

Vaxholm 2019-12-09

Svea hovrätt  
Rotel 0602  
Mark- och miljööverdomstolen  
Box 2290  
103 17 Stockholm

Till Mark- och Miljööverdomstolen

## **Kommentarer till Vaxholms kommuns yttrande angående Detaljplan 410, MÖD P 6252-19.**

Naturskyddsföreningen i Vaxholm har fått tillfälle att kommentera handlingar från Vaxholms kommun i mål P 6252-19. Vi vill därför framföra nedanstående synpunkter.

### **Inledning**

Naturskyddsföreningen har sedan de första planerna för en ny detaljplan med ändrat syfte för Norrberget presenterades, påpekat planens olämplighet. Detta är också i linje med opinionen i Vaxholm som i en folkomröstning 2017 avvisade kommunens planer. Under de olika revideringarna av detaljplanen har marginella förbättringar gjorts, men Naturskyddsföreningen anser fortfarande att planen är olämplig, främst av miljöskäl.

I och med att planen godkändes av Vaxholms kommunfullmäktige och Naturskyddsföreningen nödgades överklaga beslutet, handlar frågan nu istället om planens laglighet. Vi anser att vi i vårt överklagande tydligt har visat att planen är olaglig på flera punkter.

I sin skrivelse har Vaxholms kommun bemött en del av våra skäl till överklagande och avstått från att kommentera andra. Vi kommer här att kommentera de argument och rättsfall som kommunen har presenterat.

### **Planens syfte**

Vaxholms kommun har inte bemött Naturskyddsföreningens ifrågasättande av ändringen av områdets syfte. Att kommunen inte lyckats förklara varför bostadsändamålet skulle vara mer angeläget än det allmänna ändamålet på just denna plats anser vi har betydelse vid värderingen av de särskilda skäl som kommunen åberopar för upphävande av strandskyddet, en fråga som utvecklas vidare i följande avsnitt.

### **Strandskydd**

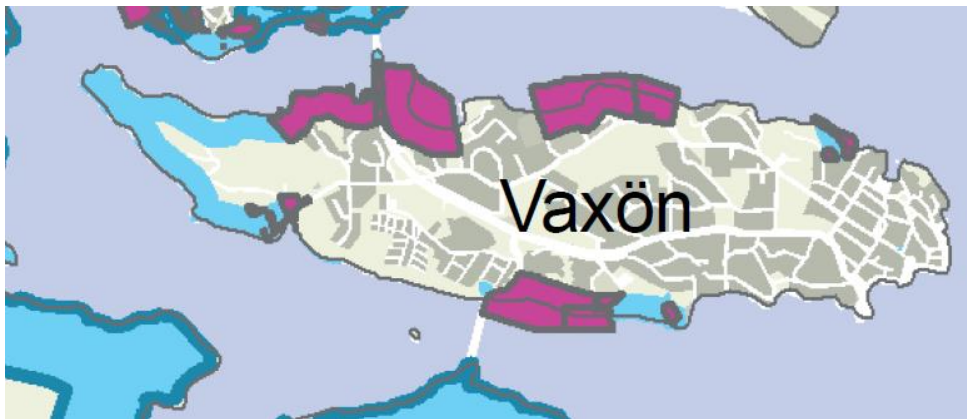
Vaxholms kommun hävdar (sid 5) att Länsstyrelsens bedömning ”innebär enligt praxis (se t.ex. MÖD:s dom i P 6876-15 av den 22 februari 2016) att det i många fall saknas skäl för den överprövande myndigheten att frångå den bedömningen”. Den senare delen av detta citat är direkt taget från den aktuella domen. Den påföljande meningen i domen är dock utelämnad: ”Det finns dock inget som hindrar att den överprövande myndigheten gör en annan bedömning, t.ex. om underlaget är bristfälligt (jfr MÖD 2014:12)”. Det finns således ingen praxis i frågan.

Kommunen försöker få det att låta som att strandskyddet stärks genom att ”delar av det nya planområdet” kommer att undantas från upphävandet (sid 5). I själva verket utgör denna del endast någon procent av planområdet och kommer till stor del att upptas av en strandpromenad.

