

Samrådssynpunkter Dp5622

1 Bakgrund

Dp 5622 används idag som ströv-och rekreationsområde för boende i Bunkeflostrand med omnejd och är beläget i ett artrikt område som i norr gränsar till [Natura 2000](#) området Limhamns Kalkbrott och i väster till Limhamns skjutbana (Dp5624), som i sin tur gränsar till Naturreservatet Bunkeflo Strandängar.

Natura 2000 heter det nätverk av områden som alla EU: s medlemsstater ska bidra till att skapa enligt två EU-direktiv, art-och habitatdirektivet respektive fågeldirektivet. Direktiven är bindande för medlemsstaterna. Syftet med direktiven är att bidra till bevarandet av den biologiska mångfalden inom gemenskapen genom att alla länderna behöver ta ett ansvar för att säkra sin del av det gemensamma arv som naturen är.

Alla av regeringen beslutade Natura 2000 områden har status av **riksintresse** enligt 4 kap. miljöbalken vilket får betydelse för beslut om användning av mark- och vatten som **påverkar Natura 2000-områden på ett betydande sätt**.

Alla åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område kräver ett särskilt **Natura 2000-tillstånd**. Till en sådan ansökan ska det finnas en **miljökonsekvens-beskrivning**. Tillstånd får endast lämnas om skada eller betydande störning inte uppkommer i en bedömning av åtgärden tillsammans med andra pågående eller planerade åtgärder. Under särskilda förutsättningar kan regeringen lämna sin tillåtelse till att tillstånd lämnas trots en bedömning om att åtgärden medför skada/betydande störning.

Eftersom de här områdena är så artrika är de välbesökta av ornitologer, fågelskådare och andra naturintresserade och förekomsten av olika arter är väldokumenterad i [Artportalen](#).

En slagning i Artportalen visar att det finns **63 arter** observerade inom dp 5622, de finns redovisade i Bilaga 1.

Alla skyddade arter ska bedömas i miljöbedömningen, i tabell 1 nedan redovisas arter med beteckningen S och B i [Artskyddsförordningen](#) , vilka skall ges särskilt fokus i miljö-bedömningen, för dp5622, Natura 2000 området Limhamns Kalkbrott och Limhamns skjutbana.

De ovan nämnda områdena utgör uppehållsplatser och jaktmarker för de listade rovfåglarna.

Tabell 1

<u>Artnamn</u>	<u>Beteckning i</u> <u>Artskydds-</u> <u>förordningen</u>	<u>Rödlistning</u>	<u>dp5622</u>	<u>Limhamns</u> <u>Kalkbrott</u>	<u>Limhamns</u> <u>Skjutbana</u>
Brun Kärrhök	S B		X	X	X
Pilgrimsfalk	S B	NT	X	X	X
Blå Kärrhök	S B	NT	X	X	X
Röd Glada	S B		X	X	X
Fisktärna	S B		X		
Sångsvan	S B		X		

S: Arten förekommer i Sverige, i fråga om fåglar genom att sådana fåglar häckar regelbundet eller i betydande antal rastar i Sverige, och i fråga om andra arter genom att det i Sverige finns en population som inte är helt tillfällig.

B: Arten har enligt fågeldirektivet eller art- och habitatdirektivet ett sådant unionsintresse att särskilda skyddsområden (fågeldirektivet) eller bevarandeområden (art- och habitatdirektivet) behöver utses. Arten finns upptagen i bilaga 1 till fågeldirektivet eller bilaga 2 till art- och habitatdirektivet

2 Val av detaljplaneutförande

I enlighet med [PBL](#) (2010:900) kap 5 har stadsbyggnadsnämnden 2018-12-19 beslutat om att uppdra åt stadsbyggnadskontoret att påbörja detaljplanearbetet i enlighet med underlag SBN-2017-773 från 2018-12-17. Beslutet innebär att detaljplanen skall tas fram enligt **Standardförfarande** med motiveringen att detaljplanen är förenlig med översiktsplanen och bedöms inte medföra en betydande miljöpåverkan. Detaljplanen bedöms inte heller ha ett betydande intresse för allmänheten eller i övrigt vara av stor betydelse.

Vi menar att Stadsbyggnadsnämnden inte utfört de undersökningar som erfordras enligt [Miljöbalken](#) (1998:808) 6 kap 3§, 5§, 6§ och 7§, man har inte heller i beslutet redovisat de omständigheter som talar för och emot en betydande miljöpåverkan. Vi menar att om man utfört ovannämnda undersökningar, bland annat genom en slagning i Artdataportalen, hade man kommit till slutsatsen att planen kan antas medföra en **betydande miljöpåverkan** och att man därför skulle tillämpat ett **utökat förfarande**.

Om man kommit till slutsatsen att planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, och ett utökat förfarande hade tillämpats, så innebär det också att ett beslut att antaga detaljplanen skall göras av Kommunfullmäktige istället för Stadsbyggnadsnämnden som är fallet vid standardförfarande. PBL 5 kap 27§.

Vi menar också att Stadsbyggnadsnämnden skulle gjort en **miljökonsekvensbeskrivning** för Dp 5622 i syfte att visa och säkerställa att detaljplanen inte på ett betydande sätt påverkar miljön i Natura 2000 området Limhamns Kalkbrott.

Genom att inte genomföra och redovisa ovan nämnda undersökningar bryter, enligt vår uppfattning, Stadsbyggnadsnämnden mot Miljöbalkens hänsynsregler 2 kap 1§, 2§ och 3§ samt mot artskyddsförordningen 4§ pkt 2 och 4. Vi hänvisar därvid till det synsätt som EU domstolen tillämpat angående "avsiktliga handlingar" i målen C-103/00 och C-221/04.

"Avsiktliga" gärningar är gärningar som utförs av en person som vet, i ljuset av gällande lagstiftning för den aktuella arten, och den allmänna information som riktats till allmänheten, att hans gärning sannolikt kommer att orsaka skada för en djurart, men strävar efter att åstadkomma denna skada, eller åtminstone medvetet accepterar det förutsägbara resultatet av gärningen.

Den Naturinventering som Ekologgruppen på uppdrag av Magnolia Bostad AB genomfört anser vi vara otillräcklig då den inte omfattar samtliga arter som enligt Artportalen observerats på planområdet. Det är dessutom Kommunens ansvar att genomföra en miljöbedömning, inte fastighetsägarens.

Med ovan sagda menar vi att detaljplanen enbart på dessa grunder **inte kan antas**.

Vi går under punkt 2 nedan närmare igenom våra argument för varför planen kan antas medföra en **betydande miljöpåverkan** och varför ett **utökat detaljplaneförfarande** skulle tillämpas.

2.1 Förenlig med Översiktsplanen

Den 2018-05-31 antagna översiktsplanen säger:

"En övergripande prioritering är att Malmö främst ska växa inåt, innanför Yttre Ringvägen. Resurser ska sparas genom att bygga staden tätare".

Dp 5622 är så omfattande så att den frångår prioriteringen "främst" ovan och är därför **inte** förenlig med Översiktsplanen.

En översiktsplan är enbart vägledande men bör för den enskildes intresse enligt PBL 2 kap 1§ följas.

2.2 Betydande intresse för allmänheten

Det aktuella området används idag på allemansrättsliga grunder som ströv- och rekreations-område för boende i Bunkeflostrand med omnejd, det har även ett stort intresse för ornitologer och fågelskådare. Bunkeflostrand är en av de orter i Sverige som har minst grönyta per boende enligt en nyligen genomförd [studie](#) av SCB, "Grönytor och grönområde i tätorter 2015". Det är därför av stort värde för boende i Bunkeflostrand, att i närområdet ha tillgång till naturmark med ett rikt artliv, det är också positivt ur klimatsynpunkt då det minskar bilresor till mer avlägsna rekreationsområde.

En [namninsamling](#) "Nej till utbyggnad av Norra Bunkeflostrand" har fått mer än 1000 underskrifter vilket visar på att området har ett betydande intresse för allmänheten.

Vi hävdar att området med stöd av miljöbalken 3kap 6§ och genom att frågan berör artskyddet, påverkan på Natura 2000 område, strandskyddet, klimatpåverkan och översvämningsrisk (se punkt 2.3 nedan) är av **betydande intresse för allmänheten**.

2.3 Betydande miljöpåverkan

Den som avser att driva detaljplaner eller vidta annan åtgärd enligt miljöbalken 2 kap är skyldiga att visa att de förpliktelser som följer av detta kapitel iakttas, samt att besitta de kunskaper som erfordras. Det framgår av hänsynsregler i miljöbalken 2 kap §1, §2 och §3 .

Naturvårdsverket har för detta syfte en omfattande vägledning på sin [hemsida](#) om hur bland annat Artskyddet ska hanteras i miljöbedömningar för planer och program.

I 6 kap. 2 § miljöbalken finns definitioner av vad som avses med miljöeffekter. Bestämmelsen är gemensam för strategisk miljöbedömning (planer och program) och för specifik miljöbedömning (verksamheter och åtgärder). I punkten 2 anges "djur- eller växtarter som är skyddade enligt 8 kap., och biologisk mångfald i övrigt".

Uttrycket biologisk mångfald är brett omfattar bland annat växt- och djurliv, ekosystem och genetisk variation. Praxis (*Till exempel RÅ 2005 ref 44, MÖD 2013:13 "Boge" och MÖD 2016:1 "Klinthagen"*) avseende både planer och program och verksamheter och åtgärder visar att arter och livsmiljöer som skyddas enligt EU:s art- och habitatdirektiv samt fågeldirektivet, behöver uppmärksammas när miljöeffekter på biologisk mångfald ska bedömas.

Naturvårdsverket anser därför att 6 kap. 2 § andra punkten miljöbalken bör läsas som att särskilt fokus ska ges både

- de arter och de livsmiljöer som alla medlemsländer pekar ut Natura 2000-områden för, även om arterna och livsmiljöerna förekommer utanför Natura 2000-områden, och
- de arter som skyddas av artskyddsbestämmelserna i 8 kap. miljöbalken och artskyddsförordningen.

I den svenska lagstiftningen genomförs art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet dels i 7 kap. miljöbalkens Natura 2000-bestämmelser och dels i 8 kap. miljöbalkens artskyddsbestämmelser med tillhörande förordningar. De livsmiljöer som enligt EU-rätten ska ges särskilt fokus vid bedömning av miljöeffekter finns i bilaga 4 till förordning om områdesskydd. Arter som ska ges särskilt fokus enligt EU-rätten är de som är markerade med S och B eller N i bilaga 1 till artskyddsförordningen.

Med arter som skyddas enligt 8 kap. miljöbalken menas främst arter som skyddas enligt 8 kap. 1,2 §§ miljöbalken, det vill säga arter som skyddas av 4, 6, 7, 8, 9 §§ artskyddsförordningen. Det är:

1. djur och växter som i artskyddsförordningens bilaga 1 är markerade med S samt ett N eller n,
2. djur och växter i bilaga 2 i artskyddsförordningen, och
3. alla naturligt förekommande fåglar i Sverige.

Angående den tredje punkten omfattas alla naturligt förekommande fågelarter i Sverige av skyddsbestämmelserna i 4 § artskyddsförordningen. Om **rödlistade fågelarter eller fågelarter som är markerade med B i bilaga 1 till artskyddsförordningen** förekommer i påverkansområdet för en plan eller ett program bör effekter för dessa arter **alltid identifieras, bedömas och beskrivas i miljöbedömningen.**

Miljöbedömningens syfte ur artskyddsperspektiv

Artskyddsfrågor behöver hanteras i miljöbedömningar som görs enligt 6 kap. miljöbalken. Miljöeffekter för skyddade arter ska identifieras, bedömas och beskrivas. Syftet med miljöbedömningar är att integrera miljöaspekter i planering och beslutsfattande så att en hållbar utveckling främjas. Sett till skyddade arter kan miljöbedömningen förenklat sägas syfta till att bibehålla och stärka förutsättningar för skyddade arters fortlevnad. Genom att redan tidigt arbeta aktivt med att identifiera och bedöma miljöeffekter för arter och att utifrån det anpassa planen eller programmet minskar risken för att konflikter med artskyddsbestämmelserna ska uppkomma.

Artskyddsbestämmelserna är förbudslagstiftning och bör därför hanteras tidigt.

Artskyddet i fridlysningsbestämmelserna i 4,15 §§ artskyddsförordningen innebär förbud mot att genomföra vissa åtgärder. Av rättspraxis (RÅ 2005 ref 44) på området framgår att frågan om skyddade arter ska komma in *tidigt* i planerings- och prövningsprocesser för att säkra att det finns möjlighet att bedöma om utformningen av planen eller programmet är lämplig samt om det är möjligt att vidta tillräckliga skyddsåtgärder och försiktighetsmått som gör att planen eller programmet kommer att kunna godkännas.

- **I första hand bör lokaler med skyddade arter undvikas.**
- I andra hand ska åtgärder genomföras för att helt ta bort eller åtminstone minska negativa effekter för de skyddade arterna.

En plan eller program ska inte godkännas om planen eller programmet inte väntas kunna genomföras utan att ett artskyddsförbud bryts och dispensmöjlighet saknas. Dispens kan enbart ges om kriterierna i artskyddsförordningen är uppfyllda. En dispens är ett undantag från förbudet. Enligt praxis från EU-domstolen (*EU-domstolen C-103/00, Caretta caretta*) ska förbuden bedömas strikt och utrymme saknas att utöka undantagsmöjligheterna.

Som framgår av Tabell 1 under punkt 1 Bakgrund ovan visar en slagning i Artportalen att det i området har observerats fyra arter som är markerade med N och B i artskydds-förordningen och av bilaga 1 framgår att det finns 11 stycken rödlistade arter.

Vi menar därför att Stadsbyggnadskontoret inte utfört de miljöbedömningar som erfordras enligt ovan och att **detaljplanen inte kan antas enbart på denna grund.**

I bilaga 2 redovisas några rättsfall med hänsyn till artskyddet, vi hänvisar också till Vänersborgs Tingsrätts omfattande genomgång "[Några rättsfall-Förbuden i Artskyddsförordningen](#)".

Natura 2000 (Limhamns Kalkbrott) påverkan

Tillståndkravet i 7 kap 28 a § miljöbalken innebär att det är förbjudet att utan tillstånd bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i Natura 2000-områden. Av betydelse är inte var verksamheten eller åtgärden bedrivs eller vidtas, avgörande är istället den effekt, påverkan, den kan få på ett Natura 2000-område. En **miljökonsekvensbeskrivning** ska ingå i en sådan tillståndansökan enligt 6 kap 1 §

miljöbalken. Denna miljökonsekvensbeskrivning ska *alltid* innehålla uppgifter som behövs för provningen av tillståndet. Föresättningar för att ge tillstånd anges i 7 kap 28 b § och 29 §. Tillstånd får lämnas endast om verksamheten eller åtgärden inte kan skada naturtyperna som avses skyddas eller där den inte innebär en störning som på ett betydande sätt kan försvåra bevarandet i området av de arter som avses skyddas. Bedömningen ska avse om verksamheten eller åtgärden ensam eller tillsammans med andra planerade verksamheter och åtgärder kan få denna effekt. I de fall verksamheten inte kan få tillstånd kan regeringen under särskilda föresättningar ändå tillåta att tillstånd lämnas.

Under punkt 1 har redovisats att fyra rovfåglar som skyddas av Artskyddsbestämmelserna finns observerade både inom dp5622, på Limhamns skjutbana(dp5624) och i Natura 2000 området Limhamns Kalkbrott. Rovfågeln använder dp5622 och närliggande område för födosök och vi menar att bebyggelse på dp 5622 dels kan påverka rovfågeln direkt genom att jaktmarker försvinner och dels genom att en gynnsam bevarandestatus i Natura 2000 området inte kan upprätthållas då kringliggande jaktmarker bebyggs.

Så här skrev konsultföretaget Vectura i miljökonsekvensbeskrivningen för DP4959, 2011-11-24, (Sidan 55, MKB tillhörande detaljplaner inom område för Planprogram öster och söder om kalkbrottet i Limhamn, Elinelunds gård):

"Rovfågeln är de mest störningskänsliga fåglarna i kalkbrottet. En bebyggelse intill östra kanten kan verka avskräckande för rovfåglar när de ska besöka brottet. En kombination av förlorat jaktområde öster om brottet och försämrade häckningslokaler pga. störningar från planförslagen på den norra sidan, kan leda till att habitat förloras. Pilgrimsfalk och berguv är extra känsliga för störningar i sin häckning. En utdragen byggfas med upprepade störningar under flera häckningssäsonger kan därför leda till att pilgrimsfalken försvinner för gott från området. Detta skulle innebära en mycket stora negativ konsekvens för arten (då en av Skånes tre häckplatser försvinner) samtidigt som det leder till att den biologiska mångfalden minskar. Även backsvanen, som häckar på den östra sidan (kolonihäckare), är också känslig för störning under häcktiden."

Kommunen ska tillämpa 4 kap. 8 § miljöbalken i sin detaljplanering, därför skall påverkan från dp5622 på Natura 2000 området Limhamns Kalkbrott redovisas i en strategisk miljöbedömning och miljökonsekvensbeskrivning.

