägenhet måste man beakta områdets karaktär och förhållandena på orten (se prop. 1985/86:1 s. 484 och MÖD 2017:54).

Mark- och miljödomstolen har i denna del bedömt att de byggnationer som planen möjliggör medför att betydande olägenheter uppkommer för T B och B M B i form av förlorad utsikt respektive insyn, samt att kommunen vid utformningen av detaljplanen inte har tagit skälig hänsyn till deras enskilda intressen. Även R B och D S B har anfört att planen medför att betydande olägenheter uppkommer för dem. Kommunen har motsatt sig att de olägenheter som uppkommer är betydande.

Mark- och miljööverdomstolens har tagit del av dokumentationen från mark- och miljödomstolens syn.

Mark- och miljööverdomstolens bedömning.

Av utredningen i målet framgår att den bebyggelse som planen medger i den nordvästra delen av planområdet kommer att medföra att T B nästan helt förlorar sin utsikt mot öster. Den öppning som uppnås genom byggrättens utformning har i detta sammanhang ingen avgörande betydelse. Det framgår vidare att bebyggelsen i den södra delen påtagligt kommer öka insynen på B M B tomt. Enligt Mark- och miljööverdomstolen står därmed klart att detaljplanen medför olägenheter för T B och B M B. Frågan är om olägenheterna är att bedöma som betydande i den mening som avses i 2 kap. 9 § PBL.

Planområdet ligger i Kungsängen, som är en tätort förhållandevis nära Stockholm. Området ligger inom gångavstånd från Kungsängens pendeltågsstation och av handlingarna i målet framgår också att byggnaderna närmast planområdet visserligen är villor, men att det i det omkringliggande området finns flera höga flerbostadshus. Området pekas i översiktsplanen ut som särskilt intressant för förtätning och en av planeringsriktningarna är att låta Kungsängen få skjuta i höjden. Området är idag detaljplanelagt som industrimark och av den gällande byggnadsplanen framgår att byggnad inte får uppföras närmare än sex meter från fastighetsgränsen, men utöver det

begränsas inte byggnadshöjd eller byggnadsarea. Avstånden från grannfastigheterna till den mark som får bebyggas är dock längre enligt byggnadsplanen.

En förtätning i form av flerbostadshus som bl.a. kan innebära skymd utsikt, skuggning och insyn, är något som boende i en tätort har att förvänta sig (se bl.a. MÖD 2017:54 och Mark- och miljööverdomstolens domar den 3 december 2018 i mål nr 432-18, den 30 november 2020 i mål nr P 5839-19 och den 13 november 2019 i mål nr 1327-19). Med hänsyn till vad som anges i översiktsplanen och att det finns flera höga hus i området kan flerfamiljshus av den typ som detaljplanen medger inte betraktas som ett främmande inslag i den aktuella delen av Kungsängen. Den sedan tidigare gällande byggnadsplanen medger också omfattande bebyggelse i planområdet. Enligt Mark- och miljööverdomstolens bedömning kan den bebyggelse som planen medger därför inte anses avvika från vad T B, R B, B M B och D S B haft att förvänta sig i området. Den omständigheten att avståndet mellan olika byggnader på industritomten regleras i byggnadsplanen innebär inte att omgivningspåverkan vid uppförande av byggnader med stöd av byggnadsplanen nödvändigtvis skulle vara mindre då planen inte begränsar byggnadshöjd eller byggnadsarea.

Även om den bebyggelse som detaljplanen medger orsakar relativt stora olägenheter för framförallt T B men även för B M B i form av förlorad utsikt respektive ökad insyn bedömer Mark- och miljööverdomstolen att olägenheterna inte är betydande i den mening som avses i 2 kap. 9 § PBL. Inte heller kan de olägenheter som R B och D S B gjort gällande anses vara betydande.

Det har inte heller i övrigt framkommit att kommunen underlåtit att ta skälig hänsyn till de befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden som kan inverka på planens genomförande. Vid en sammanvägd bedömning bör det allmänna intresset som ligger till grund för detaljplanen i detta fall väga tyngre än de enskilda motparternas intressen.

Enligt Mark- och miljööverdomstolens bedömning saknas det således skäl att upphäva detaljplanen på de av mark- och miljödomstolen här angivna grunderna.

Sammanfattande bedömning

Enligt Mark- och miljööverdomstolen har förutsättningar funnits för kommunen att upphäva strandskyddet i det aktuella området. Den aktuella detaljplanen medför heller inte sådana betydande olägenheter att detaljplanen ska upphävas. Kommunen har vidare tagit skälig hänsyn till de befintliga bebyggelseförhållandena på platsen. Det finns alltså inte skäl att upphäva planen i dessa avseenden. Mark- och miljödomstolens dom ska alltså ändras.

Återförvisning

Som framgår av mark- och miljödomstolens dom har T B, R B, B M B och D S B där framställt ytterligare invändningar mot antagandet av detaljplanen. Målet ska därför återförvisas till mark- och miljödomstolen för prövning av övriga invändningar som framförts mot detaljplanen.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsrådet Henrik Löv, tekniska rådet Inger Holmqvist, och hovrättsråden Ulf Wickström, referent, samt Katarina Berglund Siegbahn.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2019-06-27
meddelad i Nacka

Mål nr P 2840-18

PARTER

Klagande

1. T B

2. R B

3. B M B

Ombud för 1-3: K H och F J

4. N G L

5. D S B

Ombud: N S B

Motpart

Upplands-Bro kommun
196 81 Kungsängen

Ombud: C A

ÖVERKLAGAT BESLUT

Upplands-Bro kommuns beslut 2018-03-28, § 54, i ärende nr KS 15/0861

Dok.Id 553634

Postadress
Box 69
131 07 Nacka

Besöksadress
Sicklastråket 1

Telefon
08-561 656 40
E-post: mmd.nacka.avdelning4@dom.se
www.nackatingsratt.domstol.se

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00–16:30

SAKEN

Detaljplan för Svartviks Strand i Upplands-Bro kommun (X och del av Y)

DOMSLUT

1. Mark- och miljödomstolen avvisar N G L överklagande.
 2. Mark- och miljödomstolen upphäver Upplands-Bro kommuns beslut den 28 mars 2018, § 54, att anta detaljplan för Svartviks Strand (X och del av Y), ärende nr KS 15/0861.
-

BAKGRUND

Kommunfullmäktige i Upplands-Bro kommun beslutade den 28 mars 2018, § 54, att anta detaljplan för Svartviks Strand (X och del av Y). Syftet med detaljplanen är att omvandla en tidigare industrifastighet till ett bostadsområde med flerbostadshus med cirka 160 lägenheter i ett kollektivnära läge.

Länsstyrelsen har den 22 februari 2018 beslutat att inte pröva kommunens antagandebeslut av den aktuella detaljplanen enligt 11 kap. 10 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL.

YRKANDEN M.M.

T B, R B, B M B, N G L och D S B har yrkat att mark- och miljödomstolen ska upphäva beslutet att anta detaljplanen.

Upplands-Bro kommun har yrkat att mark- och miljödomstolen ska avvisa överklagandet av **N G L**. Kommunen har motsatt sig yrkandena av **T B, R B, B M B** och **D S B**.

KLAGANDENAS UTVECKLING AV TALAN

Klagandena har till stöd för sin talan anfört bl.a. följande.

T B, R B och B M B

Avsaknaden av en MKB

Ingen miljökonsekvensbeskrivning har upprättats. Planområdet berörs av riksintresse för Mälaren med öar och strandområden enligt 4 kap. 1 och 2 §§ miljö-

balken. Svartviken tillhör vattenförekomsten Mälaren-Görvåln och omfattas av miljökvalitetsnormer enligt förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön. Miljökvalitetsnormen har satts till god ekologisk status (vilket uppnåtts) och god kemisk status till 2021. Ny exploatering får inte innebära försämrade möjligheter för recipienten att bevara och uppnå miljökvalitetsnormerna. Planen omfattas också av skyddsföreskrifterna för Östra Mälaren vattenskyddsområde. På motsatt sida av sundet ligger Stäksön, som enligt översiktsplanen utgör naturreservat och riksintresse för naturvården. De tilltänkta mycket höga flerbostadshusen kommer att påverka utblicken från det populära rekreationsområdet, liksom vattenledens kulturvärde, negativt. Vandringsleden Upplands-Bro-leden löper längs vattnet på aktuell del av Stäksön samt även längs strandkanten på den s.k. Gjuteritomten. Vintertid är vattnet utanför fastigheten (som ingår i skridskoleden Vikingaslingan) mycket populärt bland långfärdsskridskoåkare. Exploateringen skiljer sig också väsentligt från den omgivande och kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen. Vidare omfattas fastigheten av strandskydd och exploateringen får således en väsentlig påverkan på hushållningen med mark och en betydande negativ effekt på strandskyddets syften. Den nya planen syftar till att omvandla en fastighet planlagd för industriändamål där det mellan 1904 och 1966 har bedrivits gjuteriverksamhet till bostadsändamål. En sådan användning ställer helt andra krav på identifiering och omhändertagande av hälsorisker eftersom markanvändningen styr de aktiviteter som kan antas förekomma på det aktuella området och därmed vilka grupper som exponeras och i vilken omfattning det förväntas ske. Även om vissa punktvisa provtagnings- och saneringsåtgärder vidtagits har de inte omfattat hela planområdet vilket utgör en brist. Redan de förhållandevis få provtagningar som gjorts påvisar dock halter av miljö- och hälsovådliga ämnen som överstiger gällande miljökvalitetsnormer. De få prover som tagits och resultaten av dem borde ha föranlett kommunen att företa ytterligare utredningar inom ramen för en miljökonsekvensbeskrivning. Det är inte heller tillräckligt utrett vilka hälsorisker som de förorenande massorna i vattenområdet innebär. I och med att planen rätteligen borde ha föregåtts av en miljökonsekvensbeskrivning har det också funnits en skyldighet för kommunen att identifiera, utreda och bedöma rimliga alternativ.

