



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 060105

DOM
2013-04-10
Stockholm

Mål nr
P 6594-12

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2012-06-29 i mål P 6571-11,
se bilaga A

KLAGANDE

Nacka kommun, 131 81 Nacka

MOTPARTER

1. H A
2. M A
3. M H
4. M H
5. P K
6. P R
7. T M
8. Nacka Naturskyddsförening, c/o R F

SAKEN

Detaljplan för del av Y m.fl. i Nacka kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen upphäver punkt 1 i mark- och miljödomstolens dom
och fastställer kommunfullmäktiges i Nacka kommuns beslut den 23 maj 2011, § 141,
att anta detaljplanen för del av Y m.fl. i Nacka kommun.

Dok.Id 1065040

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 2290 103 17 Stockholm	Birger Jarls Torg 16	08-561 670 00 08-561 675 50	08-561 675 59	måndag – fredag 09:00-15:00
		E-post: svea.avd6@dom.se www.svea.se		

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Nacka kommun har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska ändra mark- och miljödomstolens dom så att kommunens beslut att anta detaljplanen står fast.

H och M A, M och M H, P K, P

R, T M samt **Nacka Naturskyddsförening** har bestritt bifall till överklagandet.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Nacka kommun har till stöd för överklagandet i allt väsentligt anfört följande. Pågående utbyggnader vid Kvarnholmen har mycket stor betydelse för kommunens och regionens bostadsförsörjning. Kvarnholmsförbindelsen är en förutsättning för att fullfölja utbyggnaderna samt möjliggör miljövinster genom kortad resväg. Mark- och miljödomstolen har uppfattat flera avgörande förhållanden i målet felaktigt, vilket lett till att domstolen kommit till felaktiga slutsatser om såväl behov av underlag för prövningen som påverkan.

Mark- och miljödomstolens uppfattning att detaljplanen utan trafikplats på Värmdöleden skulle innebära att cirka 11 000 fordon leds upp till Griffelvägen vid skol- och idrottsområdet är uppenbart fel. Av planen samt tillhörande promemorior framgår följande. Med trafikplats på Värmdöleden har trafiken på Svindersviksbron beräknats till cirka 9 000 fordon år 2030 och trafiken fördelas på trafikplatsen och Griffelvägen. Utan trafikplats blir den totala trafikmängden på bron endast cirka 4 200 fordon år 2030. Detta eftersom den trafik som ska västerut väljer att färdas via Kvarnholmsvägen och Henriksdal. Av planens underlag framgår att cirka 4 200 fordon beräknas trafikera Griffelvägen vid vägporten under Värmdöleden om ingen trafikplats kommer till stånd. Det blir således inte större trafikmängder om det inte byggs någon trafikplats. Mark- och miljödomstolen har således fel utgångspunkt för sin bedömning av behovet av underlag. Det blir inga avgörande förändringar av trafikflödet och de analyser som tidigare gjorts för miljökonsekvensbeskrivningen när det gäller luftkvalitet är fortsatt relevanta. Det är trafikflödena på Värmdöleden som är helt

dominerande. Utförda utredningar och beräkningar gäller därför alltså och visar att inga miljö kvalitetsnormer för luft överskrids. Det ska noteras att det inte är någon skillnad mellan planförslaget och nollalternativet i påverkan i den aktuella frågan, vilket bevisar att planen följer miljö kvalitetsnormer. Mot denna bakgrund finns ingen anledning av föreslå skyddsåtgärder. Det har gjorts nya spridningsberäkningar av halter inandningsbara partiklar (PM10) med en antagen trafik om 11 000 fordon längs Griffelvägen (d.v.s. mark- och miljö domstolens felaktiga antagande). Beräkningarna visar att även om trafiken skulle komma att uppgå till denna mängd så klaras miljö kvalitetsnormerna.

Vid Ryssbergets tunnelmynningar anger plankartan att markanvändningen ska vara ”natur”. Inom ”natur” får människor vistas men bebyggelse inte uppföras. Det finns inte någon bestämmelse om skyddsstängsel i planen. Däremot innehåller planbeskrivningen en illustration som visar ett skyddsräcke ovanför en tunnelmynning. Räcket syftar till att förebygga fall från den höga höjden. Det finns inget i planen som kan leda till slutsatsen att räcket syftar till att hålla människor borta p.g.a. höga partikelhalter. Kommunen har alltså inte reglerat förhållandena på sätt som mark- och miljö domstolen angett.

Mark- och miljö domstolen har vidare påstått att exponeringen på skol- och idrottsområdet inte utretts i miljö konsekvensbeskrivningen. Analyser och slutsatser samt figurer finns såväl i beskrivningen som i dess referenser. Figurerna redovisar tydligt vilka ljudnivåer och partikelhalter som beräknas uppkomma inom skol- och idrottsområdet.