Varken någon strategisk miljöbedömning eller miljökonsekvensbeskrivning finns upprättad för dp5622 och **detaljplanen kan därför inte antas.**

I bilaga 3 redovisas rättsfall avseende en detaljplans påverkan på ett Natura 2000 område.
Kumulativa effekter

Att bedöma kumulativa effekter ingår i att bedöma miljöeffekter så som sägs i miljöbalken 6 kap 2§.

Genom tidigare detaljplaner och nu pågående detaljplaner planerar kommunen att bygga bostäder runt stora delar av Natura 2000 området Limhamns kalkbrott.

Därför erfordras en bedömning av de kumulativa effekterna av förlorat jaktområde , ökat befolkningstryck, ökad trafik, höga byggnader, ökad belysning, buller under byggtid mm från detaljplanerna 4959, 5624, 5622, 5621 samt 5618, för skyddsvärda arter samt huruvida de kumulativa effekterna från nämnda detaljplaner innebär att gynnsam bevarandestatus kan upprätthållas för Natura 2000 området Limhamns Kalkbrott.

Strandskydd

Som tidigare nämnts används detaljplaneområdet idag som rekreationsområde och inom området finns en damm i den nordvästra delen och en å längs den södra delen.

Strandskyddsreglerna enligt miljöbalken 7 kap 13-18 § är därför tillämpliga, vilket innebär att inga bostadsbyggnader får uppföras närmare den aktuella dammen och ån än 100 m.

Strandskyddet kan enligt 18§ pkt 3 upphävas om det enligt pkt 1 är uppenbart att området saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften. Enligt 13§ 2pkt är strandskyddets syfte att ” bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten.” Vår uppfattning är att strandskyddet inte kan upphävas med hänsyn till Artskyddsförordningen 4-15 §§ och miljöbalken 7 kap 13§ och att bostäder därför inte kan uppföras närmare än 100 m från den aktuella dammen och ån. **Detaljplanen kan därför inte antas enbart på denna grund.**

I bilaga 4 redovisas rättsfall avseende strandskyddet.

Klimat

I PBL:s portalparagraf anges det att syftet med lagen bland annat är att främja en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer. I lagen sägs det också uttryckligen att kommunen ska ta hänsyn till miljö- och **klimataspekter** vid all planering enligt PBL. PBL 1kap 1§ och 2 kap 3§. Även i miljöbalkens avsnitt om miljöbedömningar 6 kap 2§ punkt 3 sägs att klimat ska behandlas i strategiska miljöbedömningar.

Då Stadsbyggnadskontoret inte utfört någon strategisk miljöbedömning har man i detaljplanen inte tagit hänsyn till klimataspekter såsom stigande havsnivåer och skyfall i tillräcklig utsträckning och **planen kan därför inte godkännas enbart på denna grund.**

Dagvatten och översvämning

Utgångspunkten i plan- och bygglagen, PBL, är att marken som ska tas i anspråk för bebyggelse ska vara lämplig för det ändamål som detaljplanen anger. Är dagvattnet ett problem som behöver lösas för att marken ska anses vara lämplig ska kommunen kunna visa att ett genomförande av detaljplanen klarar av att lösa problemet. Det framgår även av miljöbalkens allmänna hänsynsregler 2 kap 1§, 2§ och 3§.

Dagvatten från planområdet planeras ledas i diken till Öresund, vid samtidigt högvatten och skyfall kan det leda till översvämningar i villaområdet väster om Klagshamnsvägen. Det sker redan idag.

Vi kan inte finna att Stadsbyggnadskontoret tagit tillräcklig hänsyn till översvämningensrisken från dagvatten i kombination med stigande havsnivå i detaljplanen och att **planen därför enbart på denna grund inte kan godkännas.**

I bilaga 5 redovisas två rättsfall med hänsyn till översvämningensrisken, fallen visar att det nu finns en acceptans för att även havsnivåhöjningar ska beaktas vid detaljplaneförfarandet.

Risker och säkerhet

Delar av planområdet ligger inom uppmärksamhetsavstånd längs väg och järnväg för farligt gods på Yttre Ringvägen. På sidan 17 i Samrådshandlingen sägs. ” Bedömningen är att situationen bör betraktas som acceptabel trots att RIKTSAMs kriterier inte uppfylls.”

Vi menar att en sådan bedömning strider mot 1 kap. Miljöbalkens mål och tillämpningsområde och 2 kap Allmänna hänsynsregler.

Sakägarkretsen

Det är bara de som lämnar synpunkter i samrådet och är sakägare, enligt Stadsbyggnads-kontorets bedömning, som har klagorätt enligt PBL. Genom att det här är en miljöfråga, bland annat om artskydd, som regleras i miljöbalken med tillhörande förordningar, så menar vi att sakägarkretsen är för snävt tilltagen och istället borde omfatta allmänheten, eller i minsta fall, alla boende i Bunkeflostrand som kan sägas utnyttja planområdet för rekreation.

Vi stöder detta på Århuskonventionen om medborgares rätt till information, rätt till talan och juridisk prövning i miljöfrågor samt Kommissionens tillkännagivande om tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (2017/C 275/01) och ett beslut i Högsta domstolen 2004-10-21 i målen T 1002-03 och O 1976-04.

Vi menar även att sammanslutningarna **utvecklabunkeflostrand.se** och FB gruppen **Bevara Bunkeflo Strandängar** skall ha talerätt då sammanslutningarna i mer än 3 år varit aktiva i frågan om utbyggnaden av Bunkeflostrand.

3. Slutsatser

Vi kan inte finna att kommunen i UNDERLAG TILL BEGÄRAN OM PLANUPPDRAG gjort de utredningar och miljöbedömningar som erfordras enligt miljöbalken 4kap 8§, 6kap 2§, 3§, 5§, 6§ ,7§ och Miljöbedömningsförordningen (2017:966). Det är en allvarlig brist som enligt vår uppfattning lett till att kommunen fattat fel beslut om detaljplaneförfarande och att detaljplanens utförande inte tagit hänsyn till skyddsvärda arter, kumulativa effekter, strandskydd, påverkan på Natura2000 området Limhamns Kalkbrott, klimat och översvämningsrisk och att **detaljplanen därför inte kan antas.**

Enligt PBL kan man under ett planarbete växla förfarande. För att det ska vara möjligt att växla mellan förfaranden får inte andra än den ursprungliga samråds-kretsen beröras. (jmf. Prop. 2013/14:126 sid. 90). Här gäller det bland annat en artskyddsfråga enligt miljöbalken med tillhörande förordningar och då kan inte sakägarkretsen begränsas enligt PBL, utan kretsen för de med klagorätt bör utvidgas till allmänheten, i minsta fallet till alla boende i Bunkeflostrand, i enlighet med Århuskonventionen samt Kommissionens tillkännagivande om tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (2017/C 275/01) och ett beslut i Högsta domstolen 2004-10-21 i målen T1002-03 och O1976-04.

Enligt vår uppfattning innebär det att ett **nytt beslut** om PLANUPPDRAG, med underlag i enlighet med gällande lagstiftning, måste tas av Stadsbyggnadsnämnden om Stadsbyggnadsnämnden även fortsättningsvis önskar detaljplanera det aktuella området.

Bilaga 1

Arter på dp 5622 enligt Artportalen

Lundalm	Ulmus minor	Mill.	CR	2
Gulkantad sammetslöpare	Chlaenius vestitus	(Paykull, 1790)		1
Gulkantad kärrlöpare	Agonum marginatum	(Linnaeus, 1758)		1
Brynsvartlöpare	Pterostichus niger	(Schaller, 1783)		1
Kärrsvartlöpare	Pterostichus nigrita	(Paykull, 1790)		1
Skogsnattlöpare	Nebria brevicollis	(Fabricius, 1792)		1

	<i>Crepidodera aurata</i>	(Marsham, 1802)		1
Pilglansbagge	<i>Phratora vitellinae</i>	(Linnaeus, 1758)		1
	<i>Coccinella</i>			
Sjuprickig nyckelpiga	<i>septempunctata</i>	Linnaeus, 1758		1
	<i>Nabis flavomarginatus</i>	Scholtz, 1847		1
Tandskräddare	<i>Gerris odontogaster</i>	(Zetterstedt, 1828)		1
Vattenbi	<i>Ilyocoris cimicoides</i>	(Linnaeus, 1758)		1
Klodyvel	<i>Nepa cinerea</i>	Linnaeus, 1758		1
Stavlik vattenscorpion	<i>Ranatra linearis</i>	(Linnaeus, 1758)		1
Trädgårdsmäda	<i>Lasius niger</i>	(Linnaeus, 1758)		2
Tyskgeting	<i>Vespula germanica</i>	(J.C.Fabricius, 1793)		1
Större kustflickslända	<i>Ischnura elegans</i>	(van der Linden, 1820)		1
Starrmosaikslända	<i>Aeshna juncea</i>	(Linnaeus, 1758)		1
Bläsgås	<i>Anser albifrons</i>	(Scopoli, 1769)		1
Knölsvan	<i>Cygnus olor</i>	(J.F.Gmelin, 1789)		1
Sångsvan	<i>Cygnus cygnus</i>	(Linnaeus, 1758)		1
Gravand	<i>Tadorna tadorna</i>	(Linnaeus, 1758)		1
Gräsand	<i>Anas platyrhynchos</i>	Linnaeus, 1758		3
Småskrake	<i>Mergus serrator</i>	Linnaeus, 1758		3
Smådopping	<i>Tachybaptus ruficollis</i>	(Pallas, 1764)		1
Gråhäger	<i>Ardea cinerea</i>	Linnaeus, 1758		1
Storskarv	<i>Phalacrocorax carbo</i>	(Linnaeus, 1758)		1
Sparvhök	<i>Accipiter nisus</i>	(Linnaeus, 1758)		3
Brun kärrhök	<i>Circus aeruginosus</i>	(Linnaeus, 1758)		4
Blå kärrhök	<i>Circus cyaneus</i>	(Linnaeus, 1766)	NT	5
Röd glada	<i>Milvus milvus</i>	(Linnaeus, 1758)		2
Fjällvråk	<i>Buteo lagopus</i>	(Pontoppidan, 1763)	NT	8
Ormvråk	<i>Buteo buteo</i>	(Linnaeus, 1758)		6
Rörhöna	<i>Gallinula chloropus</i>	(Linnaeus, 1758)		1
Sothöna	<i>Fulica atra</i>	Linnaeus, 1758		3
Morkulla	<i>Scolopax rusticola</i>	Linnaeus, 1758		1
Rödbena	<i>Tringa totanus</i>	(Linnaeus, 1758)		1
Silltrut	<i>Larus fuscus</i>	Linnaeus, 1758	NT	1
Fisktärna	<i>Sterna hirundo</i>	Linnaeus, 1758		1
Hornuggla	<i>Asio otus</i>	(Linnaeus, 1758)		3
Tornseglare	<i>Apus apus</i>	(Linnaeus, 1758)	VU	2
Större hackspett	<i>Dendrocopos major</i>	(Linnaeus, 1758)		1
Gröngöling	<i>Picus viridis</i>	Linnaeus, 1758	NT	1
Tornfalk	<i>Falco tinnunculus</i>	Linnaeus, 1758		12
Pilgrimsfalk	<i>Falco peregrinus</i>	Tunstall, 1771	NT	1
Skata	<i>Pica pica</i>	(Linnaeus, 1758)		1
Korp	<i>Corvus corax</i>	Linnaeus, 1758		1
Sidensvans	<i>Bombicilla garrulus</i>	(Linnaeus, 1758)		1
Sånglärka	<i>Alauda arvensis</i>	Linnaeus, 1758	NT	2

Hussvala	Delichon urbicum	(Linnaeus, 1758)	VU	1
Lövsångare	Phylloscopus trochilus	(Linnaeus, 1758)		1
Rörsångare	Acrocephalus scirpaceus	(Hermann, 1804)		1
Ärtsångare	Sylvia curruca	(Linnaeus, 1758)		1
Törnsångare	Sylvia communis	Latham, 1787		1
Kungsfågel	Regulus regulus	(Linnaeus, 1758)	VU	1
Stare	Sturnus vulgaris	Linnaeus, 1758	VU	1
Koltrast	Turdus merula	Linnaeus, 1758		1
Näktergal	Luscinia luscinia	(Linnaeus, 1758)		1
Rådjur	Capreolus capreolus	(Linnaeus, 1758)		4
Kardvädd	Dipsacus fullonum		Tamduva	
Columba livia(domest)		Trädlärka		
Lullula arborea				

Bilaga 2-Rättsfall med hänsyn till artskyddet.

MÖD 2017:49:Upphävande av detaljplan ----- Mark- och miljööverdomstolen har upphävt Vadstena kommuns beslut att anta en detaljplan eftersom ett genomförande av planen, nybyggnation av tre flerfamiljshus i slottsparken i Vadstena, kan medföra påtaglig skada på ett riksintresse för kulturmiljövården och då kommunens beslutsunderlag är bristfälligt eftersom det saknas en analys av vilka konsekvenser ett genomförande av planen kan få för fladdermöss som förekommer i planområdet.

MÖD 2015:3:Dispens enligt 14 § artskyddsförordningen ----- Ett bolag ansökte om dispens för att anlägga en skid- och turistanläggning inom ett kungsörnsrevir i Härjedalens kommun. Länsstyrelsen gjorde bedömningen att anläggningen var att betrakta som ett "tvingande skäl som har ett allt överskuggande allmänintresse" och gav bolaget dispens enligt artskyddsförordningen.

Naturskyddsföreningen och Sveriges Ornitologiska Förening överklagade beslutet till mark- och miljödomstolen, som kom fram till att anläggningen inte nådde upp till kravet på allt överskuggande allmänintresse och avslag ansökan om dispens. Bolaget överklagade domen till Mark- och miljööverdomstolen. Mark- och miljööverdomstolen konstaterade att den planerade anläggningen kommer att innebära ett avsiktligt störande av kungsörnarna, vilket inte är tillåtet utan dispens. Trots att etableringen skulle innebära ca 300 nya arbetstillfällen i Härjedalens kommun fann Mark- och miljööverdomstolen att anläggningen inte kunde betraktas som ett "tvingande skäl som har ett allt överskuggande allmänintresse", vilket är vad som krävs för att dispens ska kunna ges. Någon dispens kunde därför inte beviljas och bolagets överklagande avslogs.

RA 2005:44

Regeringens beslut i ärende om antagande av detaljplan har upphävts då den miljökonsekvensbeskrivning som gjorts inte behandlat exploaterings konsekvenser för fridlysta arter som obesträvt uppgivits förekomma inom planområdet. Rättsprövning.

Kommunfullmäktige i Kungsbacka kommun beslutade den 16 maj 2002 att anta detaljplan för Släps-Kullen 2:12 m.fl. fastigheter i Släp. Fastigheterna ligger centralt i Kullavik, ca 200 m öster om gamla järnvägsstationen vid den tidigare Säröbanan. Avståndet till Kungsbacka centrum är ca 15 km. Till Kullaviks centrum är avståndet ca 400 m. Planområdets areal är ca 3,4 ha. Syftet med detaljplanen var att ge ramar för bevarande av den befintliga kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen och miljön på fastigheten Släps-Kullen 2:12. Vidare var syftet att möjliggöra byggnation av bostäder i parhus. Nordost om fastigheten ligger ett grönområde, som har allmänt intresse som strövområde. Genom planläggningen skulle allmänhetens tillträde till strövområdet regleras och säkerställas. För fastigheten Släps-Kullen 2:71 var syftet att ordna och säkerställa befintliga byggrätter.

G. och J. af E. m.fl. överklagade beslutet hos Länsstyrelsen i Hallands län och yrkade bl.a. att beslutet i fullmäktige vad avsåg såväl detaljplanen som exploateringsavtalet skulle upphävas och ärendet återförvisas för ny handläggning, samt att en ny miljökonsekvensbeskrivning skulle upprättas i enlighet med gällande bestämmelser. De anförde bl.a. att den nytta som exploateringen gör inte uppväger den skada den gör på det allmänna intresset av natur, kultur, klimat, hälsa, konstnärliga värden samt slutligen den biologiska mångfalden samt, att en av byggnadsnämndsledamöterna uppträtt jävigt.