Någon sådan utredning har inte presenterats. De överväganden i det avseendet som framgår av planbeskrivningen är undermåliga.

Behovet av saneringsåtgärder har inte utretts i erforderlig omfattning

På uppdrag av kommunens bygg- och miljöavdelning har WSP lämnat synpunkter på de utredningar som gjorts under planprocessen med avseende på föroreningarna i det utfyllda vattenområdet. WSP har redovisat sina synpunkter i ett PM daterat den 17 november 2017. WSP har konstaterat att det finns briser i beskrivningarna av provtagningsförfarandet (hur och var proverna tagit osv.) vilket medför osäkerheter på ett sådant sätt att det inte går att bedöma om provtagning eller analyser skett på ett godtagbart sätt. WSP framhåller också att eftersom massorna ligger i vattnet är inte generella riktvärden för jord tillämpbara för att bedöma miljörisker och att det är oklart vilka representativa halter som råder i massornas övre skikt. WSP rekommenderar därför att kompletterande prover tas på det ytliga fyllnadsmaterialet.

Vidare saknas det enligt WSP fortfarande en riskbedömning avseende människors hälsa, vilket bör tas fram om det visar sig att det finns förhöjda halter av föroreningar i massorna. WSP konstaterade vidare att en vibrationsberäkning behövs för att kunna bedöma sprängningsarbetenas påverkan. WSP påpekar även att om det krävs åtgärder för att minska riskerna för människors hälsa bör mera långsiktiga åtgärder än en träbrygga studeras. En övertäckning med en träbrygga kan på sin höjd ses som en tillfällig åtgärd men även det är tveksamt. WSP tillägger att man inte har någon uppfattning om behovet att ta bort uppstickande föremål men att föremål som inte hör hemma på sjöbottnar tenderar att med tiden komma upp även vid en övertäckning. Det är enligt WSP inte fastställt om det finns en oacceptabel risk för människors hälsa eller miljö. Det sticker ut att WSP:s PM, till skillnad från de tidigare rapporterna, inte återfinns bland planhandlingarna på kommunens hemsida. Det har inte framkommit annat än att kommunen valt att inte vidta de åtgärder som varit påkallade med anledning av de synpunkter som WSP framfört på det befintliga underlaget utan i stället har antagit planen trots de brister som konstaterats.

Kommunens agerande leder lätt till tanken att kommunen önskat gömma undan WSP:s PM. Vid grävning i fyllnadsmassorna har påträffats oljeläckage av okänd

mängd. Även av detta skäl är ytterligare undersökningar påkallade innan det aktuella områdets lämplighet för bostadsändamål kan bedömas. Tillkommande undersökningar måste ges erforderlig omfattning utifrån såväl geografisk yta som djup. Planen har antagits trots att det ännu inte är klarlagt om marken som sådan kan anses lämplig för det avsedda ändamålet med hänsyn till nyssnämnda aspekter. I punkten 5 i antagandebeslutet anges att ”Som villkor för startbesked (i samband med bygglov) ska en miljöhälsoriskundersökning genomföras”. Detta trots att markens lämplighet med hänsyn till hälsorisker är en sådan omständighet som ska vara bedömd och klarlagt innan planen antas. Punkten 5 i antagandebeslutet återspeglas inte av någon bestämmelse i planen. Det saknas vidare möjlighet för kommunen att friskriva sig från kravet på att markens lämplighet med hänsyn till hälsorisker ska vara utredd och klarlagd innan planen antas. Vad gäller de förorenade massorna i vattnet, belägna ca 6 meter från strandlinjen, har i den fördjupade riskbedömningen bedömts att innan området tas i bruk för allmänheten bör massorna täckas över alternativt rensas från rester av slagg, tegel, armeringsjärn m.m. för att minimera risken att någon skadar sig på uppstickande föremål. Vidare har konstaterats att det kan förekomma förhöjda halter av tungmetaller i utfyllnadsmassorna, vilket kan innebära risk för skada om man stoppar material från massorna i munnen eller får i sig partiklar vid bad. Kommunens sätt att hantera dessa synpunkter är minst sagt undermåligt. Av planbeskrivningen framgår att kommunens och exploitörerna avsikt är att strandområdet ska utformas på ett sätt som inte lockar till bad och vistelse längs strandkanten, vilket ska ske genom att anlägga en strandpromenad i form av en brygga som skjuter ut över vattenytan. Såsom även WSP har konstaterat bör mera långsiktiga åtgärder krävas för att minska riskerna för människors hälsa än en träbrygga för det fall sådana risker påvisas vid erforderliga tillkommande undersökningar. Bygg- och miljöavdelningens miljöinspektör har ansett att riskbedömningen är bristfällig med avseende på hälsorisker för människor vid direktkontakt med massorna och att en utförligare toxikologisk riskbedömning behöver göras. Äldre provtagningar påvisar ett väsentligt överskridande av riktvärdena för känslig markanvändning avseende en mängd hälsofarliga ämnen. Miljöinspektören har vidare framhållit att den fördjupade riskbedömningens slutsats vad avser sprängningsarbetena inte delas. Enligt miljöinspektören uttalar sig den för-

djupade riskbedömningen endast om sprängningsarbetenas påverkan på bottensedimenten ute i viken, dvs. påverkan på utfyllnaden i strandkanten har inte bedömts. Miljöinspektörens synpunkter bör fortfarande betraktas som högst relevanta, särskilt då WSP funnit att värdet av de senare gjorda provtagningarna kan ifrågasättas. I punkterna 6 och 7 i antagandebeslutet anges att kommunen i samråd med miljöavdelningen ska påbörja en fördjupad undersökning av utfyllnadsmassorna i vattenområdet i syfte att ta fram ett åtgärdsprogram och att utbyggnaden av strandpromenaden kommer att förhålla sig till nämnda åtgärdsprogram. Kommunen kan emellertid inte räkna med att strandskyddsdispens för strandpromenaden kommer att godkännas och en strandpromenad kan under inga förhållanden betraktas som en i sammanhanget tillräcklig åtgärd. Det är dessutom ett naivt antagande att strandpromenaden i någon större utsträckning skulle avhålla människor från bad. Vidare kan kostnaden för de saneringsåtgärder i vattnet som sannolikt kommer att krävas för att området ska bli lämpligt för bostadsändamål av denna omfattning uppgå till betydande belopp. Det är inte osannolikt att kommunen i egenskap av ägare till det vattenområde där massorna är belägna kan komma att få stå för en stor andel av dessa kostnader, en risk som kommunen inte tycks ha beaktat. WSP:s uppdrag omfattade endast att lämna synpunkter på de utförda utredningarna med avseende på föroreningarna i det utfyllda vattenområdet. Det kan emellertid konstateras att det finns ett flertal brister även med avseende på den mark som ingår i planområdet. Exempelvis framgår av miljöteknisk markundersökning daterad den 7 juni 2017, utförd av Trapezia, att samtliga provtagningspunkter är belägna inom den norra delen av fastigheten X, Gjuteritomten. För den södra delen av nämnda fastighet har det såvitt framgår av nämnda rapport samt övrigt planunderlag inte utförts någon provtagning alls. Förutom att det på den ej undersökta delen av fastigheten ska byggas ett flerbostadshus, framgår av plankarta och illustration i planbeskrivningen att anordningar för naturlek är avsedda att anläggas. Länsstyrelsen har klassat fastigheten som riskklass 2 enligt MIFO-modellen. I länsstyrelsens rapport anges bl.a. att gjuterisand och annat material använts som utfyllnad på platsen och att markprovtagningar visar halter över generella riktvärden för känslig markanvändning för föroreningar med mycket hög farlighet. Föroreningsnivån bedömdes i mark-/grundvatten som måttlig–stor och i

