

Vaxholm 2018-07-12

Vaxholms stad
Stadsbyggnadsförvaltningen
185 83 Vaxholm

Till Mark- och Miljödomstolen

Överklagande av beslut i Vaxholms stads kommunfullmäktige 2018-06-18, § 42: Antagande av Detaljplan 410.

Yrkande

Naturskyddsföreningen i Vaxholm yrkar på att Vaxholms kommuns beslut, enligt ovanstående rubrik och ärendenummer KS2015/56.214, att anta Detaljplan 410 upphävs, baserat på att

- a) tillhörande beslut om att upphäva strandskyddet saknar laga skäl, samt att
- b) detaljplanen medför betydande miljöpåverkan och kräver därför en miljöbedömning.

Med anledning av semestertider och begränsade möjligheter att insamla de uppgifter som behövs för att tillfullo utveckla våra skäl till överklagandet, begär Naturskyddsföreningen anstånd med att inkomma med kompletteringar. Vi önskar också få tillfälle att kommentera eventuella yttranden från kommunen och inlagor från andra parter.

Sammanfattning av skäl för överklagande

Laga skäl för upphävande av strandskydd saknas eftersom:

1. Planen i sin helhet innebär ett alltför stort intrång i strandskyddets syften, bland annat eftersom den kommer att få avhållande effekt som är betydligt större än idag.
2. Det särskilda skälet att marken är i anspråkstagen kan inte tillämpas på en betydande del av planområdet som idag är naturmark inom strandskyddszonen.
3. Det särskilda skälet att detaljplanen skulle innebära ett angeläget allmänt intresse är inte tillämpligt, då det rör sig om bostäder som inte kommer att komma de grupper till del som är utsatta för bostadsbrist enligt kommunens egna analyser. Kommunen har inte heller visat att det inte finns möjlighet att tillgodose bostadsbyggnadsintresset utanför området.
4. Riksintressen och kulturvärden inom området kommer att skadas
5. Dagvattenutredningen har inte lyckats visa att genomförandet kommer att minska flöden och mängder föroreningar som når recipienten Norra Vaxholmsfjärden
6. Anslutning av det nya området till Blynäs reningsverk, som saknar kväverening, ökar belastningen på Norra Vaxholmsfjärden och Kodjupet i strid med icke-försämringskravet samt försvårar att miljö kvalitetsnormerna uppnås till 2027.
7. Naturvärden i området åsidosätts genom den kraftiga exploateringen, bland annat skyddas endast två träd på hela detaljplaneområdet.

Ovanstående aspekter 4-7, tillsammans med de av kommunen angivna negativa effekterna av detaljplanens genomförande, innebär betydande miljöpåverkan och erfordrar därigenom att en fullständig miljöbedömning genomförs.

Utveckling av talan

Planens syfte

De gällande detaljplanerna i det aktuella området anger huvudsakligen syftena allmänna ändamål, naturmark och park eller plantering. Samtliga ändamål är angelägna med tanke på det centrala läget och den höga exploateringsgraden på Vaxön.

Området rymmer idag en skolbyggnad (tidigare högstadieskola) och två förskolor i enlighet med gällande detaljplaner. I den nya planen sägs ingenting om anledningen till att det tidigare syftet med området inte längre är aktuellt. Syftet med planen sägs vara att möjliggöra en stadsutveckling, men Naturskyddsföreningen har svårt att förstå att en skolbyggnad och förskolor inte skulle ha en plats i stadsutvecklingen, samt ifrågasätter också den kapitalförstörelse som rivning av fullt funktionella byggnader i gott skick innebär.

Kommunen har i planbeskrivningen inte lyckats förklara varför bostadsändamålet skulle vara mer angeläget än det allmänna ändamålet på just denna plats, särskilt eftersom det finns andra områden i Vaxholm som kan bebyggas.

Riksintresse och kulturvärden

Detaljplaneområdet ingår dels i riksintresseområdet Kust- och skärgårdsområdena i Stockholms län (4 kap. 1, 2 och 4 § MB), dels i Kulturmiljövården för Norra Boo, Vaxholm och Oxdjupet-Lindalssundet (3 kap. 6 § MB).