Länsstyrelsen i Hallands län yttrade i beslut den 30 september 2002: Länsstyrelsen avvisar överklagandena från A.A:s samfällighet genom A.J., I.L., B.G., H.M. och S.O. samt G. och L.W. - Länsstyrelsen avvisar vidare yrkandena vad avser exploateringsavtalet. - Länsstyrelsen avslår övriga överklaganden och fastställer planförslaget. - Enligt 13 kap. 5 § (1987:10) plan- och bygglagen, PBL, får en detaljplan överklagas endast av den som senast under utställningstiden skriftligen har framfört synpunkter som inte blivit tillgodosedda. - Utöver bestämmelserna i 13 kap. 5 § PBL anges i denna lag inte vem som har rätt att överklaga beslut. Besvärsmöten får därför bedömas efter bestämmelsen i 22 § förvaltningslagen (1986:223), där det anges att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår om det har gått denne emot. För att ha klagorätt krävs således att klaganden är saklegitimerad dvs. att denne har sådant intresse i saken som berättigar denne att överklaga. Vad gäller beslut om detaljplaner anses sådana beslut angå fastighetsägare, rättsinnehavare, bostadsrättsinnehavare, hyresgäster och boende inom eller invid gränsen till planområdet, samt hyresgästorganisation. 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. - A.A:s samfällighet genom A.J., I.L., B.G., H.M., S.O. samt G. och L.W. har ej visat att de i egenskap av sakägare eller boende är berörda av planförslaget. De har ej senast under utställningstiden inkommit med skriftliga synpunkter och har inte underrättats av kommunen om antagandebeslutet och därvid erhållit besvärshänvisning. Av detta följer att de inte kan tillerkännas rätten att, enligt 22 § förvaltningslagen och 13 kap. 5 § PBL, överklaga kommunfullmäktiges beslut

att anta rubricerad detaljplan. Deras överklagande skall därför avvisas. - Exploateringsavtal - De åberopade exploateringsavtalen kan inte prövas i den ordning som PBL föreskriver. Yrkandena i denna del skall följaktligen avvisas. - Tidigare statlig prövning - Länsstyrelsen har för rubricerad detaljplan 2002-06-14 beslutat att någon prövning enligt [12 kap. 1 § PBL](#) inte skall ske. Länsstyrelsen har alltså funnit att "det inte kan befaras" att planbeslutet innebär att: 1. ett riksintresse inte tillgodoses, 2. en samordning inte skett av mellankommunala frågor, 3. en miljö kvalitetsnorm enligt [5 kap. miljöbalken](#) inte iakttas eller 4. en bebyggelse enligt planen blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller till behovet av skydd mot olyckshändelser. - Riksintressen - Planområdet ligger inte inom område som utgör riksintresse för naturvård, kulturmiljövård eller friluftsliv. - Kommunens översiktsplan - Enligt [1 kap. 3 § PBL](#) skall varje kommun ha en aktuell översiktsplan som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen skall ge vägledning för beslut om användningen av mark- och vattenområden samt om hur den byggda miljön skall utvecklas och bevaras men är inte bindande för myndigheter eller enskilda. - I kommunens översiktsplan Öp 90 redovisas planområdet som område med huvudsakliga bostäder för helårs- och fritidsboende, område inom vilket tätortsutveckling kan tillåtas och inom område där detaljplan gäller eller skall upprättas. - Övriga planer - Planområdet ligger till allra största delen utanför gällande detaljplan. I väster angränsar detaljplan S79 för Kullaviksområdet. Den föreslagna nya infarten liksom stängningen av den södra in/utfarten till Kullaviksvägen finns med även i denna plan, men har inte tidigare blivit genomförda. Nu finns den nya infarten med som en förutsättning för projektet. - Miljökonsekvensbeskrivning - GF Konsult har under 1999 genomfört en miljökonsekvensbeskrivning. Tre olika alternativ studerades. Ett nollalternativ, ett alternativ där utbyggnaden endast sker i trädgården och ett alternativ där man också bygger i skogen i norra delen av fastigheten. - Mark och vegetation - Tomten utgörs av en öst-västlig sänka, öppen mot väster och omgiven av högre bergspartier i de tre andra väderstrecken. Nivåerna växlar mellan +12 och +33 m ö.h.a. Den nedre, västra delen av tomten är relativt plan, delvis avskild från den högre belägna, östra delen genom slänter och en terrassmur som tar upp en nivåskillnad på ca tre meter. Huvuddelen av planområdet upptas av en gammal anlagd fruktträdgård som delvis nyligen tagits bort. - Geotekniska förhållande - GF Konsult AB har gjort en hydrologisk beskrivning under planskedet. En mer fördjupad geoteknisk undersökning skall göras i samband med projekteringen av husen. - Besiktning på platsen - Länsstyrelsen besiktigade platsen 2002-08-01. - Bestämmelser - I [1 kap. 2 § PBL](#) stadgas att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten (det s.k. kommunala planmonopolet). - I [1 kap. 5 § PBL](#) anges att vid prövning av frågor enligt denna lag skall både allmänna och enskilda intressen beaktas, om inte annat är särskilt föreskrivet. - I [2 kap. 1 § PBL](#) anges att mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov och att företräde skall ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning, samt att vid planläggning och i ärende om bygglov och förhandsbesked skall bestämmelserna i 3 och [4 kap. miljöbalken](#), MB, tillämpas. - Enligt [2 kap. 2 § PBL](#) skall planläggning, med beaktande av natur- och kulturvärden, främja en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden, kommunikationsleder och andra anläggningar. Även en från social synpunkt god livsmiljö, goda miljöförhållanden i övrigt samt en långsiktigt god hushållning med mark och vatten och med energi och råvaror skall främjas. Hänsyn skall tas till förhållandena i angränsande kommuner. Planläggning får inte medverka till att en miljö kvalitetsnorm enligt [5 kap. MB](#) överträds. - Enligt [2 kap. 3 § PBL](#) skall bebyggelse lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa, jord-, berg- och vattenförhållandena, möjligheterna att ordna trafik, vattenförsörjning och avlopp samt annan samhällsservice, möjligheterna att förebygga vatten- och luftföroreningar samt bullerstörningar. - Av [2 kap. 4 § PBL](#) följer att inom områden med sammanhållen bebyggelse skall bebyggelsemiljön utformas med hänsyn till behovet av bl.a. skydd mot uppkomst och spridning av brand samt mot trafikolyckor och andra olyckshändelser, hushållning med energi och vatten samt goda klimatiska och hygieniska förhållanden, trafikförsörjning och god trafikmiljö, parker och andra grönområden, möjligheter för personer med nedsatt rörelse- eller

orienteringsförmåga att använda området, förändringar och kompletteringar. Inom eller i nära anslutning till områden med sammanhållen bebyggelse skall det finnas lämpliga platser för lek, motion och annan utvistelse samt möjligheter att anordna en rimlig samhällsservice och kommersiell service. - Enligt [5 kap. 2 § PBL](#) skall vid utformningen av en detaljplan skälig hänsyn tas till befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden som kan inverka på planens genomförande. I de delar som planen medför att mark eller särskild rätt till mark kan komma att tas i anspråk enligt 6 kap. 17-19 §§ skall planen dessutom utformas så att de fördelar som kan vinnas med den överväger de olägenheter som planen orsakar enskilda. - Enligt [5 kap. 18 § PBL](#) skall en detaljplan grundas på ett program som anger utgångspunkter och mål för planen, om det inte är onödigt. Vidare anges att en miljökonsekvensbeskrivning skall upprättas, om detaljplanen medger en användning av mark eller av byggnader eller andra anläggningar som innebär en betydande påverkan på miljön, hälsan eller hushållningen med mark och vatten och andra resurser. Miljökonsekvensbeskrivningen skall möjliggöra en samlad bedömning av en planerad anläggnings, verksamhets eller åtgärds inverkan på miljön, hälsan och hushållningen med mark och vatten och andra resurser. - Allmänt - PBL bygger bl.a. på principen om kommunal självbestämmanderätt i frågor, som rör hur marken inom kommunen skall användas och miljön utformas. Länsstyrelsen bevakar dock att eventuella riksintressen, mellankommunala frågor, miljö kvalitets- och säkerhetsfrågor tillgodoses. Detta görs i första hand under samrådsförfarandet men kan också ske vid den eventuella prövning av kommunens antagandebeslut, som länsstyrelsen kan besluta om enligt 12 kap. 1 § PBL. - Huvudprincipen är att viktiga principfrågor om kommunens utbyggnad inte skall kunna förhindras eller ändras genom att enskilda överklagar kommunfullmäktiges beslut att anta en detaljplan. Enskilda sakägare och andra intressenter skall alltså normalt inte kunna åberopa motstående allmänna intressen för att få ett kommunalt beslut omprövat. Sådana intressen skall länsstyrelsen bevaka i första hand under samrådet men också i andra hand genom sin rätt till prövning enligt [12 kap. 1 § PBL](#). Överklaganden från enskilda skall i princip bara kunna avse frågor som är av betydelse för de klagande i deras egenskap av sakägare eller boende inom och i anslutning till planområdet. - Ett överklagande kan i princip avse alla omständigheter som är av betydelse för den fråga som överklagandet gäller. Länsstyrelsens prövning inriktas dock i första hand på detaljplanernas expropriativa effekter, på avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen, eller mellan motstående enskilda intressen samt - om det ifrågasätts - på att kommunen handlagt planärendet på ett formellt riktigt sätt. Länsstyrelsen kan även pröva om det överklagade beslutet, vad avser allmänna intressen, ligger inom ramen för det handlingsutrymme som plan- och bygglagen ger kommunen. - Länsstyrelsen ändrar normalt inte i någon väsentlig mån kommunala markanvändningsbeslut och gör med anledning av överklaganden mycket sällan några väsentligt annorlunda bedömningar i fråga om exploateringsgrad, tillgång till service, trafiksystemets standard och andra liknande kvalitetsfrågor än vad kommunen gjort. - De nu aktuella överklagandena; allmänna intressen - Länsstyrelsen konstaterar att den antagna detaljplanen utformats i enlighet med den vägledning och de grunddrag som redovisas i kommunens översiktsplan. Med beaktande härav och av de förutsättningar som gäller för det aktuella planområdet och dess omgivningar, finner länsstyrelsen att den nu aktuella detaljplanen har givits ett innehåll och en utformning som ligger inom ramen för det handlingsutrymme som PBL ger kommunen. - Länsstyrelsen har vid prövningen enligt bestämmelserna i [12 kap. 1 § PBL](#) funnit att "det inte kan befaras" att planbeslutet innebär att en miljö kvalitetsnorm enligt [5 kap. MB](#) inte iakttas eller att en bebyggelse/anläggning enligt planen blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller till behovet av skydd mot olyckshändelser. Några skäl för länsstyrelsen att nu göra en annan bedömning föreligger ej. - Bestämmelsen i [1 kap. 5 § PBL](#) - om att både allmänna och enskilda intressen skall beaktas - och bestämmelsen i [5 kap. 2 § PBL](#) - om att kommunen vid utformning av en detaljplan skall ta skälig hänsyn till befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden som kan inverka på planens genomförande får - särskilt med beaktande av befintliga planförhållanden - anses vara uppfyllda. - Med hänvisning till detaljplanens utformning i fråga om trafikförhållanden, tillfarter, parkering, avstånd till befintliga bostäder, givna byggrätter och användningsändamål samt föreskrivna utformningskrav m.m. kan

planen i detta avseende inte anses medföra några sådana olägenheter eller störningar för omgivningen eller de klagande att detta kan anses strida mot bestämmelserna i PBL. - Det nu aktuella överklagandet; åberopade formalia - Länsstyrelsen har i sin granskning inte funnit några formella fel i kommunens handläggning av ärendet som föranleder ett upphävande av antagandebeslutet. - Sammanfattning - Med hänsyn till de förutsättningar som gäller för det aktuella området och dess omgivningar bedömer länsstyrelsen att planförslaget har givits en sådan utformning som ligger inom ramen för det handlingsutrymme som PBL ger kommunen. Länsstyrelsen konstaterar att förslaget är förenligt med kommunens översiktsplan, att exploateringen inte strider mot [12 kap 1 § PBL](#) samt att detaljplanen även i övrigt uppfyller bestämmelserna i 1, 2 och [5 kap. PBL](#). Några enskilda intressen bedöms inte heller kränkas i sådan mån att förslaget därför inte kan godtas. Med hänvisning härtill skall överklagandena därför avslås.

G. och J. af E. m.fl. överklagade länsstyrelsens beslut hos regeringen (Miljödepartementet). De åberopade tidigare skrivelser och anförde vidare bl.a. följande: Hälsan kan komma att påverkas negativt av de dräneringsåtgärder som detaljplanen innehåller. Dagvattenfrågan är inte löst. I dag finns redan en avvattningsanläggning i form av ett dike på vägmarksområde som vägföreningen sköter och som fungerar som recipient för avvattningen från berört område. Detta dike är emellertid redan nu maximalt utnyttjat och är vid kraftig nederbörd regelmässigt nära översvämning. Den va-lösning som finns upprättad i anslutning till föreslagen detaljplan är alltför begränsad. Kullaviksbäcken är även den maximalt belastad vid kraftig nederbörd och ger redan i dag översvämningsskador nedströms anslutningspunkten från det planerade nybyggnadsområdet. - Det krävs således en fullödlig va- konsekvensbeskrivning som täcker alla de frågor de hittills förgäves ställt till länsstyrelsen. Beslutet i kommunstyrelsen den 23 februari 2000 har haft avgörande betydelse för planen. C.L. agerade då aktivt för att öka antalet hus. C.L. har haft uppdrag åt byggherren i planområdet och har därför varit jävig. Han påverkade utgången till byggherrens fördel. - Klagandena kom in med ytterligare skrivelser och anförde härvid bl.a. följande. Kommunfullmäktige antog detaljplanen formellt felaktigt och odemokratiskt. Först godkändes exploateringsavtalet och därefter togs detaljplanen upp för godkännande. Återremittering kunde enligt kommunordförande inte ske eftersom exploateringsavtalet redan var godkänt. Besluten borde ha tagits i omvänd ordning eftersom exploateringsavtal förutsätter en godkänd detaljplan. Hela Hallands kustområde utgör område av riksintresse. Inom planområdet har stenåldersboplatser hittats, och flera rödlistade djurarter, såsom sandödlor, snok och stor vattenödlor, förekommer. Översiktsplanen kan inte anses aktuell. Markområdet används inte till det som den är mest lämpad för med hänsyn till markens beskaffenhet som består av vatten, silt, lera och berg. Undersökning i samband med projektering av husen är för sent. Sprängning av stenåldersboplatser och grundvattensänkning behövs för bebyggelsen. - De bebyggda fastigheterna Släps-Kullen 2:296, 2:298 och 2:336, är belägna i vad som tekniskt kan beskrivas som en torrlagd och utdränerad damm. Denna "torrlagda damm" begränsas i öster och söder av Gamla Kullaviksvägen som i hela sin sträckning ligger högre i förhållande till berörda fastigheter. På västra och norra sidan begränsar Kullaviksvägen aktuellt område. Denna väg är anlagd på den gamla banvallen för tåglinjen Göteborg-Särö som lades ned 1965. Banvallen (i dag vägbanan) ligger drygt 1 m högre än ifrågavarande tomter. Bäckens längs Gamla Kullaviksvägen är vid kraftigt regn knappt tillräcklig och vatten strömmar över vägen ner mot det lägre området väster om Gamla Kullaviksvägen som utgörs av norra änden av det område som tidigare beskrivits som "den torrlagda dammen". Här avses även dräneringsledningen från det nya planområdet anslutas. Va-utredningen är missvisande. Husen kommer att efter första kraftiga regn bli obeboeliga om planintentionerna genomförs.

Kungsbacka kommun, som yttrat sig i fråga om klagandenas påståenden om felaktiga mätningar och beräkningar av golvhöjd, anförde bl.a. följande. Den föreslagna dagvattenlösningen innebär att avrinningsområdet öster om Gamla Kullaviksvägen får ett eget avrinningssystem. Ny kulvert läggs längs Gamla Kullaviksvägen och under Kullaviksvägen. Denna kulvert är helt frikopplad från det ledningssystem som avvattnar Släps-Kullen 2:296 m.fl. Mellan Kullaviksvägen och Kullaviksbäcken

rensas och fördjupas diket. Kulverten klarar ett 50-årsflöde, vilket innebär en mycket hög säkerhet. Utöver nämnda kulvert finns fortfarande vägdiket kvar ovanför för att ta hand om vägvattningen. Med andra ord blir säkerheten mycket hög jämfört med dagens situation och jämfört med praxis i dagvattensammanhang. De golvnivåer för fastigheterna Släps-Kullen 2:296 m.fl. som uppges i "Översiktlig va-utredning och hydrogeologisk beskrivning till planarbetet" avser färdig golvnivå i bostadshusen. Kontrollavvägning har utförts den 22 april 2003. Vaghöjderna utanför 2:296 och 2:298 är något högre än primärkartan visar. Golvhöjder i bostäder är korrekta medan golvhöjder i garage ligger något under bostadsgolven. Med den utformning som föreslås är golvhöjderna i relation till Gamla Kullaviksvägen inte väsentliga eftersom avvattningsystemet för östra delen blir helt frikopplat från västra delen. Dräneringar för 2:296 m.fl. kommer precis som i dag även fortsättningsvis att vara beroende av nivån i Kullaviksbäcken men påverkas inte av exploateringsområdet. Sammanfattningsvis är den dagvattenlösning som föreslås för exploateringsområdet fullgod och mycket säker. Även de befintliga fastigheterna Släps-Kullen 2:296 m.fl. får en betydligt bättre och säkrare dagvattenlösning än vad som är fallet i dag. - Kungsbacka kommun som även yttrat sig beträffande invändningen om jäv för C.L. anförde i denna del bl.a. följande. Kungsbacka kommuns kommunstyrelse fattade den 23 februari 2000 beslut om planprogram för fastigheten Släps-Kullen 2:12. Vid sammanträdet var C.L., som tillika var ledamot i byggnadsnämnden, närvarande. C.L. var inte ledamot i byggnadsnämndens arbetsutskott. Byggnadsnämndens arbetsutskott beslöt den 21 mars 2000 att uppdraga åt stadsarkitektkontorets planavdelning att upprätta förslag till detaljplan i enlighet med det av kommunstyrelsen godkända planprogrammet för Släps-Kullen 2:12. Stadsarkitektkontorets planavdelning har därefter handlagt ärendet. Vid byggnadsnämndens möte den 8 juni 2000 lades tre alternativa förslag fram och nämnden beslöt att samrådshandlingar skulle upprättas beträffande ett av förslagen. Först efter kommunstyrelsens beslut om planprogram blev C.L. jävig i ärendet på grund av uppdrag för dåvarande exploatörs räkning. Vid byggnadsnämndens möte den 8 juni 2000 deltog C.L. på grund av jäv inte i ärendebehandlingen beträffande Släps-Kullen 2:12, vilket också antecknats i anslutning till beslutet. Jävet för C.L. upphörde i och med att fastigheten vid årsskiftet 2000/2001 förvärvades av NCC, vilket bl.a. framgår av stadsarkitektkontorets skrivelse den 27 juni 2001 med redovisning av planförslag inför beslut om samråd. NCC anmälde sig till kommunen som ny ägare och exploatör i början av år 2001. NCC har enligt uppgift inte anlitat Viproj AB, dvs. det bolag där C.L. är anställd. C.L. var inte längre jävig och deltog åter i byggnadsnämndens handläggning av detaljplaneärendet, t.ex. beslut om samråd den 5 juli 2001 och beslut om utställning den 4 december 2001. C.L. har inte varit närvarande vid möten i byggnadsnämnden, kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige för godkännande av detaljplanen. - Kommunen bifogade till sitt yttrande även ett yttrande från C.L. som anförde följande. Viproj AB erhöll i april 2000 ett uppdrag av PSAB att utföra en planstudie m.m. inom fastigheten Släps-Kullen 2:12. Arbetet utfördes under april och maj 2000 och slutfakturerades den 15 juni 2000. Därefter har några uppdrag inte utförts avseende fastigheten Släps-Kullen 2:12. Som underlag för uppdraget förelåg planprogram för fastigheten enligt kommunstyrelsens beslut den 23 februari 2000. Han är anställd som ingenjör inom Viproj AB och deltog i utredningsarbetet. På grund av uppdraget anmälde han jäv som ledamot i byggnadsnämnden vid ärendets beredning den 8 juni 2000.