ytvatten/sediment som liten-måttlig. Länsstyrelsen anger vidare att det finns planer på att bebygga området med bostadshus och att känsligheten därav bedöms som mycket stor både för mark- och grundvatten. Kommunen påstår visserligen att marken inom planområdet har sanerats 2006. Inom den södra delen av området finns emellertid klart synlig gjuterisand och slaggrester kvar på marken. Att någon sanering inte har ägt rum på den delen av fastigheten blir också tydligt genom att på flygfoto jämföra vegetationen på den södra delen i förhållande till den norra delen. Ingen i området tycks heller ha lagt märke till den lastbilstrafik som torde ha krävts för att bortforsla de ca 5 297 ton gjuterisand samt 19 ton ris och stubb som enligt uppgift har varit saneringens omfattning. Med anledning av WSP:s synpunkter på den provtagning som skett av massorna i vattnet bör det ha funnits skäl för kommunen att låta WSP utföra ett uppföljande PM även med avseende på utförda undersökningar av markområdet. Då det kan ifrågasättas om och i så fall i vilken omfattning sanering utförts kan det, i likhet med vad som konstaterats för massorna i vattnet, inte uteslutas att marken kan innehålla förhöjda halter av tungmetaller och andra hälsovådliga ämnen. Att så är fallet måste snarare betraktas som högst sannolikt. På den södra delen av fastigheten finns förutom synlig gjuterisand och slagg även uppstickande metallföremål kvar. Att de synpunkter klagandena framfört under planprocessen i detta avseende inte tagits tillvara är anmärkningsvärt, särskilt med hänsyn till den planerade parkleken och de barn som kommer att vistas på platsen eftersom risken för påverkan på människor från tungmetaller och arsenik m.m. är som störst vid intag av förorenad jord och stenar via munnen. Sammanfattningsvis saknas det tillförlitliga och erforderliga överväganden vad avser markens lämplighet för det avsedda ändamålet med hänsyn till människors hälsa och säkerhet. Att marken är lämplig för bostadsändamål är en grundläggande förutsättning som ska vara för handen innan planens antagande. Vid bygglovsprövning inom planlagda områden förutsätts nämligen markens lämplighet redan vara bedömd. Att det är uppenbart även för kommunen att slutliga överväganden kring markens lämplighet ännu inte har gjorts framgår tydligt av antagandebeslutets innehåll.

Exploateringen är olämplig av trafiksäkerhetsskäl och parkeringsbrist

Vid planläggning ska bebyggelse lokaliseras till mark som är lämplig med hänsyn till möjligheten att ordna trafik och risken för olyckor. Med hänsyn till att området är tänkt att inrymma ca 160 bostadslägenheter på en förhållandevis liten yta uppstår en betydande påverkan på trafikmiljön. Den korsning som ingår i planområdet (Prästhagsvägen/Enköpingsvägen) är idag mycket olycksdrabbad. Vägarna är dessutom inte i det skick som krävs redan med hänsyn till dagens trafikmängd. En beskrivning av planeringen för trafikfunktioner runt det nya bostadsområdet har upprättats av SWECO i ett PM daterat den 20 september 2017. Av beskrivningen framgår bl.a. att Prästhagsvägens anslutning mot Enköpingsvägen är av lägre standard avseende lutningar och radier samt standard på gång- och cykelpassagen. SWECO har sålunda rekommenderat att möjligheterna att justera Prästhagsvägens anslutning mot Enköpingsvägen bör ses över, med syftet att få till en mer trafik-säker och tillgänglig korsningspunkt för oskyddade trafikanter. Det planerade bostadsområdet ska ha sin huvudsakliga in-/utfart mot Prästhagsvägen och sekundär utfart mot Enköpingsvägen. Att den aktuella väganslutningen/korsningen kan få en trafiksäker lösning bör således vara klarlagt innan planen antas. Kommunen har emellertid låtit sig nöja med att i punkten 3 i antagandebeslutet ge samhällsbyggnadskontoret i uppdrag att i kommande trafik- och tillgänglighetsprogram inkludera en ny utformning av den aktuella korsningen i syfte att förbättra trafik-säkerheten. Det är inte tillräckligt. Eftersom det ännu inte utretts hur anslutningsvägen och korsningen ska utformas är det dessutom oklart i hur stor utsträckning ytterligare mark kommer att behöva tas i anspråk för ändamålet. Av detta skäl kan även ifrågasättas om det sätt på vilket flerbostadshusen är avsedda att placeras enligt plankartan är lämpligt. Byggrätten för husen närmast gatan är belägen dikt an den befintliga vägen/korsningen. För det fall detaljplanen tillåts vinna laga kraft kan bygglov som håller sig inom byggrätten som huvudregel inte vägras, vilket innebär att det kan bli omöjligt att genomföra de trafikanpassningsåtgärder som den kommande utredningen bedömer vara erforderliga. Det ska tilläggas att T B och B M B inte kommer att medge att kommunen tar någon del av deras fastigheter Kungsängens A respektive B i anspråk. Det finns

även tveksamheter gällande frågan om tillgång till parkering. Planområdet ska enligt planbeskrivningen inrymma ca 160 bostadslägenheter. Enligt planbeskrivningen motsvarar de platser som planeras inom kvartersmark 0,69 p-platser per lägenhet. Därutöver ska med stöd av exploateringsavtal skapas 10 p-platser vid Prästhagsvägen som kan samutnyttjas som besöksparkering till nytt parkområde och infartsparkering till Kungsängens station. I planbeskrivningen saknas emellertid uppgift om vilken parkeringsnorm som gäller för området. Det saknas vidare uppgift om lägenheternas storleksfördelning. Oavsett bör antalet parkeringsplatser vara alltför lågt i förhållande till exploateringsgraden, särskilt mot bakgrund av att det redan i dagsläget råder omfattande parkeringsbrist i området trots det kollektivtrafikhäna läget.

Det saknas särskilda skäl för upphävande av strandskyddet

Hela planområdet ligger inom strandskyddat område. Genom planen upphävs strandskyddet för en stor del av marken (inom kvartersmark och allmän plats märkt a₁ på plankartan). Strandskydd återinträder endast för parkmarken närmast vattnet. Enligt kommunens bedömning föreligger särskilda skäl för dispens enligt 7 kap. 18 c § 5 miljöbalken, dvs. att marken behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området. I planbeskrivningen anges att befolkningen i kommunen förväntas stiga från 26 000 till ca 34 000 invånare mellan åren 2016 och 2026 och att kommunen har en ambition att under perioden 2017–2022 komma upp i en produktionstakt på ca 400 färdigställda lägenheter per år. Vidare hänvisas till att planen står i överensstämmelse med de riktlinjer för bostadsförsörjningen som kommunfullmäktige antagit den 13 september 2017. I riktlinjerna anges att utbyggnaden av nya bostäder främst ska ske genom förtätning av befintliga tätorter och tätortsutvidgning, att bostadsprojekt med tät exploatering i kollektivtrafikförsörjda lägen ska prioriteras samt att kommunen i planeringen av nya bostäder ska sträva efter att de boende ska ha tillgång till parkmark och närnatur. I planbeskrivningen anges vidare att kommunen gjort en genomgång av obebyggda områden inom Kungsängens tätort som ligger kollektivtrafikhäna (inom ca 700 meter från järnvägsstationen). Ett fåtal platser har därvid bedömts lämpliga

för förtätning. Alla de platser som bedömts lämpliga har enligt planbeskrivningen blivit föremål för planuppdrag eller är under utbyggnad. Kommunen har mot bakgrunden bedömt att det är motiverat att upphäva strandskyddet i de delar av planen som planeras för bostadsbebyggelse. Inga s.k. LIS-områden har utpekats i översiktsplanen. Den aktuella platsen hör inte heller till de som i översiktsplanen utpekats som utvecklingsområden. Vidare anges i de nyligen antagna riktlinjerna att de i översiktsplanen utpekade utbyggnadsområdena i tätorterna Bro och Kungsängen möjliggör en planberedskap som överstiger en förväntad befolkningsutveckling till ca 35 000 invånare år 2030 (motsvarande ca 5 000 bostäder). Dessutom framgår att de planprojekt som pågick när riktlinjerna antogs (Tegelhagen, Trädgårdsstaden i Bro, Rankhus samt en mängd mindre förtätningar) tillsammans omfattar ca 8 000–9 000 bostäder, vilket alltså är flera tusen fler än de ca 5 000 som utgör det förväntade behovet. Det ifrågasätts inte att behovet av bostäder i vissa fall kan anses utgöra ett angeläget allmänt intresse. Mot bakgrund av att behovet enligt vad som framgår av såväl översiktsplanen som de fördjupade riktlinjerna kan tillgodoses inom de utpekade utvecklingsområdena, samt vad som därtill uttalas om att de i riktlinjerna omnämnda planprojekten omfattar betydligt fler bostäder än vad som motsvarar det förväntade behovet, kan det emellertid inte anses föreligga något angeläget allmänt intresse av att upphäva strandskyddet för det nu aktuella området vid Svartviks Strand. Av planbeskrivningen framgår att kommunen endast har undersökt ett område inom en radie av 700 meter från järnvägsstationen. Detta utgör emellertid inte ett tillräckligt stort referensområde. Rimligtvis ska utredningen av möjliga alternativ utgå ifrån kommunen som helhet. Under alla omständigheter måste kommunens utredning av möjliga alternativ anses vara undermålig. Det saknas förutsättningar för att upphäva strandskyddet med stöd av 7 kap. 18 c § första stycket 5 miljöbalken. Inte heller kan det anses finnas några särskilda skäl enligt någon av de andra punkterna i nämnda bestämmelse. Upphävandet av strandskyddet strider därför i detta fall mot strandskyddsbestämmelserna.