Den dominerande byggnaden i området, Norrbergsskolan, utgör en tidstypisk markör för mitten av 1900-talet och en välkänd del av Vaxholms siluett sedd från inseglingsleden mot Stockholm. Det finns möjligheter att utveckla områdets kultur- och naturvärden inom gällande detaljplaner med bevarande av befintliga byggnader och utan att skada riksintresset. De rivningar och den exploatering som den nya planen innebär kommer däremot att skada riksintressena påtagligt.

Ett uttryck för Norrbergsskolans kulturvärde är att Svenska byggnadsvårdsföreningen 2016 placerade byggnaden på den nationella varningslistan över hotade svenska kulturmiljöer, den så kallade Gula Listan¹.

Stockholms Byggnadsantikvarier har i en skrivelse beställd av Vaxholms kommun inför beslut om rivningen av Norrbergsskolan gjort följande sammanfattning:

”Vår sammanvägda bedömning är att Norrbergsskolan har så pass höga kulturhistoriska värden att en eventuell rivning skulle få negativa konsekvenser för Vaxholms sammanlagda kulturhistoriska värde. En rivning av skolan skulle betyda en klar förvanskning av en byggnad med höga arkitektoniska kvaliteter som tillsammans med Vaxholms övriga byggnader visar på Vaxholms utveckling. Det är framförallt byggnaden i sig, med dess olika byggnadskroppar väl placerade i terrängen samt dess fasader i en för 1950-talet typiskt senfunktionalism som ger mycket höga arkitektoniska värden.”²

Strandskydd

Ett upphävande av gällande detaljplaner innebär att strandskydd införs i området (7 kap. 18 g § p2). Inom hela planområdet gäller därmed strandskydd inom 100 meter från stranden. I kommunens beslut om detaljplanen ingår förutsättningen att strandskyddet upphävs i nästan hela detta område.

I planbeskrivningen står *”Upphävandet av strandskyddet omfattar inte den norra delen av planområdet som behövs för att mellan strandlinjen och byggnaderna säkerställa fri passage för allmänhet och bevara goda livsvillkor för djur- och växtliv. Passagen är anpassad till de lokala förutsättningarna, bebyggelseätheten och landskapets karaktär.”* Att kalla den remsa som till största delen bara är ett par meter bred för *”norra delen av planområdet”* är uppenbart vilseledande.

¹ Se Svenska byggnadsvårdsföreningens hemsida: <https://byggnadsvard.se/opinion/gulalistan/stockholm-hotade-objekt>.

² Skrivelsen citeras i Stadsbyggnadsnämndens protokoll 2016-12-14 sid 78. <https://www.vaxholm.se/download/18.218bcd6158dco1af1871788/1482315533236/2016-12-14.pdf>. Tyvärr har Naturskyddsföreningen i skrivande stund inte hunnit få tag i skrivelsen i sin helhet.

Kommunen har angivit följande särskilda skäl för att upphäva strandskyddet:

- (1) Platsen har redan tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften. (MB 7 kap 18 c § p1)
- (2) Platsen behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området. (MB 7 kap 18 c § p5)

Naturskyddsföreningen håller inte med om att planen innebär en tydlig avgränsning mellan privat och allmänt tillgänglig mark; hela byggprojektet som sådant kommer att innebära en kraftigt avhållande och privatiserande effekt på det strandnära området. De nya byggnaderna, som huvudsakligen är bostäder, kommer att medföra en betydligt större avhållande effekt än de befintliga skolbyggnaderna. Planen kommer alltså att påverka friluftslivet på en betydligt större yta än vad själva byggnaderna tar upp. Tidigare grönytor kommer att exploateras. Sammantaget innebär det intrång i strandskyddet som går emot syftena på ett sådant sätt att skyddets syften bör ha företräde.

(1) Platsen har redan tagits i anspråk:

Naturskyddsföreningen anser att det särskilda skälet att platsen redan skulle ha tagits i anspråk *inte* är tillämpligt. En betydande del av detaljplaneområdet är idag att betrakta som allmänt tillgänglig naturmark: i den östra delen av planområdet ("kvarteret Norrberget", BC₁) innebär planen byggnader och hårdgjorda ytor på mark som idag är allemansrättsligt tillgänglig naturmark. I det vinnande markanvisningsförslaget som ligger till grund för detaljplanen, talas i denna del om "trädgårdsstadskarakter med radhus i 1-2 våningar" med trädgårdar ut mot sjösidan, vilket kan förväntas utvidga det privatiserade området även om det anläggs sådana häckar som skissas i förslaget.³ Som framgår av figur 15 i Plan- och genomförandebeskrivningen⁴, rör det sig om mark inom den strandskyddade zonen i den nya planen.