Regeringen (Miljödepartementet, 2003-10-23) yttrade: Klagandena har bl.a. gjort invändning om att jäv föreläggat i samband med kommunens handläggning. Enligt 6 kap. 25 § punkten 4 [kommunallagen \(1991:900\)](#), KL, är en förtroendevald eller anställd inom kommunen jävig, förutom i de i punkt 1-3 angivna situationerna, om det finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet (delikatessjäv). - I [6 kap. 24 § första stycket KL](#) anges att en förtroendevald eller en anställd som är jävig inte får delta i eller närvara vid handläggningen av ärendet. - Av handlingarna i ärendet framgår att C.L. är anställd i ett företag som under perioden april-juni 2000 haft uppdrag att utföra planstudie m.m. inom fastigheten Släps-Kullen 2:12. Han har innan uppdraget inleddes deltagit i beslut om antagande av planprogram för området. Såvitt framgår av handlingarna finns det ingen grund att anta att han vid den tidpunkten varit jävig vid handläggningen av ärendet. Av handlingarna framgår vidare att C.L. på grund av jäv avstått från att

delta vid byggnadsnämndens möte den 8 juni 2000. C.L. har emellertid, efter det att uppdraget slutförts, deltagit i byggnadsnämndens beslut att godkänna planförslag som underlag för samråd och beslut om utställning av förslaget i aktuellt planärende. Regeringen finner att det förhållandet att C.L. deltagit i planarbetet på uppdrag av fastighetsägare/exploatör är en sådan omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet. Han borde därför på grund av jäv inte ha deltagit i kommunens fortsatta behandling av ärendet. Jävet kan inte anses ha upphört vid byte av fastighetsägare/exploatör. - Enligt [6 kap. 26 § KL](#) skall bortses från jäv när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse. Som konstaterats ovan har C.L. avstått från att delta i ärendets handläggning under den tid uppdraget pågick. Av handlingarna framgår även att han inte deltagit vid ärendets slutliga avgörande. De beslut som C.L. deltagit i har haft karaktär av beslut under ärendets beredning. - Regeringen finner vid en samlad bedömning, att det fel som förekommit, dvs. att C.L. deltagit i kommunens behandling av ärendet trots att han varit jävig, inte kan anses ha haft sådan betydelse för utgången i ärendet att det bör föranleda att kommunfullmäktiges antagandebeslut upphävs. - Regeringen finner inte heller att det i övrigt framkommit några omständigheter som innebär att planbeslutet bör upphävas på formella grunder. - Klagandena har i sak bl.a. framfört invändningar om att dagvattenfrågan inte lösts. Med hänsyn till vad kommunen anfört i yttrande till regeringen och till vad som i övrigt framkommit finner regeringen dock att det, för den prövning som skall ske i planärendet, är tillräckligt visat att det finns förutsättningar att lösa dagvattenfrågan för området. Ytterligare utredning om hur denna fråga närmare skall kunna lösas utan att olägenheter uppstår för de klagande får ske i samband med planens genomförande. Regeringen finner att detaljplanen inte heller i andra avseenden kan anses medföra sådana olägenheter för klagandena att planen av det skälet inte kan godtas. Vad klagandena anfört utgör inte heller i övrigt tillräckliga skäl för att regeringen med anledning av överklagandena skall upphäva beslutet att anta planen. Överklagandena bör därför avslås.

G. och J. af E. m.fl. ansökte hos Regeringsrätten om rättsprövning och yrkade att regeringens beslut skulle upphävas. Till stöd för sin talan åberopade de vad de tidigare anfört. De anförde vidare bl.a. följande. Regeringen har i sitt beslut fastslagit att C.L. varit jävig i anledning av att han under och i samband med planberedningens handläggning haft uppdrag för byggherren, vilket är en sådan omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet. Jävet är både materiellt och tidsmässigt av stor omfattning och har klart påverkat utgången i ärendet. Enbart denna omständighet bör vara en tillräcklig grund för att avslå detaljplanen. - Under handläggningen av detaljplanen har saknats en komplett miljökonsekvensbeskrivning. En av bristerna har varit att fredade och fridlysta djur inom planområdet inte har redovisats i den miljökonsekvensbeskrivning som finns i ärendet. - Inom planområdet finns en population av större vattensalamander (*Triturus cristatus*). Den förekommer företrädesvis på större delen av den under vårmånaderna vattensjuka äng, exakt där man avser att dränera ut och grundvattensänka och uppföra bostadshus. Den större vattensalamandern finns upptagen i EU:s art- och habitatdirektiv, vilket innebär att man inte får bygga eller på annat sätt skada djuren eller dess uppehållsplatser. Länsstyrelsen har som tillsynsmyndighet bort föranstalta om en oberoende inventering för att fastställa salamanderns existens och utbredning i området. Miljödepartementet borde ha återförvisat ärendet till länsstyrelsen för ny prövning enligt EU:s regler. Genom att underlåta en sådan prövning har utgången i ärendet kommit att påverkas.

Regeringsrätten avslog den 2 mars 2004 ett yrkande om inhibition samt beslutade om yttrande från regeringen i enlighet med följande motivering.

Enligt rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (det s.k. habitatdirektivet), ändrat genom rådets direktiv 97/62/EG, är den större vattensalamandern (*Triturus cristatus*) upptagen som en "art av gemenskapsintresse vars bevarande kräver att särskilda bevarandeområden utses" och som en "art av gemenskapsintresse som kräver noggrant skydd". Direktivet har i svensk rätt genomförts bl.a. genom bestämmelser i 4, 7 och [8 kap.miljöbalken](#) (MB). Enligt den med stöd av [8 kap. 1 § MB](#) utfärdade [artskyddsförordningen](#)

[\(1998:179\)](#) är den större vattensalamandern fridlyst med notering att den enligt habitatdirektivet är en sådan art som kräver noggrant skydd och för vilken särskilda bevarandeområden behöver utses. Fridlysningen anknyter till artikel 12 i habitatdirektivet och innebär bl.a. att det är förbjudet att avsiktligt störa djuren liksom att skada eller förstöra djurens fortplantningsområden eller viloplatser (1 a §). Vissa begränsade undantagsmöjligheter finns (1 f § jämfört med artikel 16 i habitatdirektivet). - Sökandena har i ärendet hos regeringen obesträtt uppgivit att det inom planområdet finns en population av den större vattensalamandern och ingett fotografier för att styrka detta. Någon utredning som gör det möjligt att värdera sökandenas uppgifter finns inte i målet. Av regeringens beslut framgår inte heller skälen till att regeringen ansett ytterligare utredning obehövlig. - Regeringsrätten finner att underlaget i målet behöver kompletteras. Regeringen skall därför yttra sig över vad sökandena anfört om förekomsten av den större vattensalamandern och om det rättsliga skyddet för hotade arter i ärenden om detaljplan.

Regeringen överlämnade som sitt yttrande en den 6 maj 2004 dagtecknad promemoria. I promemorian lämnades inledningsvis en sammanfattande redogörelse för relevanta artiklar i art- och habitatdirektivet och för hur direktivet genomförts i svensk lagstiftning. Det konstaterades vidare att den större vattensalamandern anges både i bilaga 2 och 4 till direktivet och att den således är en art där det ställs krav på att särskilda bevarandeområden utses och där arten i sig kräver ett noggrant skydd. - Av promemorian framgick att Naturvårdsverket, som yttrat sig till regeringen den 6 april 2004, inhämtat underlag från Länsstyrelsen i Hallands län. Länsstyrelsen anförde att den inte kunde bekräfta förekomst av större vattensalamander inom planområdet men fann ingen anledning att betvivla uppgiften. Enligt länsstyrelsen finns dock inte lämpliga fortplantnings- och viloområden för den större vattensalamandern i det område som enligt planen skall tas i anspråk för bebyggelse. Däremot finns sådana platser i andra delar av planområdet. Arten har inte beaktats i miljökonsekvensbeskrivningen eller annat underlag till planen. Under förutsättning att inte mark- eller andra anläggningsarbeten genomförs utanför det i detaljplanen angivna bebyggelseområdet bör, enligt länsstyrelsen, den större vattensalamanderns fortplantningsområden eller viloplatser inte påverkas på det sätt som förbjuds i [1 a § artskyddsförordningen](#). Dispens behövs då heller inte.

I den av regeringen överlämnade promemorian anfördes vidare följande. Regeringen konstaterar att det aktuella planområdet inte ingår i eller berörs av förslag till ett sådant särskilt bevarandeområde som kräver tillstånd enligt [7 kap. 28 a § första stycket MB](#) och som enligt [4 kap. 8 § MB](#) jämfört med [2 kap. 1 § andra stycket PBL](#), får komma till stånd endast om sådant tillstånd meddelas. Av Naturvårdsverkets yttrande framgår också att EU-kommissionen meddelat att Sverige har föreslagit tillräckligt med områden för arten i regionen. Regeringens beslut den 23 oktober 2003 som innebär att detaljplanen godtas står därför inte i strid med nämnda bestämmelser och inte heller med de aktuella bestämmelserna i art- och habitatdirektivet om skydd för områden som har förklarats som särskilda bevarandeområden. - Den fråga som då aktualiseras är om regeringens beslut står i strid med artikel 12 i art- och habitatdirektivet och de svenska bestämmelser som genomför direktivets bestämmelser om artskydd. Det kan därvid noteras att det finns en väsentlig skillnad mellan regeringen i artikel 12 och regeringen i artiklarna 4 och 6. För sådana områden som är skyddade enligt artikel 6 gäller att en plan eller ett projekt får godkännas av den nationella myndigheten först efter att myndigheten har försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada. Artikel 12 däremot ålägger medlemsstaterna att, genom vissa förbud, införa ett strikt skyddssystem i det naturliga utbredningsområdet för angivna djurarter. Däremot ställs inte motsvarande krav vad gäller nationella myndigheters godkännande av planer och projekt eller andra beslut. Artiklarna 4 och 6 har också i svensk lagstiftning genomförts som ett tillståndsförfarande, medan artikel 12 genomförts som generella förbud med möjligheter till dispens och utan någon koppling till prövningen enligt PBL. - Det finns i detta sammanhang även anledning att något beröra vad en detaljplan kan reglera. Syftet med en detaljplan kan vara dels att reglera förändringar av markanvändning och bebyggelse, dels att reglera bevarande av vissa byggnader och bebyggelsemiljöer eller reglera förutsättningarna för förnyelse och ombyggnad av befintliga bebyggelseområden. Att en detaljplan medger att mark

används för bebyggelse av visst slag innebär inte i sig att byggnadsåtgärder som står i strid med andra bestämmelser därmed blir tillåtna. Även om viss markanvändning har godtagits genom detaljplan kan det behövas andra tillstånd för att kunna genomföra planen. Det kan t.ex. behövas s.k. vattendom, dispens enligt [artskyddsförordningen](#) eller förordnande att strandskyddet skall upphävas inom planområdet. Regeringens beslut att godta den aktuella detaljplanen innebär således inte att den planerade markanvändningen tillåts strida mot [artskyddsförordningens](#) bestämmelser. - Med beaktande av hur artikel 12 i art- och habitatdirektivet är utformad och vad som ovan anförts om vad en detaljplan reglerar kan, enligt regeringens mening, tillämpningen av reglerna om artskydd i detaljplaneärendet inte anses strida mot artikel 12. Hanteringen av det aktuella planärendet får anses vara förenlig såväl med bestämmelserna i PBL som artikel 12 i art- och habitatdirektivet. - Regeringen konstaterar därutöver, mot bakgrund av Naturvårdsverkets yttrande, att ett genomförande av mark- och anläggningsarbeten i enlighet med detaljplanen inte innebär att den större vattensalamandern kommer att påverkas på det sätt som anges i [artskyddsförordningen](#). - Sammanfattningsvis anser regeringen att vad som nu framkommit inte utgör skäl att inte godta planen.

G. och J. af E. m.fl. tillade i yttrande bl.a. följande. Samtliga instanser anför att man inte kan bekräfta förekomsten av större vattensalamander men säger sig heller inte betvivla denna uppgift. Länsstyrelsen har inte haft någon kunskap om förekomst av den större vattensalamandern då detaljplanen antogs. Den större vattensalamandern är totalfredad enligt EG-bestämmelser. Länsstyrelsen har inte utrett eller prövat sökandenas uppgifter om förekomst av den större vattensalamandern eller av snok. I föreliggande fall skall [1 a § artskyddsförordningen](#) och [8 kap. MB](#) gälla. Försiktighetsprincipen bör iakttagas. Någon inventering eller annan undersökning har inte redovisats i någon handling. Av artikel 16 i habitatdirektivet framgår bl.a. att undantag från skyddsbestämmelserna får göras av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet, eller av andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär och betydelsefulla positiva konsekvenser för miljön. Några sådana skäl torde ej kunna anses föreligga här. Bestämmelsen är övergripande och kan inte åsidosättas genom att länsstyrelsen tror eller anser att salamandern inte finns på själva byggområdet.

Regeringsrätten (2005-02-08, Lavin, Billum, Almgren, Nord, Kindlund) yttrade: Skälen för Regeringsrättens avgörande. Enligt [1 § lagen \(1988:205\)](#) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut skall Regeringsrätten på ansökan av enskild part i ett sådant förvaltningsärende hos regeringen som rör något förhållande som avses i [8 kap.2](#) eller [3 §regeringsformen](#) pröva om avgörandet i ärendet strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden angett eller som i övrigt klart framgår av omständigheterna i ärendet. Rättsprövningen innefattar, förutom ren lagtolkning, även sådana frågor som faktabedömning och bevisvärdering samt frågan om beslutet strider mot kraven på saklighet, opartiskhet och allas likhet inför lagen. Prövningen omfattar också fel i förfarandet som kan ha påverkat utgången i ärendet. Om de tillämpade rättsreglerna är så utformade att myndigheten har en viss handlingsfrihet vid sitt beslutsfattande, omfattar rättsprövningen frågan om beslutet ryms inom handlingsfriheten ([prop. 1987/88:69 s. 23-25](#) och [234](#)).

Vad först gäller sökandenas invändning om jäv framgår av utredningen i målet att C.L. under handläggningen av detaljplanen varit jävig. Vid en samlad bedömning finner Regeringsrätten, i likhet med regeringen, att C.L:s deltagande i handläggningen av detaljplanen inte kan anses ha haft sådan betydelse för utgången i ärendet om detaljplan att detta utgör hinder för antagande av planen.

Vad härefter gäller sökandenas invändningar om bristande hänsynstagande till förekomsten av den fridlysta arten större vattensalamander och brister i miljökonsekvensbeskrivningen gör Regeringsrätten följande överväganden.

Habitatdirektivet syftar till att bevara vissa livsmiljöer samt djur- och växtarter och innebär dels ett artskydd, dels ett områdesskydd. Närmare bestämmelser om artskydd finns i artiklarna 12-16 i direktivet. Enligt artikel 12 skall medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att införa ett strikt skyddssystem för vissa förtecknade djurarter, bl.a. den större vattensalamandern, med förbud mot

bl.a. att skada eller förstöra djurens fortplantningsområden och viloplatser. Större vattensalamandern är en sådan art som enligt direktivet kräver ett noggrant skydd.