Exploateringen uppfyller inte kraven på anpassning och utformning

Planområdet berörs av riksintresse för Mälaren med öar och strandområden enligt 4 kap. 1 och 2 §§ miljöbalken. Planområdet ligger även i anslutning till ett riksintresse för kulturmiljövård. Riksintresse Görväln omfattar bl.a. ”Farledsmiljö och kommunikationsmiljö vid vattenleden från Uppsala och Sigtuna ut i Mälaren, med stor betydelse för försvar och kommunikationer på vattnet och till lands alltsedan järnåldern.” Vidare är Stäksön på motsatt sida av vattnet av riksintresse för naturvården. Södra delen av ön utgör naturreservat. De tre tilltänkta flerbostadshusen närmast vattnet kommer att torna upp sig med en totalhöjd om 31,5 meter över nollplanet och ge ett mycket dominerande intryck från vattenleden och naturreservatet vilket påverkar kultur- och naturmiljövärdena negativt. Det ska också framhållas att vad som uttalas på s. 88 i översiktsplanen om att bebyggelsen i Kungsängen skjuter i höjden endast avser tätortens centrala delar. Nu aktuellt område präglas i stället av villatomter med äldre enbostadshus. B M B bostadshus (beläget direkt söder om planområdet) tillhör också det kulturhistoriska bebyggelseområdet ”Prästens villor” vilka omnämns i översiktsplanen. Där uttalas att villornas tidstypiska träarkitektur och vackra läge med utsikt över sjön skapar en väl sammanhållen enhet. I fördjupat kulturprogram för Upplands-Bro kommun, Stockholms läns museum rapport 2000:10, anges vidare att ”Prästens villor” samt villorna Fagerlid, Svanudden med flera tillhör den sista kvarvarande bebyggelsen som speglar den tidiga villabebyggelsen i stationsområdet Kungsängen. Även om järnvägsbron har påverkat områdets atmosfär negativt har enligt det fördjupade kulturmiljöprogrammet både bostadshusen, uthusen och tomtmarken bevarat en karaktär från tidigt 1900-tal. Som rekommendation anges att byggnader och miljöer från det tidiga stationsområdets tid bör bevaras och att Prästens villor förblir i nuvarande skick. Den bevarade miljön är i framtiden en länk till Kungsängens tidiga historia vilken berikar atmosfären i Kungsängen och någon nybebyggelse i det avgränsade området bör enligt det fördjupade kulturmiljöprogrammet inte ske. Vidare anges att vid förändring av befintlig bebyggelse ska sådan förändring anpassas till den befintliga helhetsmiljön vad gäller volym, material, färg och form. Även tomtmarken bör få behålla sin nuvarande karaktär men rustas upp efter

tidigare mönster där det behövs. Om en ny detaljplan behöver upprättas får enligt det fördjupade kulturmiljöprogrammet varsamhetsbestämmelser övervägas. Några sådana överväganden har inte gjorts inom ramen för planarbetet, trots att även den södra delen av planområdet ingår i det utpekade kulturhistoriskt värdefulla området. Planen innebär ett mycket högt exploateringstal i förhållande till den omgivande bebyggelsen och skiljer sig väsentligt från denna i volym, utseende och höjd på ett sätt som inte kan anses vara förenligt med förvanskningsförbudet och värdet av den befintliga helhetsmiljön. Upplevelsen av området som äldre stationssamhälle försvinner helt och blir inte längre avläsbart. Exploateringen strider dessutom direkt mot det fördjupade kulturmiljöprogrammet som uttryckligen anger att någon ny bebyggelse inte bör komma till stånd inom det däri avgränsade området. Att det är fråga om ett värdefullt bebyggelseområde framgår också av beslut att avslå bygglovsansökan för garage på B M B fastighet. Som ett av skälen för att avslå ansökan hänvisar stadsarkitekten till den negativa påverkan byggnaden skulle få för den befintliga helhetsmiljön. Den nu planerade exploateringen kommer rimligtvis få en oändligt mycket större negativ påverkan på nämnda helhetsmiljö. Sammanfattningsvis påverkar den antagna planen såväl kultur- och naturvärden negativt på ett sätt som inte är förenligt med förvanskningsförbudet och kravet på en god helhetsverkan. Intresset av att bevara området måste i detta fall anses väga tyngre än intresset av att ta platsen i anspråk på det ovarsamma sätt som planen innebär.

Exploateringen medför betydande olägenheter

Den avsedda exploateringen innebär betydande olägenhet genom kraftig minskning av värdet på T B, R B och B M B fastigheter till följd av bl.a. förlust av sjöutsikt samt insyn. Det tilltänkta flerbostadshuset närmast B M B fastighet kommer att ha en byggnadshöjd om 28 meter över nollplanet vilket innebär betydande insyn. Att det finns viss växtlighet emellan kan inte tillmätas betydelse då växtlighet är förgänglig. Dessutom är den inte särskilt tät och huset kommer att vara betydligt större än träden. Den planerade sekundära utfarten (den som ansluter till Enköpingsvägen vid planområdets norra gräns), går

därtill i en sådan riktning att bilarna kommer att ha sina strålkastare rakt mot R B bostadshus och fönster. Den olägenhet som uppstår p.g.a. strålkastarnas ljus är särskilt stor eftersom sovrummet vetter mot gatan. Eftersom T B respektive R B fastigheter är belägna längs Enköpingsvägen störs också deras siktlinjer mot vattnet. För T B del kommer sjöutsikten som han idag har från sitt bostadshus och stora delar av tomten att helt försvinna. De siktlinjer som enligt illustration i planbeskrivningen ska bevaras mellan de nya husen är inte reell. Utrymmet mellan husen kommer att bli mycket litet och dessutom avses träd att planteras som kommer att skymma utsikten ytterligare. En illustration är inte heller bindande utan husen kan komma att placeras på ett sätt som skiljer sig från denna (så länge de placeras inom den byggrätt som anges på plankartan). Vidare kan konstateras att den illustrerade siktlinjen saknar betydelse för utsikten från T B bostadshus. Den byggnad som syns på illustrationen är inte T B bostadshus utan hans garage. Det finns alternativa platser som lämpar sig bättre för en exploatering av detta slag, nämligen de i översiktsplanen utpekade utvecklings-områdena. Vare sig T B, R B eller B M B har heller haft anledning att förvänta sig att Gjuteritomten skulle kunna komma att tas i anspråk för en bebyggelse av nu aktuellt slag med hänsyn till den karaktär området har idag, vad som uttalas i översiktsplanen samt med beaktande av de föroreningar som finns på platsen.

N G L

Detaljplanen står i strid med gällande lagar, föreskrifter och förordningar för samhällsbyggande och en sammanfattande riskanalys saknas helt. Detta medför bl.a. att inga som helst åtgärder vare sig i form av schakt eller sprängning får eller kan vidtagas utan risk innan en genomgripande provtagning och analys har genomförts och eventuell sanering utförts och godkänts av berörd myndighet. Att projektet i sin nuvarande gestaltning måste omdefinieras alternativt flyttas för att uppfylla svenska lagar och bestämmelser enligt miljöbalken. Att regler enligt plan- och bygglagen (900:100), PBL, beträffande främst exploateringstal men även gällande parkerings- och friytor måste respekteras och uppfyllas. Att vederbörlig

hänsyn måste tas till byggutformning, byggytor, bygghöjd och anpassning till närliggande naturområde så att Landsbygdsplanens föreskrifter om anpassning till sjönära, känsligt läge av riksintresse till fullo uppfylles.

Beträffande bottensediment, deponerade avfalls- och slaggmassor inom sjöområdet anslutande till detaljplaneområdet

Den allt övergripande invändningen grundar sig på underlåtenheten att utföra och fullfölja en detaljerad, vetenskapligt beprövad undersökning med analys och redovisning av rester och deponier av avfall och slaggmassor ovan jord, men främst under vattnet, härrörande från gjuteriverksamhetens bedrivande. Under ca 50 års tid fram till 1960-talets mitt transporterades och tippades dagligen alla restprodukter från gjuteriverksamheten på en spårbunden bana vinkelrätt mot strandlinjen – först i slänt och sedan vidare rakt ut i sjön. Utredning och mäktighet av dessa tippmassor är inte kontrollerad, men antas sträcka sig ett tiotal meter ut från den nuvarande strandlinjen och kan ha en varierande mäktighet på ett par meter. Det är att märka att för att analysera de orörda inkapslade tippmassorna erfordras borrhoprover. Detta har aldrig utförts. Vidare finns invändningar mot det sätt på vilket provpunkter för bottensediment valts. För att fastställa mätvärdenas eventuella variationer med avståndet från utsläppsläget bör mätpunkterna förtätas och väljas i radiell riktning för att man därigenom ska få grepp om spridningseffekten. Frågan om utökad undersökning av sjöbottnen är av en sådan utomordentlig vikt att en dylik med provtagning och analys ovillkorligen måste utföras och redovisas för berörd myndighet av ett ackrediterat institut eller motsvarande. En analys med eventuellt åtföljande saneringsåtgärder utgör själva grundvillkoret för att någon som helst bygg- och anläggningsverksamhet ska kunna tillåtas inom det tänkta byggnadsområdet. Detta med tanke på den stora risken för en eventuell giftspridning ut i Mälarens vatten om de aktuella bottenmassorna ”störs”. Allt detta utgör ett allvarligt miljöhot mot ett tiotal fastigheter med egen sjöstrand som ligger i det omedelbara närområdet till Svartviks strand. Det är att märka att planbeskrivningen inte redovisar någon övergripande miljökonsekvensbeskrivning med riskanalys.