Man hävdar också att ”strandskyddets intresse i planområdet är begränsat” eftersom det inte råder något strandskydd i området närmast strandlinjen och ut i vattnet (sid 5). Den gamla detaljplanen (Dp 36) fortsätter nämligen att gälla i detta område. Detta är ett mycket märkligt resonemang. Området mellan strandlinjen och planområdet är angivet som Parkmark i Dp 36 och är idag i princip helt orört. Det skulle alltså inte gå att bebygga utan ny detaljplaneläggning varigenom strandskydd automatiskt skulle inträda. Således gäller ett ”latent” strandskydd i området, som för övrigt topografiskt är ytterst olämpligt för all typ av exploatering.

Kommunens resonemang kring disponeringen av utrymmet inom detaljplanen är också märklig: ”De smala kvartersvägarna i planområdet är en del av gestaltningen för området och ett sätt att minska områdets utbredning” (sid 13). Sanningen är att områdets utbredning är begränsad av omgivande bebyggelse, och de smala kvartersvägarna endast är ett sätt att klämma in så mycket bostäder som möjligt på den kringgårdade ytan.

På sidan 12 i kommunens yttrande presenteras en karta med strandskydds-zonen markerad som ett 100 m brett band runt hela ön. Denna karta är felaktig. I Figur 1 visas de faktiska förhållandena år 2013, och det framgår tydligt att strandskydd inte gäller (ommarkerade områden) eller är upphävt (lila områden) på större delen av Vaxöns stränder. Strandskyddet har alltså inte utgjort, och utgör fortfarande tyvärr inte heller något avgörande hinder för bebyggelse i detaljplanerat område på Vaxön. Däremot är Vaxön så pass tätt bebyggd att det är svårt att hitta nya områden att exploatera utan att försämra boendemiljön för de redan boende, till exempel när det gäller tillgång till tätortsnära natur.



Figur 1. Strandskyddsområden (ljusblått) på Vaxön. Från Vaxholms översiktsplan Vaxholm 2030 (2013).

För att det särskilda skälet enligt MB 7 kap. 18 c § 5 ska anses gälla måste kommunen visa att området ”behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området”. Kommunen konstaterar själv att enligt förarbetena ”ska det visas att en annan lokalisering är omöjlig eller i vart fall orimlig för att tillgodose det angelägna allmänna intresset” (sid 12). Därefter följer i kommunens skrivelse en lång redogörelse av bakgrunden till kommunens bedömning ”att det inte är möjligt med en annan, ur strandskyddssynpunkt, bättre lokalisering” inklusive hänvisning till bilagorna 1 och 2.

Det är här viktigt att konstatera att det material som kommunen presenterar utgör kommunledningens nuvarande prioriteringar, inte vad som är möjligt. Det är med beaktande av formuleringen i förarbetena (prop. 2008/09:119 s. 54) rimligen det sistnämnda som ska utgöra bedömningsgrund. Att hänvisa till de för närvarande aktuella ”Mål och riktlinjer för Bostadsförsörjning i Vaxholms stad” och ”Exploateringsprogram för Vaxholms stad” innebär en typ av cirkelresonemang eftersom dessa två dokument är skapade under förutsättning att

exploateringen av Norrberget, den enskilt största inom kommunen på ett par decennier, genomförs. I mer långsiktiga utredningar och översiktsplaner framkommer många andra tänkbara områden för bostadsförsörjning.

Ett exempel på andra dokument som är lämpliga för att bedöma alternativa exploateringsområden är den gällande fördjupade översiktsplanen (FÖP) för Resarö där Killingen väster om Resarövägen anges som planerat arbetsplats- och bostadsområde. Sammanfattningsvis kan detta område beskrivas på följande sätt:

- Området är kommunägt
- Det är 19 ha stort (alltså ca 7 ggr större än Norrberget)
- Det kan enligt FÖPn inrymma 200-400 lägenheter
- Det är nära till busshållplatserna Löjvik och Storäng (närmare än vad Norrberget ligger i förhållande till busshållplatsen vid Vaxholms kyrka)
- Det ligger i omedelbar anslutning till verksamhetsområde för VA (som dessutom är under utbyggnad just nu).
- Det ligger inte inom strandskyddsområde.