Habitatdirektivets krav på artskydd har som ovan nämnts genomförts genom den med stöd av [8 kap. 1 § MB](#) utfärdade [artskyddsförordningen](#). Av [1 a § i nämnda förordning](#) framgår sålunda att det i fråga om vissa i bilagan angivna djurarter är förbjudet bl.a. att avsiktligt störa djuren, särskilt under vissa känsliga perioder, och att skada eller förstöra djurens fortplantningsområden eller viloplatser. Förbudet gäller alla levnadsstadier hos djuren. Av 1 f § framgår att undantag från förbudet kan medges i vissa särskilt kvalificerade fall. För undantag krävs sålunda dels att det inte finns någon annan lämplig lösning, dels att undantaget inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde samt att undantaget behövs på grund av vissa uppräknade skäl. I detta fall synes endast de skäl som anges i första stycket 3 kunna komma i fråga, nämligen hänsyn till allmän hälsa och säkerhet eller andra tvingande skäl som har ett allt överskuggande allmänintresse. Naturvårdsverket beslutar om undantag. Dispens i det enskilda fallet får på samma villkor beslutas av länsstyrelsen.

Enligt [5 kap. 18 § andra stycket PBL](#) skall en miljökonsekvensbeskrivning upprättas om detaljplanen medger en användning av mark eller av byggnader eller andra anläggningar som innebär en betydande påverkan på miljön, hälsan eller hushållningen med mark och vatten och andra resurser. Miljökonsekvensbeskrivningen skall möjliggöra en samlad bedömning av en planerad anläggnings, verksamhets eller åtgärds inverkan på miljön, hälsan och hushållningen med mark och vatten och andra resurser.

I förarbetena till de tidigare gällande bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar anfördes bl.a. att det är viktigt att en bedömning av miljökonsekvenserna kommer in i ett tidigt planeringsskede, parallellt med tekniska och ekonomiska frågor, innan beslut fattas om en viss plan, åtgärd eller projekt ([prop. 1990/91:90 s. 167](#)). Lagrådet tillade för sin del bl.a. att beslutsmyndigheterna enligt förvaltningsförfarandets allmänna principer har ett ansvar för att ärendena blir tillfredsställande utredda. Den föreslagna ordningen får emellertid den effekten att miljökonsekvenserna blir utredda och därmed också beaktade av intressenten redan innan myndighetsprövningen tar vid och förhoppningsvis redan innan hans handlingsfrihet begränsats genom nedlagda projekteringskostnader och allehanda andra lösningar ([a. prop. s. 567](#)).

I propositionen till den nu aktuella bestämmelsen i [5 kap. 18 § PBL](#) anfördes bl.a. följande ([prop. 1994/95:230 s. 78](#)). En miljökonsekvensbeskrivning är en del av underlaget för beslut om antagande av detaljplan. Vid prövningen av ett sådant beslut kan brister i underlaget leda till att beslutet upphävs. En utebliven eller alltför bristfällig miljökonsekvensbeskrivning kan därvid vara skäl för att anse att beslutet att anta detaljplanen inte kan godtas. Det är knappast möjligt att generellt ange när en miljökonsekvensbeskrivning skall anses så bristfällig att detaljplanebeslutet bör upphävas. Detta måste bedömas från fall till fall, med utgångspunkt i de frågor som miljökonsekvensbeskrivningen i det enskilda fallet skall belysa.

Regeringsrätten noterar först att skyldigheten att upprätta miljökonsekvensbeskrivning inte är i fråga i målet (5 kap. 18 § andra stycket första meningen), utan frågan gäller endast om den miljökonsekvensbeskrivning som faktiskt gjorts svarar mot föreskrivna krav (samma lagrum andra meningen).

Som framgår av regeringens yttrande finns inte något formellt krav i PBL på att eventuellt behövliga dispenser enligt [artskyddsförordningen](#) skall ha inhämtats innan beslut fattas om en detaljplan. Ett effektivt genomförande av habitatdirektivets bestämmelser om artskydd synes emellertid förutsätta att det eventuella behovet av att ta hänsyn till fridlysta arter och deras fortplantnings- och viloplatser klarläggs i sådan tid att det kan beaktas såväl i planprocessen som i följande ärenden om bygglov i enlighet med planen. Om frågan om skydd för fridlysta arter tas upp först sedan övriga prövningar slutförts finns en uppenbar risk att någon verklig prövning av förutsättningarna för undantag från

fridlysningen inte kommer till stånd. Såväl exploatör som allmänhet har dessutom ett berättigat intresse av att på ett tidigt stadium få information även om sådana konsekvenser av planen.

Även om PBL inte formellt kräver att bestämmelserna om artskydd beaktas i ett ärende om detaljplan får regelsystemet anses förutsätta att erforderlig information i dessa avseenden ändå skall finnas tillgänglig i ett ärende om detaljplan, genom en miljökonsekvensbeskrivning i egentlig mening eller, om det är tillräckligt, genom utredning i enklare form (jfr även Boverket: Boken om MKB för detaljplan /2000/ Bil. 3 Ex. 1 p. 10). För att en miljökonsekvensbeskrivning skall kunna möjliggöra en samlad bedömning av de planerade åtgärdernas inverkan på bl.a. miljön måste den sålunda i förekommande fall behandla även förekomsten av skyddade arter och det eventuella behovet av hänsynstagande till deras fortplantnings- och viloplatser samt förutsättningarna för eventuell dispens från artskyddsföreskrifterna.

Av handlingarna i målet framgår bl.a. följande. Planområdet, som har en areal av ca 3,4 ha, är beläget i Kullavik i Kungsbacka kommun och ligger till allra största delen utanför gällande detaljplan. Sökandena har uppgivit att det inom planområdet finns bl.a. en population av den större vattensalamandern, vilken är en fridlyst art som enligt habitatdirektivet kräver ett noggrant skydd. Sökandenas uppgifter har inte motsagts eller ifrågasatts i regeringens yttrande. I den miljökonsekvensbeskrivning, daterad den 29 juni 1999 med komplettering den 9 december 1999, som gjorts i detaljplaneärendet finns - trots att effekter på naturmiljön behandlas i ett särskilt avsnitt - inte några uppgifter om förekomst av fridlysta eller hotade arter och således inte heller om den större vattensalamandern. Någon kompletterande utredning som kunnat klargöra de planerade åtgärdernas eventuella konsekvenser för sådana arter synes inte heller ha genomförts av de myndigheter som nu yttrat sig till regeringen (jfr Regeringsrättens dom den 2 juli 2004 i mål 670-02).

Regeringsrätten finner mot bakgrund av de obestridda uppgifterna om förekomst av fridlysta arter inom planområdet att det varit påkallat att miljökonsekvensbeskrivningen i det aktuella planärendet belyst även exploaterings konsekvenser för sådana arter. Den föreliggande miljökonsekvensbeskrivningen har inte möjliggjort en samlad bedömning av de planerade åtgärdernas inverkan på fridlysta arter och deras fortplantnings- och viloområden. Underlaget för beslutet om detaljplanen har därmed varit bristfälligt. Det är inte uppenbart att detta fel saknat betydelse för avgörandet. Beslutet i ärendet strider därför mot [5 kap. 18 § andra stycket PBL](#) och skall upphävas.

Domslut

*Regeringsrättens avgörande. Regeringsrätten upphäver regeringens beslut. I beslut den 10 mars 2005 upphävde regeringen (Miljödepartementet) kommunfullmäktiges beslut den 16 maj 2002 att anta detaljplan för Släps- Kullen 2:12 m.fl. i Släp i Kungsbacka kommun. **Föredraget 2004-12-08, föredragande Liljeros, målnummer 7694-03***

Bilaga 3- rättsfall avseende en detaljplans påverkan på ett Natura2000 område.

***Mark- och miljööverdomstolens dom den 17 december 2012, mål nr P 1440-12,** Det var frågan om en detaljplan kunde antas i ett område i Vellinge kommun. Planområdet angränsade till två stycken Natura 2000-områden. Syftet med detaljplanen var att bygga ett enbostadshus och ett ridhus med stall. Länsstyrelsen hade under detaljplaneprocessen lämnat olika och oklara uttalanden i fråga om tillstånd krävdes med hänsyn till påverkan på de angränsande Natura 2000-områdena, och även angående om en prövning enligt artskyddsförordningen behövdes. Mark – och miljööverdomstolen anförde att om frågan om tillståndsplikt enligt Natura 2000-reglerna och artskyddsförordningen tas upp först sedan övriga prövningar slutförts finns en risk för att någon verklig prövning i dessa delar inte kommer*

tillstånd. Frågorna bör därför tydligt klargöras inom ramen för detaljplaneprocessen. Eftersom länsstyrelsens ställningstagande var oklart återförvisades målet dit för ny bedömning.

Samma detaljplan prövades på nytt av **Mark- och miljööverdomstolen i dom från den 20 april 2015, mål nr P 8073-14**. Mark- och miljööverdomstolen upphävde i det målet slutligt den antagna detaljplanen. Mark- och miljööverdomstolen gjorde detta mot bakgrund av att detaljplanen inte klargjorde vilka konsekvenser ett genomförande av planen kunde få på skyddade områden och arter. På grund av dessa brister möjliggjorde inte underlaget ett ställningstagande kring behovet av Natura 2000-tillstånd och artskyddsdispens. Därutöver underströk Mark- och miljööverdomstolen att det inte är möjligt att skjuta upp kompletteringen av sådana uppgifter till en senare tillstånds- prövning enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken eller en artskyddsdispens.

I Regeringsrättens dom RÅ 2005 ref. 44 var frågan om påverkan från genomförandet av en detaljplan på den fridlysta arten större vattensalamander, som är upptagen i art- och habitatdirektivet. Domstolen konstaterade att det inte finns något formellt krav i PBL på att eventuellt behövliga dispenser enligt artskyddsförordningen ska ha inhämtats innan beslut fattas om en detaljplan. Ett effektivt genomförande av art- och habitatdirektivets bestämmelser om artskydd bör dock förutsätta att de behov av att ta hänsyn till fridlysta arter som kan föreligga ska klargöras tidigt i processen. Det är viktigt eftersom sådana klargöranden måste ske i sådan tid att de kan beaktas såväl i planprocessen som i kommande ärenden om bygglov i enlighet med planen. En miljökonsekvensbeskrivning hade tagits fram för detaljplanen. Domstolen ansåg dock att denna inte hade möjliggjort en samlad bedömning av de planerade åtgärdernas inverkan på fridlysta arter och deras fortplantnings- och viloområden.

Regeringsrättens dom RÅ 2006 ref. 88. I domen behandlades en detaljplan i Falkenbergs kommun. Detaljplanen medgav åtta nya byggrätter, huvudsakligen i anslutning till ett tidigare bebyggt område. Planområdet gränsade till ett Natura 2000-område. Kommunen hade bedömt att ett genomförande av planen inte skulle medföra en betydande påverkan på Natura 2000-området. Någon miljökonsekvensbeskrivning hade därför inte upprättats.

Regeringsrätten konstaterade att det underlag som legat till grund för ställningstagandet i detaljplaneärendet inte varit tillräckligt för att det skulle kunna uteslutas att genomförandet av planen kunde komma att ha en betydande påverkan på Natura 2000-området. En miljökonsekvensbeskrivning skulle därför ha upprättats. I fall av det här slaget ska det, enligt domstolen, stå helt klart att betydande påverkan inte kan uppkomma för att en miljökonsekvensbeskrivning ska kunna underlåtas. Eftersom någon miljökonsekvensbeskrivning inte hade gjorts i ärendet kunde detaljplanen inte godkännas.

Bilaga 4-rättsfall med avseende på strandskyddet

MÖD 2016:13

Detaljplan för bostäder ----- En del av den föreslagna bebyggelsen enligt detaljplanen var belägen inom strandskyddat område och kommunen hade upphävt strandskyddet inom detta område. Mark- och miljööverdomstolen har bedömt att det område inom detaljplanen där strandskyddet upphävs inte tagits i anspråk på ett sätt som medför att området saknar betydelse för strandskyddets syften.

Visserligen avsåg detaljplanen att tillgodose ett angeläget allmänt intresse. Det har dock inte visats att det saknas möjligheter att tillgodose detta intresse utanför strandskyddat område. Mot den bakgrunden har det inte funnits förutsättningar att upphäva strandskyddet inom planområdet. Mark- och miljööverdomstolen har därför upphävt detaljplanen.

Mark- och miljööverdomstolen

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2015-07-07 i mål nr P 2120-15, se bilaga A

KLAGANDE1. Hyresgästföreningen i Solna

2. Naturskyddsföreningen i Solna-Sundbyberg

3. Naturskyddsföreningen i Stockholms län Norrbackagatan 80113 41 Stockholm

4. Världsnaturfonden WWF Ulriksdals slott170 81 Solna

MOTPARTSolna kommun 171 86 Solna

Ombud: Advokaterna M B och K H

SAKENDetaljplan för del av Arenastaden, stadsdelarna Järva och Råsunda, Solna kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

1. Mark- och miljööverdomstolen avvisar yrkandet om upphävande av Länsstyrelsens i Stockholms län beslut om strandskydd.
2. Mark- och miljööverdomstolen avslår yrkandena om att inhämta yttrande från Naturvårdsverket samt förhandsavgörande från EU-domstolen.
3. Med ändring av mark- och miljödomstolens dom upphäver Mark- och miljööverdomstolen Kommunfullmäktiges i Solna kommun beslut den 16 juni 2014, § 145, att anta detaljplan för del av Arenastaden, stadsdelarna Järva och Råsunda.

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Hyresgästföreningen i Solna, Naturskyddsföreningen i Solna-Sundbyberg, Naturskyddsföreningen i Stockholms län och Världsnaturfonden WWF har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen, med ändring av mark- och miljödomstolens dom, ska upphäva beslutet att anta detaljplan för del av Arenastaden, stadsdelarna Järva och Råsunda.

Hyresgästföreningen i Solna har även yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska upphäva de beslut som fattats av Länsstyrelsen i Stockholms län angående generellt upphävande av strandskydd längs vattendrag.

Naturskyddsföreningen i Solna-Sundbyberg, Naturskyddsföreningen i Stockholms län och Världsnaturfonden WWF har även begärt att Mark- och miljööverdomstolen ska inhämta ett yttrande från Naturvårdsverket angående strandskyddsfrågor samt ett förhandsavgörande från EU-domstolen angående tolkningen av artikel 5 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om vissa planers och programs miljöpåverkan.

Solna kommun (kommunen) har motsatt sig ändring.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Klagandena har utöver vad de tidigare anfört tillagt i huvudsak följande.

Hyresgästföreningen i Solna

Det saknas skäl att upphäva strandskyddet. Strandskyddsområdet kring Råstasjön är inte sedan tidigare ianspråktaget. Det största området där strandskyddet i planen upphävs består av skog, buskvegetation, ängsmark och park. Inga byggnader finns i dag inom det strandskyddade området. Att kommunen vill skapa en sammanhängande bebyggelse, att området inte är tillgängligt för eller används av allmänheten och att området ligger nära områden som redan är ianspråktaga utgör inte skäl att upphäva strandskyddet.

Avgörande för om strandskyddet ska kunna upphävas är om området är att betrakta som allemansrättsligt tillgängligt eller inte. Det strandskyddade området kring Råstasjön är allemansrättsligt tillgängligt. De ingrepp på strandskyddet som i dag finns på platsen har uppkommit i samband med byggandet av Arenastaden. Ingreppen är sanktionerade genom tillfälliga strandskyddsdispenser. Områdena kan återställas när den tillfälliga verksamheten upphör. Utgångspunkten vad gäller upphävandet av strandskyddet ska vara den situation som rådde innan området började exploateras.

Vidare har ett antal ingrepp inom området skett utan tillstånd. Dessa ingrepp har fått området att verka delvis ianspråktaget.

Enligt plankartan upphävs endast strandskyddet där huskroppar, förskolegård och gator placeras. Detta är inte riktigt då allmänhetens tillgång till strandzonen ytterligare kommer att begränsas eftersom bl.a. parker, gångvägar och lekplatser kommer att anläggas samt att vattensjuk mark kommer att behöva dräneras. Vidare kommer även hemfridszoner att skapas kring de bostäder som uppförs. Bostäderna som uppförs är upp till elva våningar höga vilket medför en stor effekt på närmiljön, både vad gäller naturen och människors upplevda tillgång till stranden.

Strandlinjen är felaktigt angiven. Detta får konsekvenser både vad gäller strandskyddet och möjligheten att lagligt bebygga området.

Solna är högexploaterat vilket medför att det är av stor vikt att natur- och grönområden behålls för att man ska kunna erbjuda befolkningen tätortsnära lättillgänglig natur. Att bostäderna skulle behöva byggas just inom det aktuella området med hänvisning till den nya tunnelbanesträckningen är en efterhandskonstruktion.