Beträffande strandskydd enligt 7 kap. 18 c § miljöbalken

I planbeskrivningen har det tillkommit hänvisningar till ÖP2010 och till Landsbygdsplanen. Med ”skruvade formuleringar” söker man nu efterkonstruera och sedan påstå och visa, att det är bristen på å ena sidan centrumnära byggbar tomtmark, som är själva grundbulten i detta ”djärva projekt” och å andra sidan, man vill tillgodose ett angeläget allmänt behov av tillträde till sjöstranden. Det torde vara få ”randkommuner” i storstadsområdet förunnat att ha tillgång till så mycket central tillgänglig byggbar mark inom sina kommunala gränser som i fallet Upplands-Bro kommun. Vidare finns inom kommunen långt över 100 km icke bebyggd sjöstrand mot Mälarens vatten i nära anslutning till Svartviks strand till båtnad för den friluftsluskande allmänheten.

Beträffande exploateringstal m.m. under hänvisning till PBL

Någon rimlig anpassning av exploateringstal vid förtätning av befintlig bebyggelse har inte gjorts och inte beaktats. Att i ett renodlat villaområde avskilt från existerande centrala bebyggelsen uppföra ett massivt byggblock innebär inte någon förtätning av centrumbebyggelsen. Projektet Svartviks strand har ett exploateringstal som överskrider angränsande kvarters med drygt en tiopotens.

Beträffande planens anpassning till angränsande stadsplanelagda områden och miljöområden enligt PBL

Omgivande och angränsade stadsplanelagda villaområden är sedan länge reglerade med restriktioner gällande begränsad byggnadshöjd och restriktivitet mot anläggande av väganslutningar och trafikordningar. Endast två flerbostadsprojekt har inom närliggande stadsplanerat område godkänts där sedan år 2005 med begränsningar bl.a. i höjd till tre våningar för att smälta in i omgivande miljön. Generellt förbud gäller i övrigt mot nya fristående garage och likaledes gäller förbud mot nya sjöbodas samt fasta bryggor och nybyggnation i anslutning till äldre villor. Merparten av dessa regleringar har motiverats med hänvisning till Landsbygdsplanen som

med emphasis understryker det unika, känsliga och värdefulla läget intill Mälarens vatten. Till yttermera visso är numera sjö, strand- och urskogsområdet med sin unika växtlighet på den sk. Stäksön mittemot Gjuteritomten klassat som naturreservat av riksintresse och utgör därigenom ”ett omistligt miljö- och kulturarv” enligt Landsbygdsplanens formulering. Något hänsynstagande till detta reflekteras inte i planbeskrivningen.

D S B

Det finns flertalet brister i utredningarna för detta projekt, särskilt vad gäller sådant farligt markområde som den gamla gjuteritomten. Tidigare exploateringschef i kommunen har bedömt att gjuteritomten är olämplig för bostadsbebyggelse. Sedimenten innehåller farliga kemikalier/metaller bl.a. tributyltenn och nickel vilka påverkar undervatten- och markmiljön. Speciellt gäller detta när man under saneringen kommer att röra runt i vattensedimenten. Föroreningarna kommer att spridas ut under byggnationen. Undervattenssaneringen ligger invid exploateringsområdet och ansluter till hela Stockholmsregionens råvattentäkt för dricksvatten kan orsaka kaos i hela Stockholmsregionen.

KOMMUNENS UTVECKLING AV TALAN

Kommunen har till stöd för sin talan anfört bl.a. följande.

Allmänt

Tidigare tillåten markanvändning

Den tillåtna markanvändningen på den fastighet som berörs av detaljplanen är för industriändamål. Att bibehålla denna markanvändning är inte lämpligt med hänsyn till planområdets närhet till kommunikationer m.m. Även närheten till intilliggande bostadshus gör det direkt olämpligt att använda marken för industri. Marken har dock bedömts lämplig för bostadsändamål i linje med kommunens översiktsplan.

Utredningar under planprocessen

Av planbeskrivningen framgår att följande utredningar legat till grund för beslutet.

- Trafikbullenberäkning, 2017-09-06, Akustikbyrån
- Riskutredning, 2016-06-22, Briab Brand & Riskingenjörerna
- Brandskyddstekniskt utlåtande, 2016-10-06, Briab Brand & Riskingenjörerna
- PM Berg och Geoteknik, 2016-10-19 rev 2017-08-30, Bjerking
- Naturvärdesinventering, 2016-12-06, Ekologigruppen
- PM Dagvatten, 2017-08-29, SWECO
- PM Beskrivning, trafikfunktioner, 2017-09-20, SWECO
- Miljöteknisk markundersökning 2017-06-07, rapport 2017-06-13, Trapezia AB
- Riskbedömning och åtgärdsutredning av strandområdet (hälsa och miljö), 2016-05-17, WRS
- PM Fördjupning riskbedömning miljö- och hälsorisker, 2017-09-08, WRS
- Granskningsutlåtande Tillgänglighet, 2016-10-05, Staremo Tillgänglighetskonsult AB
- Vindstudier, aug-sept 2017, Arkitema Architects

Utredningar av betydelse som gjorts efter detaljplanens antagande: Kompletterande miljöundersökning, 2019-06-05, WSP

Miljökonsekvensbeskrivning och utredningar av föroreningar inom planområdet

Kommunens och länsstyrelsens ställningstaganden

En miljökonsekvensbeskrivning ska upprättas om detaljplanen medger en användning av mark eller byggnader eller andra anläggningar, som innebär en betydande påverkan på miljön, hälsan eller hushållningen med mark och vatten eller andra

resurser. Kommunen har gjort en behovsbedömning, bilaga 1, och kommit fram till slutsatsen att det inte föreligger skäl att göra en miljökonsekvensbeskrivning. Länsstyrelsen har som regional planmyndighet i samrådsyttrande framfört att myndigheten instämmer i kommunens bedömning att planen inte kan antas innebära en betydande miljöpåverkan.

Utredningarna av föroreningarna

Under planarbetet har föroreningarna inom planområde utretts av bl.a. Trapezia AB och WRS m.fl. (se förteckningen av utredningar under punkten 1). Utredningarna visar att marken är sanerad och att den är lämplig för det ändamål som anges i detaljplanen.

Klagandena har ifrågasatt slutsatserna i utredningarna med hänvisning till den utredning WSP gjorde på uppdrag av kommunens bygg- och miljöavdelning. Vidare påstås att kommunen försökt "mörka" utredningen eftersom den inte är upptagen på kommunens hemsida. Skälet till att utredningen inte är upptagen i varken planbeskrivningen eller på kommunens hemsida, är att den togs fram av bygg- och miljöavdelningen för att remissinstansen skulle ha underlag för att kunna yttra sig i planärendet. Det är således inte en handling som hör till detaljplanen, utan en handling som ligger till grund för en annan avdelnings möjlighet att inkomma med synpunkter på detaljplanen.

Utifrån de utredningar som gjordes och yttranden från remissinstanser som inkom bedömde kommunen att markföroreningarna var utredda och att marken var lämplig för sitt ändamål. Dessutom har ett tillsynsärende som funnits avslutats, se bilaga 2.

För att ytterligare förvissa sig om att korrekt bedömning gjordes uppdrog kommunen åt WSP, efter detaljplanens antagande, att genomföra en kompletterande miljöundersökning av planområdet. Mer specifikt uppdrogs åt WSP att undersöka och beskriva föroreningar i de ytliga lagren av fyllnadsmassorna, utvärdera resultaten mot tidigare undersökningsresultat samt mot generella jämförvärden samt

bedöma behov av fortsatt utredning i form av miljö- och hälsoriskbedömning, bilaga 3.

WSP redovisade sina slutsatser i rapport daterad 2018-06-05. Av WSP:s slutsatser framgår följande.

- Ytliga fyllnadsmassor i Svartviken innehåller måttligt förhöjda halter av metaller och PAH. Uppmätta halter i ytliga fyllnadsmaterialet ligger inom samma haltintervall som tidigare undersökningar, men visar på en större variation i halter, troligen som ett resultat av använd provtagningsmetod.
- Representativa halter av metaller och PAH i de ytliga fyllnadsmassorna ligger under eller i nivå med generella riktvärden för jord och sediment.
- Halterna av metaller och PAH i det ytliga fyllnadsmaterialet är i nivå med de halter som uppmäts i de ytliga (0–2 cm) sedimenten i Svartviken. Belastningen från fyllnadsmaterialet på omgivande sediment bedöms därför som obetydlig då föroreningshalter i fyllnadsmassorna är måttligt förhöjda och ligger i nivå med omgivande sediment, området är begränsat och andelen finfraktion tillgänglig för erosion i massorna är liten.
- Vidare miljö- och hälsoriskbedömning avseende fyllnadsmassornas föroreningsinnehåll bedöms inte vara motiverad.