Kommunen konstaterar själv i FÖPn att ”området utgör kommunens största markreserv (19 ha) för bostäder och bör därför huvudsakligen utnyttjas för detta ändamål”.

Kommunens påstående att det inte är möjligt med en ur strandskyddssynpunkt bättre lokalisering än Norrberget är alltså felaktig.

Kommunen hävdar att praxis stöder att lokalkännedom och lokal kunskap om bostadsbehovet väger tungt och hänvisar till mål P 4676-17 (sid 18). I detta mål finns en passus om att ”Lagstiftaren har således ansett att kommunerna är bäst lämpade att bedöma behovet av nya bostäder och hur de ska lokaliseras”. Fortsättningen i MÖDs resonemang i P 4676-17 är dock mer intressant:

*”För att särskilda skäl enligt 7 kap. 18 c § första stycket 5 miljöbalken ska anses föreligga krävs emellertid också att intresset av att bygga bostäder inte kan tillgodoses utanför området. Enligt förarbetena ska prövas om åtgärden måste företas inom strandskyddsområdet. Om åtgärden kan lokaliseras utanför detta område ska i så fall den lokaliseringen väljas istället (prop. 2008/09:119 s. 106)”*

Utfallet i mål P 4676-17 var foljdriktigt att detaljplanen upphävdes på grund av att MÖD ansåg att den strider mot strandskyddsbestämmelserna, av liknande skäl som föreligger i det aktuella målet. Det kan också konstateras att Vaxholms kommun avslöjat att det finns brister i dess ”kunskap om bostadsbehovet”, eftersom den efterfrågan på bostäder som finns i Vaxholm och Stockholms län generellt gäller en helt annan typ än den som kommer att byggas enligt detaljplanen.

Kommunens påstående om att ”Det ianspråktaga skolområdet ska ses som en sammanhållen enhet och har inte varit allemansrättsligt tillgängligt, särskilt inte under den tid på dagen då skolverksamhet har bedrivits och skolbarn befunnit sig på skolgården och i omgivningarna” (sid 8) vittnar inte heller om någon vidare lokalkännedom då både själva skolgården och övriga ej ingärdade områden i detaljplaneområdet frekvent har utnyttjats av kringboende för lek, promenader och andra aktiviteter. Sedan skolan lades ner 2017 gäller denna tillgänglighet dygnet runt och året om. Efter rivningen av skolbyggnaden och förskolorna kommer även de ytor de har upptagit att vara tillgängliga för allmänheten.

I mål P 1816-18, till vilken kommunen refererar (sid 8), fastställde MÖD Härnösands kommuns beslut att anta detaljplanen. I P 1816-18 var den yta som det handlade om en mycket liten del av detaljplaneområdet som i övrigt till stor del togs upp av en simhall och intilliggande parkeringsplatser. Att en minigolfbana av MÖD ansågs vara ianspråktagen mark i

Härnösandsmålet kan inte ha mycket relevans för aktuellt mål. Det kan tilläggas att det fanns samordningsfördelar med att placera ett hotell intill en simhall och i anslutning till en båthamn. Någon alternativ placering utanför strandskyddat område kunde inte uppbringas och de särskilda skälen för lokalisering inom strandskyddat område ansågs därför vara uppfyllda. I fallet med planeringen av Norrberget finns det gott om alternativa, ej strandskyddade, områden för bostadsbyggande.

### Dagvattenhantering

Beträffande kommunens bemötande vad gäller dagvattenhanteringen vidhåller Naturskyddsföreningen sin tidigare redovisade inställning. Den viktigaste invändningen är att det inte är möjligt att med stöd av PBL eller dess planinstrument, koppla ur kommunens skyldighet att avleda och rena dagvatten, vilket följer av 6 § lag om allmänna vattentjänster. Detta argument har inte kommunen bemött.

Naturskyddsföreningen vill också understryka de brister som finns i PBL:s genomförandesystem, där det saknas lagstöd för tillsynsmyndigheten att genom förelägganden framtvunga åtgärder som föreskrivits i detaljplan. Denna brist gör att det inte går att hävda att kommunen har ”säkerställt” dagvattenhanteringen eftersom det inte finns några garantier för att de planlagda (i detta fall) dagvattenåtgärderna verkligen kommer att genomföras.