Naturskyddsföreningen i Solna-Sundbyberg, Naturskyddsföreningen i Stockholms län och Världsnaturfonden WWF

Det saknas särskilda skäl att upphäva strandskyddet. Vad avser området vid Råstasjöns utlopp har detta inte tagits i anspråk tidigare. Övrigt strandskyddat område kring Råstasjön, som hänvisas till som ianspråktaget, har inte heller tagits i anspråk. I vart fall utgör den planerade bebyggelsen ett otillåtet ingrepp i jämförelse med den tidigare verksamheten på platsen.

Det är oklart om det fanns strandskyddsdispens för den deponi- och lagerverksamhet som enligt kommunen bedrevs t.o.m. 1990-talet. Kommunen har inte presenterat bevis för att det fanns en giltig dispens. Utan dispens kan marken inte bedömas som ianspråktagen. Den tidigare verksamheten har historiskt sett inte haft en klar tomtavgränsning eller hemfridszon. De bilder som finns visar att områdets exploatering har skiftat. Verksamheten utökades tills den försvann någon gång mellan 1970-talet och 2001. Mellan 2001 och 2003 var området täckt med gräs, träd och buskar. Detta talar för att området var oexploaterat under flera år. Enligt flygfotona påbörjades en ny successiv exploatering efter 2003.

Det är inte möjligt att upphäva strandskyddet med hänvisning till att åtgärderna rör ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför det strandskyddade området. Bostäderna vid Råstasjön är inte av tillräckligt stor betydelse. Det finns dessutom möjlighet att uppföra bostäderna på andra platser. Det finns tillgänglig mark t.ex. vid Dalvägen, dvs. inom tunnelbanans influensområde, som går att bygga på.

Området vid Dalvägen kan inrymma 600 lägenheter så att man inte behöver bygga på strandskyddad mark vid Råstasjön. Minst 300-400 lägenheter skulle kunna byggas vid Dalvägen som tillsammans med de ca 300 tillkommande lägenheterna som planeras enligt förslag till detaljplan för kvarteret Ballongberget m.fl. kan ersätta detaljplanen vid Råstasjön.

Att bostäderna skulle behöva uppföras just på denna plats med hänvisning till den nya tunnelbanesträckningen är en efterhandskonstruktion. Solna kommun är otydlig när det gäller att avgränsa tunnelbanans influensområde. Det har inte presenterats några dokument som visar att bostäderna skulle vara en del av ett åtagande från kommunens sida. Kommunen har i övrigt fram till 2030 att färdigställa de avtalade bostäderna och att uppfylla sin del av avtalet. Strandskyddsbestämmelserna kan inte avtalas bort och det kan inte vara lagstiftarens intention att bestämmelserna ska öppna för en sådan praxis.

Detaljplanen strider mot strandskyddets syften och proportionalitetsprincipen. Ett genomförande av detaljplanen skulle förstöra hälften av naturområdet vid Råstasjön. Resterande del skulle drabbas hårt. För att bygga fem till elva våningar höga huskroppar krävs omfattande sanering och dränering av marken. Detta skulle innebära att ytterligare naturmark behöver tas i anspråk.

De tillfälliga strandskyddsdispenser som getts inom området för att möjliggöra färdigställandet av Arenastaden innebär inte att det blir möjligt att permanent upphäva strandskyddet på platsen.

Strandlinjen har angetts felaktigt i detaljplanen. Ett större strandskyddat område kommer att exploateras än vad som framgår där. I detaljplanen anges att en park och en lekplats ska anläggas på strandskyddad, oexploaterad mark. Detta har inte markerats i planbeskrivningen. Strandskyddet har heller inte upphävts för dessa områden.

De planerade ingreppen och att upphäva strandskyddet i detaljplaneområdet är inte förenligt med skyddsbestämmelsernas syften (7 kap. 26 § miljöbalken). Enligt förarbetena ska det biologiska intresset väga lika tungt som det allemansrättsliga intresset vid en strandskyddsprövning. Trots att kommunen har planmonopol har man inte lyckats förevisa en uttömmande utredning av lokaliseringalternativ i hela kommunen. Det är inte nödvändigt att bygga på strandskyddad mark för att uppfylla detaljplanens syfte eller att behöva bygga så många och så höga byggnader.

Kommunen har inte presenterat något rimligt alternativ till den aktuella detaljplanen. Varken i den första eller i den reviderade miljökonsekvensbeskrivningen har det funnits en utredning av ett rimligt och realistiskt alternativ. Miljökonsekvensbeskrivningens redogörelse för klimatförändringarnas konsekvenser för planområdet är bristfällig.

Området kring Råstasjön är ett viktigt rekreationsområde för ca 30 000 boende i både Solna och Sundbyberg. Råstasjön är ett mycket artrikt naturområde och är känt bland fågelskådare i hela landet. Omkring 190 olika fågelarter har observerats i området runt sjön, likaså flera fladdermusarter. Även växtlivet är mycket artrikt. Detaljplanen strider därmed mot artskyddsförordningen.

Kommunen har anfört i huvudsak följande.

Det tillbakavisas att strandlinjen är felaktigt angiven. Den strandlinje som använts är Råstasjöns strandlinje vid normalt medelvattenstånd. Klagandena hänvisar till en strandlinje som framgår av ett dokument från 1975. Omfattningen av Råstasjön 1975 motsvaras inte av omfattningen av sjön i dag

varför strandlinjen från 1975 är irrelevant. Vidare kommer den strandlinje som klagandena hänvisar till från en karta i liten skala.

Det finns särskilda skäl att upphäva strandskyddet enligt 7 kap. 18 c § första stycket 1 miljöbalken eftersom området sedan 1950-60-talen varit ianspråktaget av olika verksamheter, upplag och deponi. Allmänheten saknar tillträde till och intresse av detta område. Det krävs inte att det är fråga om byggnader för att ett område ska anses ha tagits i anspråk. Det är tillräckligt att området används eller sköts på ett sätt som ger uttryck för att allmänheten inte har tillträde dit. Vad avser utloppet till Råstasjön är detta sedan tidigare undantaget från strandskydd. Den del av utloppet som omfattas av strandskydd gör det på grund av Råstasjön.

Av det totala planområdet om ca 11,7 hektar är endast halva området beläget inom strandskydd. Med hänsyn till befintlig bebyggelse, Hagalunds bangård som utgör riksintresse, det störande externa industribullret från bangården och omgivande vägar är det inte möjligt att förlägga ytterligare bostadsbebyggelse närmare bangården utanför strandskyddsområdet.

Betydande delar av planområdet har sedan mycket länge använts för annan verksamhet, vilket gäller även för det område inom planområdet där strandskyddet hävs. Vad gäller de tillfälliga strandskyddsdispenserna har det i besluten angetts att dispensområdena ska återställas i det skick som förelåg innan dispensen användes eller till grusad yta. Det har således inte varit fråga om att dispensområdet ska göras om till naturområde eller liknande. Dessa dispensområden är dessutom belägna på sådana platser som långt tidigare varit ianspråktaga.

Det finns också särskilda skäl att upphäva strandskyddet enligt 7 kap. 18 c § första stycket 5 miljöbalken. Den tilltänkta bostadsbebyggelsen utgör ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför det aktuella området. Behovet av nya bostäder är påtagligt. Kommunen har gentemot staten åtagit sig att uppföra nya bostäder som en avtalsenlig skyldighet mot att tunnelbanan byggs ut till Arenastaden.

Bostadsbebyggelsen med 600-700 lägenheter är en del av de 4 500 lägenheter som Solna kommun har åtagit sig att bygga. Det finns inga andra ytor som kan bebyggas för att ersätta bostäderna i den aktuella detaljplanen inom de influensområden som gäller för tunnelbaneutbyggnaden. Detta skulle innebära att kommunen inte kan uppfylla sin del av avtalet och det finns då en risk att det inte blir någon tunnelbaneutbyggnad till Arenastaden. Behovet av bostäder är så stort att bostadsbyggande måste ske på samtliga platser där det är möjligt. I Solna är möjligheterna till bostadsbyggande starkt begränsade till följd av den stora omfattningen av riksintressen såsom nationalstadsparken, trafikleder, bangårdar m.m. Markytan vid Dalvägen, som i och för sig ingår i influensområdet, är alldeles för liten för att inrymma de bostadsvolymer som finns i den aktuella planen.

Kommunen kan inte förändra influensområdet eftersom detta har fastställts av staten/regeringskansliet. Förslaget till detaljplan för kvarteret Ballongberget, som arbetats fram av miljö- och byggnadsförvaltningen, godkändes inte av byggnadsnämnden den 3 februari 2016 utan återremitterades till förvaltningen. Det innebär att befintlig principöverenskommelse med kommunstyrelsen som omfattar 160 lägenheter i nämnda kvarter är det som gäller. Det är också det som redovisats till Stockholmsförhandlingen.

I miljökonsekvensbeskrivningen har överväganden gjorts som har tagit hänsyn till strandskyddets syften, proportionalitetsprincipen, den planerade bebyggelsens påverkan på växt- och djurliv samt områdets betydelse för rekreation. Mot bakgrund av proportionalitetsprincipen har kommunen under detaljplanearbetet minskat omfattningen av bostadsbebyggelsen och således även det markområde som krävs för bebyggelsen. Planområdet har i betydande grad anpassats till förekomsten av inventerade arter och deras behov. Bedömningen är att de negativa konsekvenserna för naturvärdena och den biologiska mångfalden är små. För området runt Råstasjön i övrigt utreder kommunen

förutsättningarna för bildande av naturreservat. I miljökonsekvensbeskrivningen har redovisats såväl rimliga alternativ som klimatförändringarnas konsekvenser för planområdet.

Planförslaget bedöms inte skada eller förstöra fortplantningsområden för de förekommande arterna av fladdermöss eller fågelarter som är upptagna i artskyddsförordningen. Ingen art bedöms påverkas i sådan omfattning att exploateringen skulle kunna innebära en risk för artens fortlevnad.

De planerade bostäderna kommer inte att ha någon utökad hemfridszon. Närområdet kring byggnaderna är utformat så att tydliga gränser, genom bl.a. vägar, tydliggör var de boendes hemfridszon slutar och var allmänheten äger tillträde. Vad avser påståendet om att det finns en lekplats och park utanför det område där strandskyddet upphävs kommer kommunen innan denna lekplats uppförs att överväga om det krävs strandskyddsdispens. Om så är fallet kommer kommunen att söka dispens.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Mark- och miljööverdomstolen har hållit syn i målet. Parterna har lagt fram omfattande skriftlig utredning.

Prövningens omfattning

Mark- och miljööverdomstolen ska i detta mål pröva kommunens beslut att anta detaljplan för Arenastaden, stadsdelarna Järva och Råsunda, i Solna kommun. Det yrkande från Hyresgästföreningen i Solna som avser Länsstyrelsens i Stockholms län beslut angående strandskydd kan inte prövas i detta mål. Yrkandet ska därför avvisas.

Omfattningen av överprövningen av detaljplaner har behandlats i flera tidigare avgöranden från Mark- och miljööverdomstolen. Länsstyrelsen har i detta mål i egenskap av regional planmyndighet prövat planen och i ett beslut den 5 mars 2015 funnit att det finns särskilda skäl att upphäva strandskyddet (dnr 40412-30735-2014). Att länsstyrelsen bedömt planen som godtagbar i en fråga som länsstyrelsen ska bevaka som regional planmyndighet innebär i många fall att det inte finns skäl för den överprövande myndigheten att frångå den bedömningen. Det finns dock inget som hindrar att den överprövande myndigheten gör en annan bedömning, t.ex. om underlaget är bristfälligt (jfr MÖD 2014:12).

Planområdet

Detaljplaneområdet omfattar ca 11,7 hektar och är beläget vid Råstasjön. Den största delen av planområdet är inte tidigare planlagt men vissa delar omfattas av gällande planer. För Råstasjön gäller strandskydd för land- och vattenområde intill 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd. Däremot omfattas utloppet från Råstasjön inte i sig av strandskydd men större delen av utloppet omfattas av det strandskydd som gäller för Råstasjön. Hälften av detaljplaneområdet, uppskattningsvis ca 6 hektar, är beläget inom strandskyddat område. Genom den antagna detaljplanen skulle strandskyddet upphävas i områden för kvartersmark för bostäder och på allmän plats markerad som lokalgata. Ungefär hälften av den yta som läggs ut som bostadskvarter och lokalgata ligger inom strandskyddat område. Inom de områden som detaljplaneläggs i övrigt som allmän plats, natur eller park, ska strandskyddet kvarstå.

Vad gäller områdets natur- och rekreationsvärden framgår bl.a. följande av planbeskrivningen. Råstasjön och dess omgivningar är mycket välbesökta och ett av kommunens viktigaste och mest lättillgängliga natur- och rekreationsområden. I skogen norr om Råstasjön finns en relativt artrik och individrik häckfågelfauna, dominerad av insektsätande småfåglar. Tätheten av näktergal, som finns i skogen norr om Råstasjön med 6-8 revir på ca 10 hektar skog, ligger på samma nivå som de tätaste dokumenterade förekomsterna av näktergal i Sverige. I naturområdet och vid sjön finns även rödlistade arter som mindre hackspett, brunand, och silltrut.

Skrattmåskolonin har ett högt värde och utgörs av 300 häckande par. Sju fladdermusarter har påträffats, dock ingen rödlistad art. Råstasjön utgör en nyckelbiotop för fladdermöss på våren (se planbeskrivningen s. 6 f). Av miljökonsekvensbeskrivningen framgår bl.a. att naturen runt Råstasjön fyller en mycket viktig funktion eftersom Solna stad med omgivning är tätbebyggt och har ett högt exploateringsstryck (s. 5 i miljökonsekvensbeskrivningen).

Strandskyddsbestämmelserna

Strandskyddet syftar till att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten ([7 kap. 13 § miljöbalken](#)). Det är förbjudet att inom strandskyddsområde bl.a. uppföra nya byggnader och utföra anläggningar eller anordningar om det hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt eller vidta åtgärder som väsentligen försämrar livsvillkoren för djur- och växtarter ([7 kap. 15 § miljöbalken](#)). I en detaljplan får kommunen upphäva strandskydd 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](#), bl.a. kriterierna för vad som utgör särskilda skäl, ska tillämpas på detaljplanebestämmelser om upphävande av strandskydd ([4 kap. 17 § plan- och bygglagen](#)).

Frågan i målet är om kommunens beslut att i detaljplanen upphäva strandskyddet vid Råstasjön är förenligt med strandskyddsbestämmelserna. I handlingarna som legat till grund för den aktuella planen har som särskilda skäl angetts att området redan är ianspråktaget på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften och att området behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området.

Möjligheten för kommuner att i detaljplan upphäva strandskyddet infördes genom lagändringar som trädde ikraft den 1 juli 2009. Dessförinnan var det länsstyrelsen som, enligt bestämmelser i [miljöbalken](#), kunde förordna att ett område som skulle ingå i en detaljplan, inte längre skulle omfattas av strandskydd. Att bestämmelserna om upphävande av strandskydd infördes i [plan- och bygglagen](#) innebar i sig ingen ändring av förutsättningarna att upphäva strandskyddet i samband med detaljpaneläggning.

Prövningen skulle inte påverkas materiellt av att den sker i samband med detaljpaneläggning. Reglerna skulle i princip vara desamma som vid prövning av en dispens från strandskyddet (se [prop. 2008/09:119 s. 50 och 119](#)).

De övriga förändringar i strandskyddsbestämmelserna som trädde ikraft den 1 juli 2009 innebar bl.a. att vissa lättnader infördes vad gäller utvecklingen i landsbygdsområden. Vad gäller de delar av landet som inte omfattades av bestämmelserna om landsbygdsutvecklingen uttalades följande i förarbetena. Det finns ett behov av att förtydliga och stärka gällande regler om strandskydd. Ändringar i lagstiftningen bör tillsammans med andra åtgärder, bl.a. förbättrad vägledning och tillsyn, ge förutsättningar för en mer enhetlig och korrekt tillämpning av regelverket. Målet bör vara att begränsa en ytterligare byggnation i områden som inte omfattas av de nya reglerna om lättnader i strandskyddet. Behovet av detta är särskilt stort i de delar av landet där stränderna redan har exploaterats i hög grad och det finns ett starkt tryck på ytterligare byggnation längs stränderna ([prop. 2008/09:119 s. 34](#)). I dessa förarbeten underströks också vikten av en restriktiv tillämpning av reglerna om dispens och upphävande (a.a. s. 29). Vikten av en restriktiv tillämpning betonades också i samband med [miljöbalkens](#) tillkomst ([prop. 1997/98:45 del 2 s. 88](#)).

En annan förändring som infördes 2009 var att strandskyddet åter skulle gälla när en detaljplan ersätts med en ny plan. En noggrann prövning av syftet med strandskyddet och skälen för ett upphävande skulle ske i samband med en ny detaljpaneläggning. I förarbetena uttalades att de tidigare skälen för ett upphävande helt eller delvis kunde sakna relevans om den planerade användningen av ett område som har omfattats av strandskydd förändras ([prop. 2008/09:119 s. 78](#)).

Är området ianspråktaget på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften?

Mark- och miljööverdomstolen konstaterar inledningsvis att det inte har framkommit något skäl att avvika från den strandlinje som kommunen har använt i planhandlingarna. Denna strandlinje ska alltså ligga till grund för bedömningen i målet.