Vad klagandena har anfört i denna del är således inte en korrekt beskrivning av omständigheterna och de utredningar som är av betydelse för domstolens bedömning. Med hänsyn till de utredningar som har gjorts bestrids således att behovet av saneringsåtgärder inte har utretts i erforderlig omfattning. Tvärtemot visar alla utredningar att det inte finns några föroreningar inom planområdet som talar för att det på grund av detta kan antas att detaljplanen kan få en betydande miljöpåverkan eller att marken inte är lämplig för det planlagda ändamålet. I och med WPS:s senaste utredning har även utretts att det inte finns några invändningar mot de metoder som använts i tidigare utredningar.

Punkten 5 i kommunfullmäktiges beslut

Det är endast plankartan som är juridiskt bindande. Fullmäktiges beslut i punkten 5 har således ingen juridisk verkan. Oavsett formulering får punkten ses som ett medskick till förvaltningen att vara vaksam rörande föroreningar. I och med WSP:s utredning efter fullmäktiges beslut har de frågor som eventuellt kunde ha funnits rörande marken undanröjts.

Trafiksäkerheten och parkeringsfrågor har utretts

Trafiksäkerhet

SWECO har i utredning daterad 2017-09-20 bedömt att trafikallsträngen kommer att vara begränsad. Detta beror på områdets närhet till pendeltåg och att området har en förhållandevis stor andel små lägenheter. Området ska inte heller innehålla besöksintensiva verksamheter. Klagandena gör gällande att korsningen som ingår i planområdet (Prästhagsvägen/Enköpingsvägen) skulle vara mycket olycksdrabbad och att vägarna inte är i det skick som krävs redan med hänsyn till dagens trafikmängd. Dessa uppgifter kan inte återfinnas i SWECO:s utredning och synes vara klagandenas egna uppfattning av trafikförhållandena på platsen.

Klagandena hänvisar även till Mark- och miljödomstolens avgörande 2017-03-16 i mål P 5959-16. Omständigheterna i avgörandet och i detta mål är inte jämförbara.

I SWECO:s utredning har inte några särskilda risker för gångtrafikanter identifierats. Kommunen har även planer på att göra ytterligare åtgärder för att höja trafiksäkerheten. I exploateringsavtal mellan byggaktör och kommunen ingår dessutom att ett övergångsställe ska anläggas för säkrare gångväg till station och centrum. Sammantaget har trafikfrågan utretts och utifrån underlaget har bedömningen gjorts att lokaliseringen av bebyggelsen är lämplig med hänsyn till möjligheten att ordna trafik och risken för olyckor.

Parkeringsplatser

Klagandena har anfört att det inte har planerats tillräckligt med parkeringsplatser för den byggnation som möjliggörs genom detaljplanen. Av nämnda utredning från SWECO framgår att de krav på parkeringsantal som kommunen har ställt uppfylls i enlighet med kommunens parkeringsnormer. Det bestrids att denna bedömning inte längre skulle vara aktuell eller korrekt. Vad klagandena menar med att det råder omfattande parkeringsbrist i området är oklart, likaså vad som ligger till grund för påståendet. Det faktiska bilinnehavet i Kungsängens centrala delar är 0,53 bilar/lgh (inkl. tjänstebilar) enligt statistik som samhällsbyggnadsförvaltningen tagit fram.

Upphävande av strandskyddet

Inledningsvis ska framhållas att strandskyddet endast upphävs för del av detaljplanen. Genom anläggande av bl.a. torg och parkområden kommer allmänhetens tillgänglighet till området att öka. Strandskydd ligger kvar som parkmark och vattenområde inom 24 procent av planområdet.

Strandskyddet har i detaljplanen upphävts med hänvisning till att området behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området (7 kap. 18 c § 5 miljöbalken).

Enligt 1 § lagen (2000:1383) om kommuners bostadsförsörjningsansvar har kommunen en skyldighet att med riktlinjer planera för bostadsförsörjningen i kommunen. Syftet med planeringen ska vara att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. För att bemöta behovet av bostäder på ett hållbart sätt har kommunen tagit fram riktlinjer för bostadsförsörjningen i Upplands-Bro kommun, daterad i september 2017, bilaga 4. Planområdet har bedömts uppfylla flera av de kriterierna.

Kommunen har gjort en genomgång av obebyggda områden inom Kungsängens tätort som ligger i närheten av järnvägsstationen, det vill säga inom cirka 700 meter från denna. Avgränsningen har gjorts med utgångspunkt att inom 700 meter från järnvägsstationen har de boende möjlighet att ta sig till och från stationen utan att behöva använda annan kollektivtrafik eller bil. Detaljplanen medger således utbyggnad av bostäder utan behov av ytterligare kollektivtrafiklösningar. Detaljplanen medger också möjlighet att bygga bostäder i kollektivtrafiknära läge, utan större påverkan på grönområden, vilket kommunen har bedömts som ett tungt vägande skäl i bedömningen av hur kommunen ska kunna uppnå sina mål för bostadsförsörjning. Således har ett fåtal platser bedömts som lämpliga för förtätning stationsnära. Det är platser som inte kräver att äldre bebyggelse rivs, som kan bebyggas utan att medföra betydande miljöpåverkan och/eller att värdefull natur kan bevaras i möjligaste mån, se illustration på sidan 25 i planbeskrivningen. Kommunens bedömning har stöd i den Regionala Utvecklingsplanen för Storstockholmsområdet (RUF 2010) vilken hänvisas till i planbeskrivningen och översiktsplanen. Länsstyrelsen – som hade synpunkter i frågan om strandskyddet under planprocessen – har inte heller slutligt haft några invändningar mot grunden som strandskyddet har upphävts på och valt att inte överpröva detaljplanen.

Kommunen konstaterar att det i avgörandet i MÖD 2017:62 kunde konstateras att det pågår byggande och finns planer på byggande i ett flertal andra områden i den aktuella kommunen. Den utredning som kommunen presterat för att upphäva strandskyddet på denna grund bedömdes därför inte vara tillräcklig. I kommunen medger den lagakraftvunna planen för Tegelhagen 1 500 nya bostäder och för Trädgårdsstaden etapp 1 cirka 800 bostäder. Någon detaljplan för första etappen för Rankhus har inte beslutats om ännu. Att det pågår planprojekt betyder inte att detaljplanerna kommer att antas. Exploateringen av området Rankhus är t.ex. beroende av att ett avtal med Trafikverket kommer att ingås.

Även om ovanstående områden inräknas finns fortfarande behovet av de bostäder som detaljplanen medger. Det finns inga garantier för att ytterligare etapper inom dessa områden kommer att förverkligas och även om de skulle förverkligas skulle

behovet av bostäder inte kunna tillgodoses fullt ut, utan kommunen behöver fortsätta med sitt arbete i frågan. Kommunen bestrider således även påståendet om att behovet av bostäder inom kommunen redan skulle vara tillgodosett.

I MÖD 2016:13 har Mark- och miljööverdomstolen, mot bakgrund av den påtagliga bostadsbristen som råder i Stockholmsregionen, ansett att byggandet av 600–700 bostäder i det fallet kunde anses vara ett sådant angeläget allmänt intresse som skulle medföra långsiktiga fördelar för samhället. Planen upphävdes dock eftersom kommunen redogjort "övergripande för svårigheterna att bygga bostäder på andra platser inom kommunen och inom influensområdet för tunnelbanan". Av planbeskrivningen framgår tydligt vilka överväganden som kommunen har gjort. Dessa är inte övergripande utan konkreta. För att kommunen ska kunna utvecklas krävs de bostäder som detaljplanen medger. Fördelarna för samhället att kunna bygga nära befintlig järnvägsstation kan inte tillgodoses utanför området. Skäl föreligger därför att upphäva strandskyddet på denna grund.

Anpassning och utformning

Kungsängen är inte karaktäriserad av homogen småhusbebyggelse. I planbeskrivningen redovisas på s. 17 att planområdet omges av villafastigheter med enbostadshus från olika årtionden av 1900-talet. Bakom villafastigheterna, väster om Enköpingsvägen, finns bostadsområden från 2004 med 3–8 våningar höga hus. Bostadshusen döljs delvis av vegetationen men de högre husen syns ovanför trädtopparna. Längs med Enköpingsvägen något närmare stationen finns punkthus i 10 våningar uppförda under 2000-talet. Summerat en variation i bebyggelsekaraktär i de centrala delarna.

I detta sammanhang ska också framhållas att den tillåtna markanvändningen av de fastigheter som omfattas av detaljplanen är för industri. Den tillåtna markanvändningen bedöms av kommunen inte vara lämplig i ett område med omkringliggande bostäder.

På sidan 17 och framåt redovisas hur gestaltningen av området ska ske. På sidan 18 anges bl.a. att ny bebyggelse ska utformas så att tak- och fasadutformning anpassas till intilliggande villabebyggelse (planbestämmelse k). Bl.a. detta uppmanar till särskild omsorg om detaljutformning med hänsyn till omgivningen. De berörda fastigheternas topografi, med stora höjdskillnad, har också påverkat detaljplanens utformning och variation i huskropparnas skala.

Att detaljplanen skulle stå i strid med förvanskningsförbudet bestrids.