Kommunen hänvisar till mål MÖD P 4928-18 (sid 19). Det är korrekt att man i vissa plansammanhang kan övervältra ansvar till enskilda fastighetsägare genom inrättande av gemensamhetsanläggningar. En grundläggande skillnad är dock att i det åberopade målet så gällde det bildande av en gemensamhetsanläggning för drift och skötsel av allmän plats i planområdet, dvs förvaltande av bl.a. vägar och grönområdet medan det i det nu aktuella målet gäller en gemensamhetsanläggning för hantering dagvatten. Avgörande är då att hanteringen av dagvatten i området enligt tvingande bestämmelserna i lag om allmänna vattentjänster ska omhändertas av kommunen och dess huvudman. Detta innebär att det är ett kommunalt ansvar att avleda och ta hand om dagvatten. En fastighetsägare ska kunna förvänta sig att kommunen avleder dagvattnet. En kommun kan därför inte med stöd av en planbestämmelse enligt PBL vare sig frånta kommunen detta sitt ansvar, eller övervältra ansvaret för avledning, magasinering och rening på enskilda. I vart fall gäller detta för sådant dagvatten som inte kommer från enskilda fastigheter, såsom vägar eller annan allmän platsmark.

Boverket skriver på ”Kunskapsbanken, Planbestämmelser om dagvatten” se särskilt det understrukna.

*”I vissa fall kan det vara mer rationellt att ett antal fastighetsägare genomför åtgärder gemensamt och då kan kommunen i detaljplanen också reglera förutsättningarna för gemensamhetsanläggningen och vilka som ska delta i denna. Planbestämmelserna som anger förutsättningarna för en gemensamhetsanläggning måste förutom att ha stöd i PBL också vara förenliga med bestämmelserna i anläggningslagen.*

*Finns det behov att lägga ett större ansvar på den enskilde utöver ansvaret för den egna fastigheten, är platsen inte lämplig för bebyggelse. I ett sådant fall måste kommunen, om planområdet omfattas av ett LAV-område antingen ändra förutsättningarna för sin rådighet över marken så att kommunen kan ta ansvaret för att lösa problemet eller lösa markfrågorna innan detaljplanarbetet påbörjas.”*

Från dagvattenutredningen s. 42: *”För att hantera dagvattnet kommer dagvattensystemet behöva anläggas i enlighet med dagvattenutredningen som framtagits för planområdet. Eftersom dagvattenhanteringen till viss del kommer att bestå av dagvattenmagasin nerlagda i gatan behöver dessa magasin ingå i kvartersvägarnas gemensamhetsanläggning. Konsekvenserna av denna lösning är att drift- och underhållskostnader belastar bostadsrättsföreningarna (fastighetsägarna), dock bedöms drift- och underhållskostnaderna inte vara särskilt stora för dessa dagvattenmagasin.”*

Naturskyddsföreningen menar att utifrån dessa formuleringar kan det inte uteslutas att fastighetsägarna, genom gemensamhetsanläggningen, kommer att få ansvar för hantering och avledning av dagvatten som inte endast kommer från deltagarnas egna fastigheter utan också från t.ex. vägnätet.

När det gäller utgångspunkten för dimensioneringen av ledningsnät i syfte att inte överskrida det maximalt tillåtna utflödet 15 l/s, skriver man i dagvattenutredningen (s. 16), ”*behöver föreslagna magasin strypa sina utlopp som sammanlagt ger endast ett flöde av 15 l/s vid ett 10-årsregn då ledningen går fullt (krav enligt P110).*”

P110 som det hänvisas till är en rapport framtagen av branschorganisationen Svenskt vatten, vars rekommendationer i den framtagna dagvattenutredningen refereras till såsom ”ett krav”.