Stora delar av planområdet har så stora värden att det borde återställas till naturmark. Faktum är att området har en stor potential att utvecklas som grönområde med stort värde för friluftslivet utan att byggnaderna rivs, genom att omvandla en del av befintliga hårdgjorda ytor till park eller natur. Dessa möjligheter försvinner om detaljplanen genomförs.

Eftersom byggnaderna på platsen är tänkta att rivas kan inte ens dessa delar betraktas som ianspråktagna. Alltså faller det särskilda skälet (1) ianspråktagen mark att anföra, och det är endast skäl (2) som skulle kunna åberopas i detta fall.

(2) Angeläget allmänt intresse:

Vaxholms kommun hävdar att detaljplanen är ett angeläget allmänt intresse, på grund av behovet av tätortsutveckling, bostadsbehov och möjligheterna att bostäder med hållbart resande m.m. Detta har i praxis ansetts kunna utgöra angelägna allmänna intressen, även om bostäder som sådana inte automatiskt uppfyller kraven. För att det ska anses som angelägna allmänna intressen måste bostäderna i någon mån svara mot de behov som finns i samhället.

I föreliggande fall kommer bostäderna av naturliga skäl att riktas mot de bättre bemedlade segmenten bland bostadsköparna, vilket också är ett segment av marknaden som är mättat i Stockholmsregionen. Att det rör sig om bostadsrätter och inte hyresrätter framgår i förbigående på sidan 42 i Plan och genomförandebeskrivningen.

Det demografiska bostadsbehovet framgår av Vaxholms stads egen analys:

³ Vinnande förslag " Anbud markanvisning Norrberget i Vaxholm, sidan 3 och 5. www.vaxholm.se/externwebb-startsida/bygga-bo-och-miljo/markanvisning/vinnare-markanvisningstavling-norrberget.html

⁴ Se bilaga 1.

“Det råder brist på bostäder och i synnerhet hyresrätter. Detta drabbar många av de som har svårt att etablera sig på bostadsmarknaden, men särskilt hemlösa, kvinnor med behov av skyddat boende och personer med låg betalningsförmåga”.⁵

Slutsatsen blir att bostäderna i detaljplanen knappast kommer att bidra till lösningen på de bostadsproblem som finns i staden och regionen, eftersom de befolkningsgrupper som har svårt att finna bostad inte kommer att ha råd med boendet i detaljplanen.⁶ Därmed kan inte heller detaljplanen utgöra något angeläget allmänt intresse.

En bedömning av om särskilda skäl föreligger måste dessutom bygga på ett angeläget allmänt intresse som *inte kan tillgodoses utanför området* (MB 7 kap 18 c § p5). I Vaxholms stads översiktsplan Vaxholm 2030⁷ finns ett antal utredningsområden för bebyggelse angivna, däribland nästan hela Vaxön (inklusive det aktuella planområdet), en stor del av södra Resarö samt västra Rindö.⁸

Totalt utgör dessa exempel uppskattningsvis 400 ha. En del av arealen är redan bebyggd, ligger inom strandskyddsområde eller lämpar sig av andra anledningar inte för ny bebyggelse, men likväl finns stora möjligheter till alternativa placeringar av ett nytt bostadsområde, i samtliga fall med en god tillgång till kollektivtrafik och lika goda förutsättningar att ansluta till VA-system och annan infrastruktur som Norrberget.