Som ett särskilt skäl vid prövningen av en fråga om upphävande av strandskyddet får beaktas om det område som upphävandet avser redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften. För att marken ska kunna räknas som ianspråktagen måste det vara fråga om ett lagligt ianspråktagande (se [prop. 2008/09:119 s. 105](#)).

På en del av det planlagda området finns i dag byggbodar uppställda. Dessa har uppförts med stöd av tidsbegränsade strandskyddsdispenser som getts för arbetet med färdigställandet av Arenastaden (jfr Mark- och miljööverdomstolens dom den 16 juni 2015 i mål nr M 1898-15). Dessa dispenser avser kortare perioder och avsikten är att dispensområdet ska återställas till det skick som det hade innan dispensen utnyttjades eller till grusad yta. Vid bedömningen av om området ska anses vara ianspråktaget saknar därför dessa tidsbegränsade dispenser någon självständig betydelse.

Kommunen har även gjort gällande att en del av området där strandskyddet upphävs enligt planen har tagits i anspråk sedan 1950, -60 och -70-talen och en del under 2000. I planbeskrivningen (s. 11) anges följande angående frågan om strandskydd.

”Merparten av markområdet där strandskyddet föreslås upphävas saknar i dag vegetation och utgörs till stor del av grusade ytor för upplag, en tillfällig bensinstation, parkering m.m. Äldre kartor, flygbilder och annan dokumentation visar att de ytor som föreslås bebyggas inom strandskydd har varit ianspråktagna och inte använts för friluft- och rekreationsändamål eller varit tillgängliga för allmänheten sedan 1960-talet”

Kommunen har även upprättat en särskild promemoria om strandskydd daterad den 14 maj 2014 för att mer i detalj beskriva hur markanvändningen sett ut för olika delområden. Där beskrivs att en del av området tagits i anspråk tidigare. Redogörelsen i promemorian av vilka områden som bedöms som ianspråktagna avser såväl områden innanför som utanför strandskyddslinjen. I detta mål är det dock endast relevant att bedöma om ianspråktagande skett innanför strandskyddslinjen i det område där strandskyddet upphävs genom detaljplanen.

Vad som anges i promemorian i fråga om marken har tagits i anspråk har visst stöd i de fotografier som finns i ärendet och det kan därmed åtminstone i vissa delar vara frågan om ett kontinuerligt ianspråktagande även i tiden före 1975 då de generella strandskyddsbestämmelserna infördes. Vid synen har Mark- och miljööverdomstolen också kunnat konstatera att vissa delar av området har röjts från växtlighet eller utnyttjas för andra ändamål. Det framgår dock av utredningen att stora delar av det strandskyddade området där strandskyddet upphävs enligt detaljplanen inte har tagits i anspråk. Detta gäller även det begränsade området vid Råstasjöns utlopp. Kommunen har inte heller gjort gällande att ianspråktagandet avser hela det område som omfattas av upphävandet av strandskydd i planen.

För att bestämmelsen i 7 kap 18 c § första stycket 1 ska vara tillämplig är det inte tillräckligt att delar av det område där strandskyddet ska upphävas kan anses vara ianspråktaget. För att det ska föreligga särskilda skäl enligt den aktuella bestämmelsen måste området dessutom vara ianspråktaget på ett sätt som gör att området saknar betydelse för strandskyddets syften, dvs. att trygga allmänhetens tillgång till strandområden och att bevara goda livsvillkor för djur- och växtliv. En del av området är i dag ianspråktaget bl.a. på så sätt att grusade ytor används för upplag (se s. 11 i planbeskrivningen). Enligt planen avses området i huvudsak tas i anspråk för bostadsbebyggelse. Marken kommer alltså att tas i anspråk för ett annat ändamål och det blir då fråga om ett annat utnyttjande. Planen kan leda till en påverkan även utanför området där strandskyddet upphävs, nämligen på så sätt att djur- och växtlivet påverkas. Som ianspråktagandet ser ut i dag vad gäller

grusade ytor m.m. får området i huvudsak fortfarande anses vara tillgängligt för allmänheten. Dessa ytor kan alltså inte anses ha tagits i anspråk på ett sätt som gör att området saknar betydelse för strandskyddets syften.

Sammantaget bedömer därmed Mark- och miljööverdomstolen dels att stora delar av det område där strandskyddet upphävs i den antagna planen överhuvudtaget inte har tagits i anspråk, dels att vissa delar inte heller är ianspråktagna på ett sätt som saknar betydelse för strandskyddets syften. Beträffande de delar som kan anses ha tagits i anspråk efter det att de generella bestämmelserna om strandskydd infördes har det inte heller visats att det är frågan om ett lagligt ianspråktagande. Det finns alltså inte förutsättningar att upphäva strandskyddet med stöd av [7 kap. 18 c § första stycket 1 miljöbalken](#).

Behöver området tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området?

Vad avser möjligheten att upphäva strandskyddet med stöd av [7 kap. 18 c § första stycket 5 miljöbalken](#) gör Mark- och miljööverdomstolen följande bedömning.

Enligt motiven till den aktuella bestämmelsen är en kommuns behov av tätortsutveckling ett exempel på en sådan åtgärd som kan utgöra ett allmänt intresse. För att intresset ska anses vara angeläget bör enligt motiven den planerade åtgärden långsiktigt ge fördelar för samhället ([prop. 2008/09:119 s. 106](#)).

Byggandet av nya bostäder kan inte generellt anses utgöra ett angeläget allmänt intresse enligt bestämmelsen. Mot bakgrund av den påtagliga bostadsbrist som råder i Stockholmsregionen kan dock byggandet av 600-700 bostäder i detta fall anses vara ett sådant angeläget intresse som medför långsiktiga fördelar för samhället.

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 i stället ([prop. 2008/09:119 s. 106](#)).

Kommunen har anfört sammanfattningsvis att det saknas andra områden i Solna att bygga nya bostäder på, att kommunen till följd av bostadsbristen måste bygga inom alla områden som är möjliga att bebygga samt att kommunen, till följd av ett avtal om den nya tunnelbanesträckningen, är bunden att uppföra ett visst antal nya bostäder inom tunnelbanans influensområde.

Den omständigheten att kommunen genom avtal har bundit upp sig för att bygga bostäder inom det aktuella området saknar betydelse vid bedömningen om intresset kan tillgodoses utanför området.

När det gäller möjligheten att uppföra bostäder utanför strandskyddsområdet och därmed uppnå syftet med planen har kommunen redogjort övergripande för svårigheterna att bygga bostäder på andra platser inom kommunen och inom influensområdet för tunnelbanan. 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. Någon sådan utredning finns inte heller i miljökonsekvensbeskrivningens redogörelse för rimliga alternativ. Det alternativ som redovisas där innebär tvärtom en betydligt mer omfattande exploatering inom strandskyddat område i enlighet med vad som föreslogs under samrådet.

Mot den bakgrunden finner domstolen att kommunen inte i tillräcklig omfattning utrett om intresset att bygga bostäder kan tillgodoses utanför området, vare sig inom influensområdet för tunnelbanan eller inom kommunen i övrigt.

Sammantaget finner domstolen att kommunen inte har visat att det saknas möjligheter att uppnå syftet med planen genom att bygga bostäder utanför strandskyddat område.

Det finns därför inte skäl att upphäva strandskyddet enligt 7 kap. 18 c § första stycket 5 miljöbalken.

Sammanfattning

Mot bakgrund av de bedömningar som Mark- och miljööverdomstolen redovisat har det inte funnits förutsättningar att upphäva strandskyddet inom detaljplanen. Planen strider alltså mot en rättsregel.

Om domstolen vid sin prövning av ett överklagat beslut att anta en detaljplan finner att beslutet strider mot en rättsregel ska planen upphävas i sin helhet. Om kommunen medgett det får dock beslutet upphävas i en viss del eller ändras på annat sätt (13 kap. 17 § plan- och bygglagen. Eftersom det inte finns sådana förutsättningar i detta fall ska planen upphävas i sin helhet. Vid denna utgång saknas skäl att pröva övriga invändningar mot planen.

Eftersom Mark- och miljööverdomstolen funnit att planen ska upphävas finns det inte anledning att inhämta yttrande från Naturvårdsverket eller att inhämta förhandsavgörande från EU-domstolen. Yrkandena om detta från Naturskyddsföreningen i Solna-Sundbyberg, Naturskyddsföreningen i Stockholms län och Världsnaturfonden WWF ska därför avslås.

Det får anses vara av vikt för ledning av rättstillämpningen att målet prövas av Högsta domstolen. Mark- och miljööverdomstolen tillåter därför enligt 5 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar att målet överklagas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B Överklagande senast 2016-03-14.

I avgörandet har deltagit hovrättsrådet Per Sundberg, tekniska rådet Carl-Gustaf Hagander, hovrättsrådet Margaretha Gistorp, referent, samt tf. hovrättsassessorn Kristina Börjevik Kovaniemi.

Föredragande har varit hovrättsfiskalen Ulrika Lundgren.

BILAGA A

NACKA TINGSRÄTTS, MARK- OCH MILJÖDOMSTOLEN, DOM

KLAGANDE

1. I A

2. R A

3. B B

4. K B

5. Brf Udden

6. C H

7. S H

8. Ö H

9. H I

10. I L

11. P L

12. E L

13. L L

14. O L

15. G L

16. B I

17. E N

18. Nätverket Rädda Råstasjön

19. M R

20. L R

21. J S

22. M T

23. T V

24. J W

25. A W

26. Hyresgästföreningen i Solna

27. Världsnaturfonden WWF

28. Naturskyddsföreningen i Stockholms län

29. Naturskyddsföreningen i Solna-SundbybergStällföreträdare för 27-29: F R

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslår yrkandet om syn.

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandena.

YRKANDEN

I A, R A, B B, K B, Brf Udden, C H, S H, Ö H, H I, I L, P L, E L, L L, O L, G L, B I, E N, Nätverket Rädda Råstasjön, M R, L R, J S, M T, T V, J W och A W har yrkat att mark- och miljödomstolen med ändring av Länsstyrelsens i Stockholms län (länsstyrelsen) beslut ska tillerkänna dem talerätt hos länsstyrelsen.

Hyresgästföreningen i Solna, Världsnaturfonden WWF, Naturskyddsföreningen i Stockholms län och Naturskyddsföreningen i Solna-Sundbyberg har yrkat att mark- och miljödomstolen med ändring av länsstyrelsens beslut ska upphäva Kommunfullmäktiges i Solna kommun beslut att anta detaljplanen. Världsnaturfonden WWF, Naturskyddsföreningen i Stockholms län och Naturskyddsföreningen i Solna-Sundbyberg har vidare yrkat att mark- och miljödomstolen ska hålla syn.

GRUNDER OCH OMSTÄNDIGHETER

Klagandena har i förekommande fall anfört i huvudsak följande till stöd för sin talan.

I A

Hon är sakägare i egenskap av att vara en av de 30 000 personer som årligen besöker och behöver Råstasjön som en del i sitt välbefinnande. Förutom detta bor hon ca 400 meter från Råstasjön.

B B, K B, E L, L L, O L, G L, E N, M T och A W

Det ligger i sakens natur att allmänheten och respektive sakägare inte kan bo i grönområdet. Det är ett oexploaterat friluftsområde dit många människor kommer för att få del av natur samt djur- och växtliv. Alla människor som rör sig kring Råstasjön är därför sakägare och bör ha rätt att överklaga beslutet att anta detaljplanen. Detaljplanen går dem emot då deras friluftsområde kommer bli en exploaterad del av en stad om detaljplanen vinner laga kraft. De är således sakägare med rätt att överklaga.

Brf Udden, C H, H I, B I och T V

Hela det planlagda området ligger på mark som har använts som sopdeponi. De äger respektive bor i fastigheten Udden 3, som gränsar till den före detta deponin. Enligt Statens Geotekniska Institut kan deponigasen spridas horisontellt när marken ska saneras och hårdgöras, vilket innebär att den kan nå fram till Udden 3. Dessutom innehåller det planlagda området inte enbart metangas utan även gifter av olika slag eftersom diverse sopor dumpats där.

Ö H

Råstasjön med omgivning är ett område som nyttjas av många och därmed är dessa sakägare. Det vore demokratiskt mycket suspekt om vissa områden inte kan ha någon sakägare annat än den som äger marken. Att som länsstyrelsen endast acceptera organisationer som sakägare är ytterligare

suspekt. Det betyder att endast åsikter som gått genom organisationer kan framföras. Hela detta synsätt leder till ett korporativistiskt samhälle med ytterst lite inflytande för enskilda och lösare sammansatta nätverk. Demokratin måste ges möjlighet att verka genom enskilda människor vilket länsstyrelsen försöker motverka.

I L och P L

Länsstyrelsen synes ha avvisat deras överklagande främst på grunden att de inte skulle äga fastighet inom eller angränsande till planområdet. Denna avgränsning av vilka som anses berörda av ett planärende synes i och för sig vara vanlig. Den kan dock inte ses som en given maximal avgränsning av kretsen som är berörda och som därmed kan ha rätt att överklaga. Snarare är detta att se som det minimiområde inom vilket man normalt får anse att fastighetsägarna är berörda och kan betraktas som sakägare.

Lagstiftaren har valt att inte ge sakägarbegreppet någon strikt definition. Det uttrycks i förarbeten och praxis i termer som "den som beslutet angår" eller att "beslutet ska påverka vederbörandes rättsställning eller beröra ett intresse som är knutet till denne och erkänt av rättsordningen". Det går med andra ord inte att enkelt avgöra frågan om de har rätt att överklaga genom att enbart betrakta hur deras fastighet är belägen i förhållande till planområdet. Man behöver även bedöma huruvida planens faktiska effekter är så stora för just dem och deras fastighet att planen kan sägas beröra deras intressen mer än vad en allmän samhällsutveckling gör, ifall detaljplanen endast är ett led i en sådan utveckling. Om en detaljplans effekter mer generellt påverkar fastigheter på en ort eller i en del av en ort har praxis inneburit att fastighetsägarna utanför planens direkta närområde har fått tåla detta utan att kunna överklaga detaljplanen. Huvudfrågan i detta mål blir därför om detaljplanen mer påtagligt och specifikt kan sägas beröra just deras enskilda intressen i sådan omfattning att de ska anses ha rätt att överklaga detaljplanens antagande.

Situationen i Solna och avseende Råstasjön och Arenaområdets belägenhet och utveckling å ena sidan och samhället Solnas intressen å andra sidan är tämligen speciell. Utan att här gå in på detaljer är det starkt motstånd mot att strandskyddet inte upprätthålls och att effekterna på djur och natur av etableringen som länsstyrelsen godtagit är betydande. De boende i området har ett mycket starkt och berättigat specifikt intresse av att bevaka samhällsutvecklingen inom Arenastaden och verka för att förändringar där inte sker på ett sådant sätt att naturmiljön runt Råstasjön skadas. Boendemiljön kommer även att allvarligt påverkas om byggnationerna verkställs och detta såväl under byggnationstiden som efter dess uppförande då trafiksituationen på Sjövägen av naturliga skäl kommer att kraftigt ökas i förhållande till den situation som redan nu är allvarlig till följd av de dåliga markförhållandena. Detaljplanen har gått dem emot och de är i allra högsta grad saklegitimerade.

Nätverket Rädda Råstasjön

Nätverket Rädda Råstasjön är sakägare eftersom detaljplanen kommer att förstöra ett område som är mycket viktigt för tiotusentals invånare i Solna och kringliggande kommuner. Därvid kan hänvisas till de nära 23 000 namnunderskrifter som finns med krav på att hela naturområdet runt sjön ska undantas från bebyggelse. Nätverket Rädda Råstasjön företräder i praktiken dessa nära 23 000 personer, och fler därtill.

M R

Det finns inga regler som direkt avgränsar kretsen sakägare utan en bedömning får göras i varje enskilt fall. Området runt Råstasjön är på dess södra sida angränsande till villor och tätbebyggda bostadsområden. Många boende är berörda av parkens öde såsom livligt frekventerat.

Det finns ingen entydig och klar definition av begreppet sakägare. Tolkningen av vem som ska ses som sakägare ska vara generös.

Hyresgästföreningen i Solna

Området vid Råstasjön fungerar som bullerskydd samt som barriär och buffertzon för känsligare områden väster och nordväst om området. Naturvärden och vild och obruten natur ska vara kvar med de positiva hälsoeffekter det innebär för människor som vistas i området. Solna är tättbebyggt med högt exploateringsstryck. Även områden med lägre naturvärde har stor betydelse som buffertzon mellan naturområdet och statsbebyggelse.

Våtmarken ska behållas eftersom konsekvenserna av en dränering inte går att förutse vad gäller hur det påverkar naturvärdena vid Råstasjön och dess omnejd.

Det saknas skäl i den fördjupade översiktsplanen till att bygga bostäder inom strandskyddat område. Ur sanitär synpunkt är det olämpligt p.g.a. skrattnäskolonin samt sump- och naturskogen. Bostäder kan byggas på annan plats i Solna.

Det är direkt olämpligt att bebygga det aktuella området med tanke på deponin och dess innehåll med hög risk för och gasinträngning. Solna kommun har bristfälligt undersökt förekomsten av metangas och miljöfarliga ämnen. Att bygga på deponin riskerar människors hälsa. Risk finns att föroreningar läcker ut i Råstasjön och Brunnsviken.