P110 är visserligen en väl ansedd rapport, framtagen av en organisation med hög kompetens, men problemet är att detta inte är en rättskälla och att Svenskt vatten inte har något offentligt mandat att ”ställa krav”. Så som Naturskyddsföreningen har redogjort för i sitt kompletterande överklagande (s. 9) är man i propositionen till lag om allmänna vattentjänster (prop. 2005/06:78 s. 43) tydlig med att det inte finns några kvalitativa eller kvantitativa begränsningar för va-huvudmannens ansvar vad gäller omhändertagandet av dagvatten.

Frågan är då vad Vaxholms kommun har för rättsligt stöd för att kunna hävda att det är fastighetsägarna som ska bekosta avledningen och magasineringen av allt dagvatten som kommer från häftigare regn än ett s.k. 10-års regn? Enligt Naturskyddsföreningens uppfattning är det naturligtvis en fråga för lagstiftaren att avgöra var gränsen för det kommunala ansvaret enligt vattentjänstlagen ska ligga.

Vaxholms kommun avfärdar Naturskyddsföreningens argumentation genom att generellt hävda att man genom lagliga planbestämmelser har löst dagvattenfrågan (sid 25). Problemet är dock enligt Naturskyddsföreningen att kommunens dagvattenlösning, även för det fall att planbestämmelserna i sig anses lagliga, bygger på att man övervältrar ett kommunalt ansvar enligt vattentjänstlagen på fastighetsägarna, vilket inte kan anses lagenligt. Så snart 6 § vattentjänstlagen träder in är det ett kommunalt ansvar, och i de fall det är så stora vattenmängder att detta inte ryms i ett kommunalt dagvattennät är det ändå ett kommunalt ansvar att leda bort detta vilket främst bör lösas genom planläggning.

Boverket skriver (se främst det understrukna): (Webben ”Kunskapsbanken, en handbok om plan- och bygglagen avsnittet Dagvatten vid detaljpanelläggning”)

*”Varje gång det är aktuellt att detaljpanelägga ett område ska kommunen klargöra om planområdet ingår i ett verksamhetsområde för dagvatten eller om den exploatering som föranleder planläggningen medför att kommunens verksamhetsområde ska utvidgas eller att ett nytt verksamhetsområde ska bildas. För länsstyrelsen gäller det att vid samråd om detaljplan bevaka denna fråga.*

*Med anledning av att ansvarsförhållandena skiljer sig åt om ett detaljplaneområde omfattas av ett verksamhetsområde för dagvatten eller inte får kommunen ta olika hänsyn vid utformning av detaljplanen och planbestämmelserna.*

*Är dagvattnet ett problem som behöver lösas i ett större sammanhang och planområdet ligger inom ett verksamhetsområde för dagvatten är det va-huvudmannen, kommunen eller ett kommunalt bolag, som enligt LAV är skyldig att ta hand om vattnet.*”

Naturskyddsföreningen menar att om det är så mycket dagvatten att vattentjänstlagen trots allt inte anses ge VA-huvudmannen skyldighet att ta hand om vattnet så får en sådan avledning istället åstadkommas genom att i detaljplaner höjdsätta mark så att det skapas avrinningsstråk, eller att kommunen på kommunal mark avsätter plats för utjämningsmagasin eller andra

anordningar på allmän platsmark för vilka kommunen är huvudman. Att övervältra ansvaret på de enskilda är inte rätt, och planen bygger därför på felaktiga premisser vilket gör den olaglig.

## Spillvatten

Vaxholms kommun har missuppfattat Naturskyddsföreningens hänvisning till Weserdomen. I Havs- och vattenmyndighetens sammanfattning om EU-domstolens slutsatser (Havs- och vattenmyndighetens rapport 2016:30) står följande:

*Medlemsstaterna är, med förbehåll för att undantag kan beviljas, skyldiga att inte meddela tillstånd till verksamheter som riskerar att orsaka en försämring av status eller när uppnåendet av god ekologisk status eller god ekologisk potential och god kemisk status äventyras. Miljömålets uppfyllande (som i Sverige genomförts som miljö kvalitetsnormer) är alltså bindande för medlemsstaterna.*

Verksamheten som Naturskyddsföreningen menar kommer att orsaka ytterligare försämring av status för Norra Vaxholmsfjärden är inte reningsverket i sig (vilket inte heller är föremål för någon prövning i detta mål), utan exploateringen av Norrberget vilken med stor sannolikhet kommer att medföra en betydande ökning av framförallt kväveutsläppen till Norra Vaxholmsfjärden.