Det framgår av Mark- och miljööverdomstolens domskäl i mål 2016:3 att det ställs höga krav på kommunen att visa att detaljplanens syften inte kan tillgodoses utanför området. Avgörandet rörde bostäder i Solna, en kommun som har betydligt svårare att finna mark för byggande än Vaxholm:

“Med hänsyn till den restriktiva tillämpning av strandskyddsbestämmelserna som gäller måste det ställas vissa krav på den utredning som kommunen lägger fram i detta hänseende. Den utredning som presenterats i målet ger inget stöd för att det skulle saknas möjligheter att uppföra 600-700 bostäder utanför strandskyddat område, antingen inom influensområdet för tunnelbanan eller inom kommunen i övrigt. Kommunen har inte heller redovisat några överväganden kring en alternativ utformning av planen som skulle kunna tillgodose intresset av att uppföra bostäder på ett sätt som medför god boendemiljö och lämplig markanvändning samtidigt som strandskyddsintresset tillgodoses.”

Eftersom det finns alternativa områden på andra platser i Vaxholms kommun, och kommunen inte visat en sådan utredning som MÖD kräver, finns alltså inget angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området.

Inget av kriterierna för upphävande av strandskyddet är således uppfyllda.

Dagvattenhantering

Naturskyddsföreningen har i de olika samrådsfaserna haft omfattande synpunkter på den dagvattenutredning⁹ som har presenterats som bilaga till planhandlingarna. En del av synpunkterna har beaktats i de reviderade versionerna och så har också skett i den version som ingår i det material

⁵ Mål och riktlinjer för bostadsförsörjning i Vaxholms stad 2018-2020, www.vaxholm.se/download/18.58887bb61632945cf35e1240/1526279083549/Mål%20och%20riktlinjer%20för%20bostadsförsörjning%20i%20Vaxholms%20stad%202018-2020.pdf

⁶ Boverkets indikatorer Nummer 2, juni 2018: www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2018/boverkets-indikatorer-juni-2018-uppdaterad-2018-07-02.pdf. Se även Affärsvärlden 10 nov 2017, www.affarsvarlden.se/bors-ekonominyheter/boverket-det-kan-byggas-for-manga-dyra-bostader-6883015 och Dagens Nyheter 3 april 2018: www.dn.se/sthlm/bostadsbyggarna-bromsar-marknaden-ar-overmattad/.

⁷ Vaxholm 2030 - en vision för Vaxholms framtida utveckling, <https://www.vaxholm.se/download/18.2625f9e6145ac763d07c4670/1401114192694/%C3%96versiktsplan2013.pdf>.

⁸ Se även kommunens egen översikt över pågående detaljplaner i Mål och riktlinjer för bostadsförsörjning i Vaxholms stad 2018-2020, sidan 21 (länk ovan).

⁹ Se bilaga 2.

som antagits av kommunfullmäktige. Naturskyddsföreningen bedömer att förändringarna är marginella, och att de flesta av våra synpunkter kvarstår och bifogar därför våra tidigare yttranden¹⁰.

Vi avser också att göra en ny genomgång av den senaste versionen av dagvattenutredningen och inkomma med kompletterande synpunkter kring denna.

En stor osäkerhet i hur dagvattenlösningarna kommer att se ut i den framtida bebyggelsen är att dagvattenutredningen till stor del lämnar öppet för olika lösningar, och hänvisar till detaljplanen som i sin tur hänvisar till köp- och genomförandeavtalet. Inte oväntat hänvisar köp- och genomförandeavtalet tillbaka till dagvattenutredningen, och genom dessa cirkelreferenser blir det omöjligt att överblicka hur dagvattensystemet kommer att fungera och om det finns någon chans att någon förbättring av flöden och föroreningskoncentrationer verkligen kommer att ske. Till exempel anges i detaljplanen en högsta volym för fördröjningsmagasin men inte en lägsta. Att köp- och genomförandeavtalet hänvisar till dagvattenutredningen vilken enbart ger förslag och rekommendationer ger ingen garanti för att lösningarna kommer uppfylla kraven på minskade flöden och koncentrationer av föroreningar.

Ett grundproblem är att det i dagvattenutredningen finns en hel del oklarheter i nulägesbeskrivningen vad gäller flöden och koncentrationer av föroreningar, vilket skapar svårigheter att bedöma om förbättringar verkligen kommer att uppnås med föreslagna åtgärder i genomförandet av detaljplanen.

Spillvatten

Byggnaderna på Norrberget förutsätts anslutas till befintligt reningsverk i Blynäs. I det initiala skedet av planläggningen av Norrberget var planen att Vaxholm skulle anslutas till Käppala 2018. Detta projekt har försenats i omgångar och för närvarande ser det ut som att det inte alls kommer att genomföras.