Världsnaturfonden WWF, Naturskyddsföreningen i Stockholms län och Naturskyddsföreningen i Solna-Sundbyberg

Nära 23 000 personer har i dagsläget skrivit under namninsamlingen för bevarande av områdets naturvärden och för stopp av ytterligare exploatering. Råstasjön bjuder på en unik närnatur med höga naturvärden, som inte kan tillhandahållas någon annanstans i Solna. Områdets sammantagna naturvärden, dvs. inkluderat randområdena utanför strandskyddet, skulle minska om detaljplanen genomförs. Redan små minskningar av ytan kan helt förstöra arters habitat eller minska habitaterna påtagligt. För att kunna bygga hus måste marken dräneras. Detta skulle drastiskt ändra markförhållandena. Många våtmarksgynnade arter skulle minska i antal eller försvinna.

Råstasjön är inte bara en sjö utan ett naturområde där sjön utgör en del, tillsammans med strand-, skogs- och ängsmiljöer. Områdets styrka är att det inte är en park utan ett stycke vild, artrik och mycket lättillgänglig natur. I miljökonsekvensbeskrivningen anges även att naturen runt Råstasjön fyller en mycket viktig funktion, då Solna kommun med omgivningar är tättbebyggt och har ett högt exploateringsstryck. Om den tänkta bebyggelsen skulle komma till stånd måste troligen en stor del av skogen dräneras och alla träd avlägsnas. Området innehåller ovärderliga naturvärden som ger exempelvis vattenrallen möjlighet att både häcka och övervintra, vilket inte förekommer någon annanstans i Sveriges storstadsmiljöer.

Beslutande organ var kommunfullmäktige och eftersom det har hållits ett val emellan och majoritetsförhållandena i kommunfullmäktige har ändrats borde medgivande beträffande förändringar i detaljplanen enbart ha skett av nuvarande kommunfullmäktige.

Den planerade bebyggelsen kommer att leda till ackumulerande och sekundära effekter som påverkar det strandskyddade området och naturvärdena avsevärt negativt.

Det är inte möjligt att upphäva strandskydd med hänvisning till tätortsutveckling eller avskärmning eller till att skapa stadsliv.

Det är inte heller möjligt att upphäva strandskydd med hänvisning till att marken är ianspråktagen. Om det trots detta skulle byggas på ianspråktagen mark får det enbart byggas på den platsen och

inte på angränsande områden som inte bedöms vara ianspråktagna enligt strandskyddets regler. Solna kommun måste i så fall använda ett annat giltigt skäl än ianspråktagen mark för att kunna bygga på område som inte bedöms vara ianspråktaget.

Inför antagandet av detaljplanen underläts en inventering av sjöfauna och flora. Båda är viktiga för att förstå fågellivet och Råstasjöns ekosystem som helhet. I miljökonsekvensbeskrivningen underläts bedömningen av hur byggprocessen och nybyggnation skulle påverka livet under och över vattenytan samt vilka sekundära och ackumulerande effekter som skulle kunna uppstå.

Det finns minst sju arter av fladdermöss inom området. Området är som helhet av så högt naturvärde att inte bara strandskyddet måste hållas intakt, även angränsande områden måste skyddas mot all form av exploatering och i stället återställas i de områden som lovligt respektive olovligt exploaterats. Annars hotas även de värden som artskyddsbestämmelserna är avsedd att skydda.

Det är olämpligt att bygga på en nedlagd deponi. Det har inte skett en fullständig riskbedömning och miljökonsekvensbeskrivning inför en eventuell sanering samt byggnation och upprättande av skyddsåtgärder. Det finns stor risk för skador på området och människors hälsa i samband med sanering och byggnation på den gamla deponin. Saneringen och de skyddsåtgärder som skulle krävas för att överhuvudtaget kunna bygga innebär en oacceptabelt ökad risk och påfrestning på hela områdets natur- och rekreationsvärden.

Man kan inte i detaljplanen bortse från hur luftföroreningar kan komma att påverkas i och med genomförandet av planförslaget. Trafiksituationen på de stora lederna, bl.a. med köer under delar av dagen, medför i dagsläget att partikelhalterna överskrider gränsvärdet. Att planera för flera tusen personer boende i direkt anslutning till ett naturområde förvärrar troligtvis detta tillstånd.

Detaljplanen strider mot [miljöbalkens](#) hänsynsregler. Den strider vidare mot Solna kommuns miljöprogram och överenskomna åtaganden om hållbart byggande samt bevarande av grönområden.

Artdatabanken har presenterat en reviderad rödlista över hotade arter i Sverige 2015. Förutom de rödlistade arter som sedan tidigare häckar vid Råstasjön, mindre hackspett, silltrut och brunand, har nu ytterligare fyra fågelarter som häckar vid Råstasjön tillkommit till Artdatabankens rödlista, nämligen gröngöling, duvhök, sävsparv och stare. Utöver dessa fågelarter vistas även fem rödlistade arter vid Råstasjön utanför häckningstid. Det rör sig om spillkråka, skäggmes, buskskvätta, kungsfågel och gulsparr. Dessutom finns det ett bestånd av alm på sjöns norra sida. Alm har fått ändrad klassning och betecknas nu som akut hotad, dvs. arten riskerar att dö ut.

Artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna, rätt till skydd för privat- och familjeliv, inkluderar även skydd för medborgarnas hälsa.

Exploateringsprocessen samt den planerade bebyggelsen kommer att ha en skadlig effekt på kommuninvånarnas hälsa. Under byggprocessen finns det stor risk att ämnen från den tidigare deponin släpps fria eller läcker till Råstasjön respektive Brunnsviken, som redan idag är hårdbelastade. Vidare skapar bebyggelsen en stor negativ effekt på det unika friluftsområdet så att rekreationspotentialen för närboende och andra som vistas i området försämras påtagligt. Det har som följd att dessa människors hälsa inte oväsentligt kommer att lida skada.

DOMSKÄL

Enligt 3 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar ska domstolen hålla syn på stället om det behövs. Mark och miljödomstolen anser inte att behövs hålla syn på stället i detta fall. Yrkandet om syn ska därför avslås.

Vad gäller frågorna om talerätt gör mark- och miljödomstolen följande bedömning.

Enligt mark- och miljödomstolens mening finns det, givet det åtagande som Solna kommun har gjort hos länsstyrelsen, inte fog för antagandet att boende på Udden 3 kommer att drabbas av olägenheter till följd av att gaser från deponin sprids i samband med att marken i deponin saneras och hårdgörs. Det har inte heller i övrigt framkommit skäl att göra någon annan bedömning avseende talarätsfrågorna än vad länsstyrelsen har gjort. Länsstyrelsens avvisningsbeslut ska därför inte ändras.

Beträffande överklagandet från Hyresgästföreningen i Solna, Världsnaturfonden WWF, Naturskyddsföreningen i Stockholms län och Naturskyddsföreningen i Solna-Sundbyberg gör mark- och miljödomstolen följande bedömning.

Enligt mark- och miljödomstolens mening är miljökonsekvensbeskrivningen, med de kompletteringar i form av bl.a. en naturvärdesinventering och fem artinventeringar, däribland en fågelinventering, som genomfördes efter kritik under plansamrådet, tillräcklig som underlag för att nu pröva detaljplanen. Det som har anförts om en utökad rödlistning av arter, m.m., förändrar inte detta.

Mark- och miljödomstolen finner i likhet med länsstyrelsen att varken det som framkommit beträffande skyddsvärda arter, riskerna för ökade luft- och vattenföroreningar, områdets lämplighet ur sanitär synpunkt p.g.a. skrattnåskolonin eller närheten till sump- och naturskog utgör skäl att upphäva detaljplanen. Inte heller vad som framkommit beträffande förhållandena kring den f.d. deponin utgör skäl att häva planen. Mark- och miljödomstolen instämmer även i övrigt i länsstyrelsens bedömning i sak. Även de nu berörda överklagandena ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV 427)

Överklagande senast den 28 juli 2015.

Denny Heinefors

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Denny Heinefors, ordförande, och tekniska rådet Maria Backström Bergqvist

Bilaga 5 Rättsfall om risken för översvämning

Rättspraxis om risken för översvämning

Regeringen meddelade i december 2016 två beslut om detaljplan och översvämning. Det ena beslutet (2016-12-14, N2015/05389/PBB) avsåg ett kustområde, Klagshamn, i Malmö kommun. Kommunen antog en detaljplan som möjliggjorde bebyggelse av 85 småhus och den omfattade även befintlig bebyggelse. Länsstyrelsen i Skåne upp hävde detaljplanen bl.a. med hänsyn till att redan den gällande över svämningsproblematiken skulle förvärras. Kommunen överklagade länsstyrelsens beslut till regeringen och gjorde gällande att det inte fanns någon risk för översvämning. I ärendet yttrade sig bl.a. MSB och Boverket. MSB anförde att det aktuella planområdet är låglänt och att det riskerade att översvämmas såväl från havet som vid skyfall. Boverket delade länsstyrelsens bedömning om att kommunen i plan handlingarna inte visat att den dagvattenlösning och de skyddsåtgärder som föreslagits var tillräckliga för att bebyggelsen inom plan området inte skulle översvämmas. Regeringen fann att det kunde befaras att den i detaljplanen reglerade bebyggelsen blir olämplig med hänsyn till risken för översvämning.

Det andra beslutet avsåg Skanör i Vellinge kommun, som är beläget på Falsterbonäset. (2016-12-14 N2015/08042/PBB). Hela Falsterbonäset sticker ut som en halvö i sydvästra Skåne och är lågt beläget och därmed mycket utsatt för havsnivåhöjningar. Kommunen beslutade att anta detaljplan för flerbostadshus vid ett torg i Skanör. Bebyggelsen var planerad att ligga 1,3–1,8 meter över havet. I planen ingick en skyddsåtgärd i form av en vall med en lägsta nivå på 2,1 meter och en högsta på 2,8 meter. Vallen hade anlagts med en höjd om 2,1 meter. Länsstyrelsen i Skåne upphävde beslutet. Av länsstyrelsens yttrande framgår att myndighetens ställningstagande grundar sig på tidsperspektivet 2100 och framåt. Länsstyrelsen bedömde att skyddsåtgärderna var otillräckliga utifrån scenariot att havsytan permanent skulle stiga med en meter och upp till tre meter vid högvatten år 2100. Vallen skulle inte vara tillräcklig för att förhindra översvämning från havet. Hela området består också av genomsläppliga sandjordar, vilket skulle innebära att förväntade framtida grundvattennivåer skulle ligga i nivå med markytan. Det skulle vidare föreligga en risk för erosion, som kunde orsaka genombrott av vallen. I ett 100-årsperspektiv skulle det därför krävas pumpning. Därtill menade länsstyrelsen att dagvattenhanteringen inte gick att säkerställa. Kommunen överklagade länsstyrelsens beslut. Boverket avgav efter att ha hört MSB ett yttrande. MSB ansåg bl.a. att vallen borde vara minst 2,8 meter vid planens genomförande. En översvämning skulle enligt myndigheten kunna innebära att vatten tränger in i byggnadsdelar eller påverkar teknisk infrastruktur. En analys av detta borde därför sträcka sig utanför planområdet. Boverket delade MSB:s uppfattning och höll med länsstyrelsen om att ett 100-års perspektiv kan vara acceptabelt när det gäller enskilda som inte innefattar samhällsviktiga verksamheter. Verket delade också länsstyrelsens uppfattning om att kommunen inte säkerställt hanteringen av dagvatten i planen. Regeringen ansåg sammantaget att detaljplanen inte garanterade att bostadsbebyggelsen inom planområdet blir lämplig med hänsyn till människors hälsa och säkerhet med hänvisning till översvämningsrisken.

I ett annat tidigare ärende blev utgången den motsatta. Det är en det handlade om en detaljplan för Raå, i Helsingborgs kommun. Det planerades för tillbyggnad till tre befintliga bostadshus. Stadsbyggnadsnämnden i Helsingborg beslutade i augusti 2013 att anta en detaljplan för fastigheten Matrosen 42 m.fl. på Raå. Länsstyrelsen beslutade i november 2013 att med stöd av 11 kap. 10 § PBL överpröva

kommunens beslut. I juni 2014 beslutade länsstyrelsen att upphäva kommunens beslut med motiveringen att bebyggelsen blir olämplig med hänsyn till risken för översvämning och att kommunen hade valt att inte använda sig av skyddsplaner utan hänvisade till ställningstagande om att översvämningsrisken skulle utredas i ett helhetsperspektiv framöver. Länsstyrelsens beslut överklagades till regeringen. I ärendet yttrade sig MSB och Boverket. MSB ansåg i sitt yttrande att det inte var rimligt att kommunen planerar nya eller utvidgade byggrätter inom område som riskerar att översvämmas vid ett 100 årsflöde och extrema nivaer på havet, om inte åtgärder vidtas för att reducera konsekvenserna av en översvämning. MSB hänvisade till att det i förarbetena till ändringen av PBL angavs att erosion och översvämning har preciserats särskilt trots att de i dagligt tal skulle kunna klassas som olyckor. Anledningen till detta var att de kunde uppträda med ett långsamt förlopp och därför exkluderas som olycka i jämförelse med definitionen av olycka som används i lag om skydd mot olyckor. MSB ansåg därför att man vid en prövning enligt PBL borde se på konsekvenser av en översvämning på samma sätt som en olycka, dock med beaktande av att det under vissa förutsättningar är ett långsamt förlopp. Med detta avsåg MSB att åtgärder för att göra marken lämplig inte kunde skjutas på framtiden utan bör vara utredda vid beslut om en detaljplan. Konsekvenser av en översvämning borde därför som regel vara hanterad i planen genom anpassning eller förebyggande åtgärder.

Boverket ansåg att regeringen borde bifalla Helsingborgs kommuns överklagande. Boverket anförde i sitt yttrande bl.a. följande:

Boverket är av samma åsikt som kommunen och länsstyrelsen och MSB att den aktuella marken inte är lämplig för nya bostäder. Men i det aktuella ärendet finns det särskilda omständigheter att ta hänsyn till lik som det alltid gör då det handlar om befintliga bebyggelseområden.

De tre enbostadsfastigheterna ligger inom detaljplanerat område och den pågående användningen har stöd i gällande detaljplaner. Det aktuella planförslaget medger inte ytterligare bostäder. Den egentliga frågan är istället om lokaliseringen av tre mindre tillbyggnader, på sammanlagt 78 kvadratmeter för de tre bostadshusen, kan anses vara förenligt med lagens krav på lämplig markanvändning med hänsyn till översvämningsrisken. Översvämningsrisken består i detta fall dels av en risk att området översvämmas vid kraftigt regnande som får Raån, som rinner genom samhället, att svämma över (100 årsflöde), dels en bedömd risk att havsnivån på längre sikt kommer att höjas och att planområdet lik som stora delar av Raå samhälle tillsammans med alla lågt belägna kustområden kommer att översvämmas.

Boverket anser att de olika typerna av risker måste bedömas och hanteras på olika sätt. Risken för översvämning med anledning av mycket regn och smältvatten är en sedan tidigare känd risk och generellt sett är den befintliga bebyggelsen i landet lokaliserad med hänsyn till denna risk även om kunskapen och medvetenheten idag är lite större än den kanske varit tidigare. Denna risk har också uppgraderats med anledning av att kraftiga regn, motsvarande 100-års regn, förväntas förekomma oftare i framtiden än tidigare. Den prognosticerade höjningen av havsnivån med anledning av klimatologiska förändringar är en risk av annan art och av helt andra dimensioner där följderna, om prognoserna visar sig stämma, är samhällsomvälvande. Denna risk har också relativt nyligen uppmärksamats och samhället och de olika samhällsfunktionerna har inte hunnit anpassa sig till hur risken ska bedömas och hur den ska hanteras.

En genomtänkt fysisk planering kan vara ett sätt att minimera problem med en stigande havsnivå och ökad nederbörd – framförallt när det gäller lokalisering av ny bebyggelse och tillhörande infrastruktur. Plan- och bygglagen erbjuder instrument särskilt för detta i form av regionplan och kommuntäckande översiktsplan som kan ange förutsättningarna för den detaljerade planläggningen och för lokaliseringsprövningar i detaljplan, bygglov och förhandsbesked. Möjligheterna att skapa

nödvändiga förändringar för den befintliga bebyggelsen och den befintliga infrastrukturen är mycket mer begränsade och här är plan- och bygglagen idag inte det verktyg som kan lösa dessa frågor.

Regeringen upphävde länsstyrelsens beslut och angav som skäl att aktuella fastigheter ingick i ett större område där översvämningens risken är stor och åtgärder behövs för att skydda befintlig bebyggelse. Eftersom det var ett begränsat område kunde detaljplanen dock god tas trots att det inte var klarlagt vilka åtgärder som skulle komma att vidtas.

Sammantaget ger de två ärendena från år 2016 intryck av att det nu finns en acceptans för att även havsnivåhöjningar ska beaktas vid detaljplaneförfarandet och att 2100 utgör en acceptabel utgångs punkt. Så var inte bedömningen i det tidigare ärendet från Raå, vilket skulle kunna indikera en praxisförändring. Av betydelse kan dock ha varit att det i Raå handlade om några mindre tillbyggnader.