Betydande olägenheter

T B, B M B och R B påstår även att detaljplanen kommer att medföra betydande olägenheter p.g.a. värdeminskning för utebliven sjöutsikt, insyn och olägenheter till följd av trafik. I detta sammanhang ska fram-hållas att byggnaderna som detaljplanen medger i viss mån har anpassats genom lägre höjd för att minska olägenheterna för befintlig bebyggelse. Kommunen har svårt att se att klagandenas sjöutsikt skulle förstöras då byggnaderna inte kommer att bli högre än den befintliga vegetationen och träd som idag hindrar klagandenas utsikt. Det finns även släpp mellan huskropparna, planerade siktlinjer, där utsikten består. Beträffande insyn så sparas natur och växtlighet till största del fastighets-gränsen. Befintliga tallar och även yngre träd, på den södra delen av fastigheten, kan således stå kvar och fortsätta skapa ekologiska värden.

I MÖD 2017:54 har Mark- och miljööverdomstolen konstaterat att tämligen stora olägenheter i form av bl.a. ökad insyn inte är betydande i den mening som avses i 2 kap. 9 § PBL. Avgörandet gällde en detaljplan som medgav uppförande av ett gårdshus i centrala Stockholm. En fastighetsägare får således tåla större olägenheter inom tätbebyggt område. Olägenheterna ligger således inom vad fastighetsägare inom centrala Kungsängen kan räkna med att få tåla och är således inte betydande i PBL:s mening.

MÅLETS HANDLÄGGNING

I målet har getts in ytterligare skriftliga yttranden, vilka inte återges i domen.

Mark- och miljödomstolen har den 22 maj 2019 hållit syn i planområdet med omgivningar och på T B, R B och B M B fastigheter.

Kommunen har efter synen gett in ett yttrande och kompletterat sin talan i fråga om bl.a. förorenade massor, sanering av föroreningar, miljökonsekvensbeskrivning, upphävande av strandskydd och betydande olägenheter.

DOMSKÄL

Rättslig reglering

Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten (1 kap. 2 § PBL). Detta ger kommunen en betydande frihet när det gäller planläggning av markens användning inom ett visst område. Kommunen ska vid planläggningen beakta både allmänna och enskilda intressen (2 kap. 1 § PBL). Vid planläggningen ska bebyggelse och byggnadsverk utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till bl.a. stads- och landskapsbilden, natur- och kulturvärdena på platsen och intresset av en god helhetsverkan (2 kap. 6 § PBL). Detaljplanen ska vara utformad med skälig hänsyn till befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden som kan inverka på planens genomförande (4 kap. 36 § PBL).

När mark- och miljödomstolen överprövar en kommuns beslut att anta en detaljplan ska den 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). Om beslutet strider mot en rättsregel ska detaljplanen som huvudregel upphävas i sin helhet. Annars ska beslutet fastställas i sin helhet

(13 kap. 17 § andra stycket PBL). Mark- och miljödomstolens prövning är alltså avgränsad till om kommunens beslut omfattas av det handlingsutrymme som kommunen har enligt plan- och bygglagen och om de krav som finns på beslutsunderlag och beredningsförfarande är uppfyllda. Det innebär att domstolen prövar den valda utformningens laglighet, inte om det finns bättre lösningar på vissa planeringsfrågor eller om kommunen valt den bästa lösningen. Prövningen omfattar också om kommunen gjort en rimlig avvägning mellan de enskilda och allmänna intressen som kan stå emot varandra i planärendet (se prop. 2009/10:215 s. 87 ff.).

Rätt att överklaga

Kommunen har yrkat att mark- och miljödomstolen ska avvisa överklagandet av N G L.

Mark- och miljödomstolens avgörande i sak, som behandlas nedan, går inte N G L emot. Frågan om avvisning av N G L överklagande avgörs därför utan att han fått tillfälle att yttra sig över de uppgifter kommunen lagt till grund för sitt yrkande, se 22 § andra stycket 1 lagen (1996:242) om domstolsärenden.

Enligt praxis anses beslut avseende detaljplaner angå ägare till de fastigheter som ligger inom planområdet eller som gränsar direkt till detta eller endast skiljs åt 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. (se t.ex. NJA 2017 s. 421).

Mark- och miljödomstolen gör följande bedömning. N G L äger fastigheten C och har även uppgett att han äger vattenområde. Fastigheten C omfattar inte vattenområde och N G L har inte redovisat vilket vattenområde han äger. Domstolen konstaterar därför att det av N G L uppgifter inte framgår att han äger fastighet som gränsar direkt till planområdet. Avståndet mellan C och

planområdet är cirka 150 meter. Domstolen bedömer att detta avstånd är för stort för att N G L ska anses vara särskilt berörd av den planerade byggnationen. Vad N G L anfört om bl.a. föroreningar i bottensediment ändrar inte den bedömning. På grund av det anförda ska hans överklagande avvisas.

Upphävande av strandskydd

Kommunen får enligt 4 kap. 17 § PBL 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. Frågor om förutsättningarna för att upphäva strandskyddet i en detaljplan har prövats i bl.a. rättsfallen MÖD 2016:13 och MÖD 2017:62.

Av detaljplanen framgår att strandskyddet har upphävts för en stor del av planområdet. Strandskyddet gäller fortsatt i parkområdet närmast vattnet och i vattenområdet.

Kommunen har som skäl för att upphäva strandskyddet angett att marken behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området enligt 7 kap. 18 c § första stycket 5 miljöbalken. Av planbeskrivningen framgår följande om upphävandet (s. 23–25). Upplands-Bro kommun växer starkt. Befolkningen förväntas stiga från 26 000 invånare till cirka 34 000 invånare (cirka 8 000 nya invånare) åren 2016–2026. Kommunens ambition är att under perioden 2017–2022 komma upp i en produktionstakt på cirka 400 färdigställda lägenheter per år. Planområdet uppfyller flera av kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen, bl.a. att utbyggnaden främst ska ske genom förtätning av befintliga tätorter och tätortsutvidgning och att kommunen ska prioritera bostadsprojekt med tät exploatering i väl kollektivtrafikförsörjda lägen eller i områden som har förutsättningar att bli väl kollektivtrafikförsörjda lägen. Kommunen har gjort en genomgång av obebyggda områden inom Kungsängens tätort som ligger kollektivtrafik-

nära, det vill säga inom cirka 700 meter från järnvägsstationen. Ett fåtal platser har bedömts som lämpliga för förtätning. Sammantaget har behovet av bostadsförsörjning vägts samman med behovet av goda livsmiljöer i tätorten som helhet. De platser som bedömts som lämpliga för bebyggelse har alla blivit föremål för planuppdrag eller är under utbyggnad.

Kommunen har också hänvisat till kommunens aktualitetsprövning av översiktsplanen från mars 2018 där det angetts att den framtida planberedskapen för bostäder enligt den senaste bostadsprognosen fram till 2030 ökat till cirka 8 600 bostäder.

Av utredningen framgår att länsstyrelsen under samråd och granskning haft synpunkter på upphävandet av strandskyddet, att kommunen med anledning av länsstyrelsens synpunkter har justerat planförslaget och att länsstyrelsen efter antagandebeslutet inte har överprövat planen med hänvisning till strandskyddet.

Vid synen konstaterade mark- och miljödomstolen att hela planområdet är allemansrättsligt tillgängligt och att det även finns naturvärden som omfattas av strandskyddets skyddsbestämmelser. I strandskyddshänseende delar domstolen således inte kommunens uppfattning att marken aldrig har varit naturmark.

Mark- och miljödomstolen bedömer att tätortsutveckling genom byggande av ett större antal bostäder i ett kollektivtrafiknära läge i Stockholmsregionen i detta fall är ett angeläget intresse som kan motivera upphävande av strandskydd med stöd av 7 kap. 18 c § första stycket 5 miljöbalken. För att det ska finnas särskilda skäl enligt denna bestämmelse krävs det också att intresset av att bygga bostäder inte kan tillgodoses utanför området. I förarbetena anges att det ska prövas om åtgärden måste företas inom strandskyddsområdet. Om åtgärden kan lokaliseras utanför detta område ska i så fall den lokaliseringen väljas i stället (prop. 2008/09:119 s. 106). Enligt Mark- och miljööverdomstolens avgörande i MÖD 2016:13 kan det ställas krav på kommunen att redovisa utredning som ger stöd för att de planerade bostäderna inte kan uppföras utanför strandskyddat område inom någon annan del av kommunen.

I förarbetena till bestämmelsen om ett angeläget allmänt intresse anges att åtgärder som kan komma i fråga är bl.a. sådana som tillgodoser kommunens behov av tätortsutveckling. Enligt mark- och miljödomstolens mening får detta förstås så att den aktuella bestämmelsen kan medge exempelvis bostadsbyggande inom ett visst tätortsområde i kommunen. Om kraven på utredning om andra möjliga lokaliseringar för bostadsbyggande skulle gälla hela kommunen, skulle det i praktiken bli omöjligt att tillämpa bestämmelsen.