Blynäsverket är ett omodernt och illa placerat reningsverk som släpper ut ofullständigt renat avloppsvatten i Norra Vaxholmsfjärden och frekvent orsakar luktproblem i det närbelägna bostadsområdet. 2016 var reningsgraden för kväve 14 %¹¹ för att år 2017 sjunka ytterligare till 9,5 %¹². Vattenförekomsten Norra Vaxholmsfjärden har ekologisk status "måttlig" enligt Vattenmyndigheten medan västra delen av fjärden, Kodjupet, har klassningen "otillfredsställande"¹³. Vaxholms åtagande enligt Vattendirektivet är att åtgärder ska vidtas senast 2021 för att kunna nå god status till 2027. De enda åtgärder som hittills är vidtagna är att en del fastigheter som har enskilda avlopp kommer att anslutas till Blynäsverket (som alltså ändå släpper ut det mesta av kvävet i sjön, dock endast 5 % av fosfor), samt installerandet av en båtbottentvätt.

En försämrade vattenkvalitet kan alltså förväntas i Norra Vaxholmsfjärden och i Kodjupet samt förvärrade luktproblem för de boende i Blynäsområdet som följd av genomförandet av Detaljplan 410, fram till en eventuell anslutning till Käppala i mitten av 2020-talet, eller –mer troligt– till en ny anläggning som förmodligen ligger ännu längre fram i tiden.

Således kommer genomförandet av detaljplanen att medföra att belastningen på Norra Vaxholmsfjärden och Kodjupet ytterligare ökar i strid med icke-försämringskravet, samt att försvåra att miljökvalitetsnormerna uppnås till 2027.

Naturmiljö

En effekt av den höga exploateringsgraden i planförslaget är att utrymmet för natur- och parkområden blir ytterst begränsat. Idag har området, trots flera byggnader och en skolgård, en

¹⁰ Se bilagor 3-6.

¹¹ Miljörapport Blynäs reningsverk 2016. Tillgänglig på begäran från Roslagsvatten

¹² Miljörapport Blynäs reningsverk 2017. Som ovan.

¹³ Se Vattenmyndigheternas databas VISS,

<http://viss.lansstyrelsen.se/Waters.aspx?waterMSCD=WA21593454> och

<http://viss.lansstyrelsen.se/Waters.aspx?waterMSCD=WA22590357>

relativt lummig inramning, speciellt längs Hamngatan. Planen sägs ha ambitionen att "i största möjliga mån ska karaktärsträd bevaras". Detta klingar falskt när man samtidigt kan konstatera att endast två (2) träd skyddas i planen. Med en lägre exploateringsgrad skulle betydligt mer av karaktären av lummighet bevaras, tillsammans med de övriga ekosystemtjänster som träden ger i form av till exempel rening av luft och vatten, markstabilisering, bullerdämpning och reglering av mikroklimatet.

Miljöbedömning

De effekter som belyses i tidigare avsnitt utgör tillräcklig grund för att konstatera att ett genomförande av detaljplanen kommer att medföra betydande miljöpåverkan. Naturskyddsföreningen kan också konstatera att kommunen i sin Behovsbedömning¹⁴ listat ett antal negativa effekter:

Biologisk mångfald

"Växt- och djurlivet kommer att reduceras då delar av befintlig grönyta tas i anspråk. Samtidigt minskar även ekosystemtjänsternas funktioner."

Luftkvalitet

"Vid ökad trafik höjs halterna av växthusgasutsläpp samt att bullernivåerna ökar något. Genomförs inga åtgärder för att marknadsföra området som kollektivnära kan det få stor betydelse för bilanvändningen i området."

Klimat

"Med ökad hårdgjord yta inom planområdet kommer den naturliga infiltrationen att minska och flöden av dagvatten att öka. Det kan förorsaka lättare jorderosion utefter den branta sluttningen utanför planområdet. Hur framtida skyfall och ökade nederbörds mängder hanteras kan få stor betydelse för klimatanpassningen."