Vaxholms kommun hävdar att ”den dåliga statusen orsakas av en mängd olika påverkansfaktorer varav utsläpp från reningsverket enbart är en del”. Man kan dock inte presentera några källor eller beräkningar som visar hur stor del av förklaringen dessa utsläpp utgör. Med tanke på att belastningen från enskilda avlopp på Norra Vaxholmsfjärden successivt har minskat under det senaste decenniet, medan antalet hushåll som är anslutna till Blynäsverket under samma tid har ökat, är det ganska lätt att dra slutsatsen att den försämring av ekologisk status som har konstaterats är starkt kopplad till den ökade belastningen på reningsverket, och att denna utveckling kommer att förstärkas om de nya bostäderna på Norrberget ansluts till Blynäsverket.

Beträffande Avloppsdirektivet hävdar Vaxholms kommun att ”*Vaxholmsvatten är väl medvetna om lagstiftningen, och kommunen når inom de närmaste åren denna gräns oavsett aktuell detaljplan. Kraven på kväverening börjar dock gälla för det enskilda reningsverket först när det befintliga tillståndet omprövas och ersätts med ett nytt.*” Det hör dock till saken att Vaxholmsvatten nyligen ansökt om och fått tillstånd att öka kapaciteten i Blynäsverket, så någon ansökan om nya tillstånd är knappast aktuell. När ansökan gjordes var planerna för Norrberget redan långt framskridna vilket också den ökade kapaciteten från 8 000 pe till 13 000 pe vittnar om. Kommunen var alltså medveten om att Avloppsdirektivets krav på kväverening skulle inträda men har ändå inte vidtagit åtgärder för att minska kväveutsläppen. Resultaten av detta märks redan nu på den försämrade ekologiska statusen i Norra Vaxholmsfjärden, och kommer att ytterligare förstärkas efter inflyttning i de planerade bostäderna på Norrberget.

## Miljöbedömning

Kommunen hänvisar till MÖD:s mål P 3495-13 och menar att ”bedömningen av om den nu antagna detaljplanen innebär en betydande miljöpåverkan ska därför i huvudsak relateras till den markanvändning som den gällande detaljplanen medger”. P 3495-13 handlade dock om ett fall där, enligt domen, ”gällande detaljplan redan medger en trafikled med i princip samma utformning som det överklagade planförslaget innebär”. Fallen är alltså inte jämförbara. Naturskyddsföreningen menar att den uppräknade av miljöpåverkande faktorer som vi gjort i vårt överklagande - delvis med hjälp av kommunens egna bedömningar - talar för sig själv. Att påstå att ”den totala effekten av de föreslagna åtgärderna är övervägande positiva” är rent önsketänkande. Vi hänvisar i övrigt till överklagandet.

## **Syn**

Kommunen yrkar på att MÖD håller syn i aktuellt område för att på plats ta del av sakförhållandena. Naturskyddsföreningen har inget att invända mot detta. Vi behöver dock påpeka att det förnärvarande pågår ett omfattande rivningsarbete på platsen och delar av området är avspärrat och därför inte tillgängligt. Att kommunen väljer att riva välbyggda och väl fungerande byggnader innan detaljplanen vunnit laga kraft är anmärkningsvärt.

Naturskyddsföreningen har vädjat till kommunen om att skjuta på rivningarna tills aktuellt mål har avgjorts, men detta har inte hörsammats. Som vi har uppfattat det, har miljöorganisationer inte möjlighet att överklaga rivningslov, vilket är beklagligt i detta fall.

## **Sammanfattning**

Inget av det Vaxholms kommun har framfört ändrar de slutsatser Naturskyddsföreningen har dragit i vårt överklagande efter bedömning av lagstiftning, förarbeten och praxis.

Naturskyddsföreningen vidhåller därför sin inställning i målet och hänvisar till vad som anförts i överklagandet och som vidare har utvecklats här ovan.

Vaxholm den 9 december 2019

För Naturskyddsföreningen i Vaxholm

---

Jan Holmbäck, ordförande