I detta fall har kommunen hänvisat till att det är fråga om tätortsutveckling genom byggande av ett större antal bostäder i ett kollektivtrafikhärläge. Enligt mark- och miljödomstolens mening får det anses lämpligt att eftersträva bostadsbyggande i kollektivtrafikhärlägen för att bl.a. begränsa påverkan på miljön. Samtidigt är strandskydd ett starkt allmänt intresse och det kan finns skäl att bevara de strandskyddade områden som finns i ett tätortsområde med hög exploatering och få grönområden. Vid upphävande av strandskydd kan därför utredningen om alternativa lokaliseringar för bostadsbyggande inte begränsas till ett alltför litet tätortsområde.

Mark- och miljödomstolen anser att kommunen har gjort en alltför snäv avgränsning av det område som undersökts vad gäller alternativa lokaliseringar. Ett avstånd om 700 meter från Kungsängens tågstation innebär ett promenadavstånd om högst 10 minuter. Utredningen bör omfatta ett klart större tätortsområde i Kungsängen och dess närläggna tätortsområden. Av intresse i detta sammanhang är att kommunen i översiktsplanen har gjort en tätortsavgränsning för Kungsängen som omfattar ett område västerut till Lillsjön och även ett ganska stort område norr om E18 (s. 11). Vid en geografisk avgränsning bör hänsyn även tas till möjligheter att använda annan kollektivtrafik än tåg, dvs. lokalbuss eller spår.

Mark- och miljödomstolen bedömer därför att detaljplanen inte uppfyller de krav som ställs på utredning om alternativa lokaliseringar. Kommunen har således inte visat att det saknas möjligheter att uppnå syftet med planen genom att bygga bostäder utanför strandskyddat område. Det finns därför inte särskilda skäl att upphäva strandskyddet enligt 7 kap. 18 c § första stycket 5 miljöbalken.

Mark- och miljödomstolen kommer därför fram till att beslutet att anta detaljplanen strider mot bestämmelserna om upphävande av strandskydd i 4 kap. 17 § PBL.

Betydande olägenhet

Planläggning av mark och vattenområden samt lokalisering, placering och utformning av byggnadsverk får inte ske så att den avsedda användningen eller byggnadsverket kan medföra en betydande olägenhet enligt 2 kap. 9 § PBL.

T B, R B och B M B har gjort gällande att den byggnation som detaljplanen medger innebär betydande olägenhet på grund av försämrad utsikt, ökad insyn och ökad trafik. Kommunen har ansett att olägenheterna inte är betydande utan att de enligt gällande praxis är sådana som fastighets-ägare i centrala Kungsängen får tåla.

Detaljplanen omfattar ett område om 9 218 kvadratmeter och syftar till byggnation av cirka 160 bostadslägenheter i ett kollektivtrafikhärläge i Stockholmsregionen. Planen innebär en hög exploateringsgrad. Enligt planen får det uppföras en byggnad om fyra våningar enbart cirka fyra meter från gränsen till B M B villafastighet, mycket nära en komplementbyggnad. I planområdets nordvästra del får det vidare uppföras två byggnader längs Enköpingsvägen och Prästhagsvägen som har tre våningar och en takvåning med ett brant sadeltak. Mellan dessa byggnader finns en öppning om cirka sex meter.

Mark- och miljödomstolen har att bedöma om kommunen vid sitt beslut om detaljplanen har gjort en rimlig avvägning mellan allmänna och enskilda intressen och om skälig hänsyn tagits till T B, R B och B M B enskilda intresse såsom boende nära planområdet.

Av kommunens översiktsplan från 2010 framgår bl.a. följande. Ny bebyggelse, inklusive bostadsbebyggelse, kan tillkomma genom förtätning och utvidgning av befintliga tätorter. Den strukturella omvandlingen kan på bästa sätt mötas genom att

man bygger mycket och relativt tätt i kollektivtrafikförsörjda lägen. Särskilt intressant för förtätning är därför områdena inom rimliga gångavstånd till pendeltågsstationerna i tätorterna Bro och Kungsängen (s. 10). Avvägningar har gjorts mellan att säkerställa en hög planberedskap i tidsperspektivet 2030 och att värna kommunens kulturhistoriskt värdefulla miljöer, gröna kvaliteter och de areella näringarna (s. 12). Ett lokalt intresse från kulturmiljösynpunkt är Prästhagsvägen med motiveringen att villornas tidstypiska träarkitektur och deras vackra läge med utsikt över sjön skapar en väl sammanhållen enhet (s. 54). Planeringsinriktning är att fortsätta att förtäta Kungsängen i stationsnära lägen och låta bebyggelsen få skjuta i höjden. Inriktningen är också att ta vara på ortens natursköna läge vid Mälaren genom förbättrad tillgänglighet mot strand och vatten. Kungsängen utmärker sig genom att byggnaderna i de centrala delarna sticker i höjden. Detta är ett särdrag att utveckla vidare – Kungsängen ligger med fina utblickar över Mälaren och med en terräng som gör det intressant att bygga högt (s. 88).

Kommunens översiktsplan har alltså som inriktning en fortsatt förtätning av Kungsängen i stationsnära lägen med hög bebyggelse. Nya utvecklingsområden omfattar flera områden i centrala Kungsängen men det aktuella området strax norr om järnvägen har inte pekats ut som ett utredningsområde för bostadsbebyggelse eller annan förtätning (s. 90). Mark- och miljödomstolen bedömer att detaljplanen har stor påverkan på B M B fastighet på grund av påtagligt ökad insyn och på T B fastighet på grund av påtagligt försämrade utsikt mot naturområdet och vattenområdet öster om hans fastighet. Det finns visserligen höga bostadshus relativt nära planområdet men det närmast berörda området längs Enköpingsvägen och Prästhagsvägen har i allt väsentligt karaktär av ett äldre villaområde med ganska höga kulturmiljövärden. Enligt domstolens mening har kommunen vid planläggningen tagit alltför lite hänsyn till B M B och T B enskilda intressen. B M B kan med hänsyn till områdets karaktär inte ha förväntat sig att ett bostadshus i fyra våningar, med en storlek om cirka 14 meter x 33 meter skulle placeras strax bakom hennes bostadshus med tomt för utomhusvistelse. Vid synen konstaterade domstolen vidare att det från T B fastighet finns en attraktiv utsikt mot naturområdet och vattenområdet

österut. Rakt framför T B bostadshus och trädgård placeras ett drygt 30 meter långt och fyra våningar högt hus. Utsikten mot natur- och vattenområdet kommer helt försvinna eftersom de två planerade husen kommer sträcka sig högre än de många träd och den bakomliggande skog som syns öster om fastigheten. Den öppning om några meter som är planerad mellan byggnaderna är i sammanhanget utan betydelse. Att en väg finns mellan T B fastighet och planområdet ändrar inte domstolens bedömning.

Mark- och miljödomstolen bedömer att detaljplanen innebär olägenheter för R B i form av störningar från ökad trafik i området men att olägenheterna inte är så stora att det finns skäl att upphäva kommunens beslut.

Mark- och miljödomstolen bedömer med hänsyn till vad som anförts om påverkan på B M B och T B fastigheter, vid en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen, att kommunen vid utformningen av detaljplanen inte har tagit skälig hänsyn till befintliga bebyggelseförhållanden. Beslutet att anta detaljplanen bedöms alltså strida mot 2 kap. 1 § och 4 kap. 36 § PBL.

Sammanfattning

Mark- och miljödomstolen bedömer att kommunens beslut att anta detaljplanen för Svartviks strand strider mot bestämmelserna om upphävande av strandskydd i 4 kap. 17 § PBL och strider mot bestämmelserna i 2 kap. 1 § och 4 kap. 36 § PBL med anledning av den stora påverkan den planerade bebyggelsen har på B M B och T B fastigheter, dvs. deras enskilda intressen. Kommunens beslut ska därför upphävas.

Vid denna bedömning har mark- och miljödomstolen inte anledning att pröva T B, R B, B M B och Dhanvant Singh Bhatias övriga invändningar mot detaljplanen i sak.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (MMD-02)

Överklagande senast den 18 juli 2019.

Anders Lillienau

Maria Bergqvist

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



Hur man överklagar

MMD-02

Vill du att domen ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Ditt överklagande ska ha kommit in till domstolen inom 3 veckor från domens datum. Sista datum för överklagande finns på sista sidan i domen.

Så här gör du

1. Skriv mark- och miljödomstolens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att domen ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att Mark- och miljööverdomstolen ska ta upp ditt överklagande (las mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn samt aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer. Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skriv under överklagandet själv eller låt ditt ombud göra det.
6. Skicka eller lämna in överklagandet till mark- och miljödomstolen. Du hittar adressen i domen.

Vad händer sedan?

Mark- och miljödomstolen kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att domen gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar mark- och miljödomstolen överklagandet och alla handlingar i målet vidare till Mark- och miljööverdomstolen.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även Mark- och miljööverdomstolen skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen

När överklagandet kommer in till Mark- och miljööverdomstolen tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Mark- och miljööverdomstolen ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tyvla på att mark- och miljödomstolen domt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om mark- och miljödomstolen har domt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rätts-tillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller den överklagade domen. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med mark- och miljödomstolen om du har frågor. Adress och telefonnummer finns på första sidan i domen.

Mer information finns på www.domstol.se.