Vatten

"Ökad andel hårdgjord yta samt ökad trafik medför att utsläpp av växthusgaser och föroreningar till vatten ökar samtidigt som den naturliga infiltrationen minskar. Säkerställs inte en hållbar dagvattenhantering kan området bli känsligt för klimatförändringar och uppnåendet av miljökvalitetsnormerna för vatten äventyras."

Kulturvärden

"Enligt planförslaget kommer Storstugan ingå i en framtida stadsstruktur och inte längre stå avskilt från övrig bebyggelse, dock kommer området söder om storstugan att lämnas orört. Detta i kombination med att planförslaget enbart består av flerfamiljshus, till skillnad från den omgivande miljön, kommer att förändra karaktären i området."

Landskapsbild/Stadsbild

"Landskapsbilden/Stadsbilden förändras för delar av Vaxön genom att ett skolområde med utevistelseyta ersätts med tätare bebyggelse och högre hus än i nuläget. Det innebär att en del grönområde ersätts av hårdgjord yta."

Behovsbedömningen anger också positiva miljöeffekter för ovanstående aspekter, men den som läser noga inser att det handlar om kompensationsåtgärder som möjligtvis motverkar eller mildrar de negativa effekterna, men inte i något fall handlar om några i planen inbyggda positiva effekter. Dessutom är många av åtgärderna inte bindande utan rekommendationer eller målsättningar.

¹⁴ Inverkan på miljön, behovsbedömning av MKB, Norrberget, Vaxholms kommun 2017-11-24 (Bilaga 7)

Ändå görs i Behovsbedömningen slutsatsen att *"Den totala effekten av föreslagna åtgärder är dock övervägande positiva i jämförelse med ett nollalternativ"*. Naturskyddsföreningen menar att denna bedömning är uppenbart felaktig och att de negativa effekterna som kommunens själv listat i Behovsbedömningen tillsammans med de effekter som vi i denna skrivelse beskrivit vad gäller riksintressen, kulturvärden, strandskydd, dagvatten, spillvatten och naturmiljö utgör en betydande miljöpåverkan. Därför anser vi att en miljöbedömning måste genomföras där alternativa lösningar att uppfylla detaljplanens syften redovisas och bedöms i enlighet med 6 kap. 35 § 2 MB och 17 § i Miljöbedömningsförordningen.

Vaxholm den 12 juli 2018

För Naturskyddsföreningen i Vaxholm

Jan Holmbäck, ordförande

Bilagor

1. Detaljplan för Norrberget, Dp 410: Plan- och genomförandebeskrivning, Antagandehandling
<http://www.vaxholm.se/download/18.54953b3416407d7ea156e0b9/1529578883390/Plan%20och%20genomf%C3%B6randebeskrivning%20%20Dp%20410Anta.pdf>
2. Dagvattenutredning för Norrberget Dp 410
<https://www.vaxholm.se/download/18.6356a8f6162c5fa8975cb502/1524574271787/Dagvattenutredning%20Norrberget%20Vaxholm%20180418.pdf>
3. Naturskyddsföreningens remissvar vid samråd om Detaljplan för Norrberget, Dp 410
<https://vaxholm.naturskyddsforeningen.se/wp-content/uploads/sites/191/2016/11/Samrad-Detaljplan-Norrberget.pdf>
4. Naturskyddsföreningens remissvar vid extra samråd om Detaljplan för Norrberget, Dp 410
<https://vaxholm.naturskyddsforeningen.se/wp-content/uploads/sites/191/2017/09/Extra-samrad-Detaljplan-Norrberget.pdf>
5. Naturskyddsföreningens remissvar vid granskning om Detaljplan för Norrberget, Dp 410
<https://vaxholm.naturskyddsforeningen.se/wp-content/uploads/sites/191/2018/01/Granskning-Detaljplan-Norrberget.pdf>
6. Naturskyddsföreningens remissvar vid granskning 2 om Detaljplan för Norrberget, Dp 410
<https://vaxholm.naturskyddsforeningen.se/wp-content/uploads/sites/191/2018/04/Granskning-2-Detaljplan-Norrberget.pdf>
7. Inverkan på miljön, behovsbedömning av MKB, Norrberget
<http://www.vaxholm.se/download/18.e41863a16020851d4539120/1512570829673/Norrberget%20Dp%20410%20%20Behovsbed%C3%B6mning%20av%20MKB%20%20Granskning.pdf>