Det saknas, i motsats till vad mark- och miljö domstolen har ansett, behov av ytterligare kommunala dokument. Det kan emellertid noteras att en ny kommuntäckande översiktsplan var föremål för samråd vintern 2010, att den ställdes ut mellan den 19 december 2011 och den 19 mars 2012, samt att den antogs den 11 juni 2012. Planen har nu vunnit laga kraft. I målet aktuell detaljplan har stöd av den nya översiktplanen. Översiktplanen var tillgänglig för mark- och miljö domstolen under handläggningen där, men domstolen har inte kommenterat den.

En inaktuell situation har, genom en illustrerad bild, redovisats i miljökonsekvensbeskrivningen. Bilden har emellertid inte varit betydelsefull i bedömningarna inför antagandet. Det framgår klart av planbeskrivning, plankarta och miljökonsekvensbeskrivning vilka alternativ som gäller och vilken påverkan som kan förväntas.

Slutligen kan påpekas att även om det hade varit fråga om ett överskridande av miljökvalitetsnormer så kan sådana godtas av olika skäl. Regeringsrätten har t.ex. godtagit en detaljplan, trots vissa överskridanden, med motiveringen att prognoser är mer eller mindre säkra antaganden om ett stort antal faktorer som kan påverka nivåerna samt att åtgärder planeras för att komma till rätta med föroreningarna. Hade det varit fråga om ett överskridande skulle motsvarande förhållanden gällt i detta fall.

Nacka Naturskyddsförening har i huvudsak anfört följande. Kvarnholmsförbindelsen är inte nödvändig för Kvarnholmens vidare utveckling. Det skulle vara möjligt att trafikförsörja Kvarnholmen med spårtrafik i kombination med t.ex. båttrafik men sådana alternativ har aldrig utretts seriöst. Att bron möjliggör miljövinster är obevisat och långt ifrån självklart. Hela transportsystemet måste ställas om för att nå hållbarhet. Det räcker inte med enbart ny teknik utan vägtransporterna måste minska. Kvarnholmsförbindelsen strider mot flera miljömål och det finns brister i miljökonsekvensbeskrivningen. Eftersom den nya broförbindelsen kommer att generera stora mängder trafik i områden där miljökvalitetsnormer redan idag överskrids bör mark- och miljödomstolens dom stå fast. Det är fråga om ett trafikallstrande projekt som kommer att bidra till att miljökvalitetsnormerna för PM10 ytterligare överskrids. I miljökonsekvensbeskrivningens avsnitt om luftkvalitet nämns inte skolområdet. Den enda gång som skol- och idrottsområdet nämns i miljökonsekvensbeskrivningen är under rubriken buller.

Redan risken för att en miljökvalitetsnorm inte följs utgör skäl för att använda miljöbalkens bestämmelser. I detta fall är risken uppenbar att miljökvalitetsnormerna för PM10 inte följs, dessutom i ett område där människor vistas. De nya beräkningar som gjorts visar att normerna överskrids längs väg 222 inom en zon om 20 meter från vägen om man räknar med 70 % dubbandel. Med 50 % dubbandel klaras normerna

även längs vägen, men det är inte säkert att andelen kommer bli 50 % och sådana antaganden kan inte ligga till grund för att tillåta ett normöverskridande.

T M, P K, P R, H och M A samt

M och M H har i huvudsak anfört bl.a. följande. Förbindelsen kommer att generera mer trafik och ha en negativ påverkan på ett område som redan idag är hårt miljöbelastat. Flera oberoende rapporter visar att sträckan längs Värmdöleden (väg 222) har värden som ligger över gränsvärden för luftkvalitet. Griffelvägens förlängning och anslutning till den södra tunnelmynningen skulle därmed redan idag innebära att värden överskrids utan att en enda bil kör i tunneln. Temperaturskillnaden mellan den södra och norra tunnelmynningen kommer att medföra ett drag genom tunneln så att alla föroreningar ventileras ut genom den södra mynningen. Detta innebär att de värden som tagits fram måste dubbleras. Kommunen har valt att i sina analyser hänvisa till äldre utredningar trots att det finns färskare utredningar. Urvalet är ett tecken på att kommunen inte vill genomlys luftkvalitetsproblemet på ett seriöst och vetenskapligt sätt. Kommunen har godtyckligt valt vad som ska tas med i miljökonsekvensbeskrivningen och planförslaget. Att ett så viktigt underlag är beroende av gammal data är beklagligt och de beräkningar som följer är att betrakta som såväl teoretiska som matematiska och kan inte anses beskriva verkliga förhållanden.

Kvarholmsförbindelsen är inte en förutsättning för fullföljandet av utbyggnaden av Kvarnholmen. Det hade varit naturligt att utreda andra möjliga förbindelser. Kollektivtrafiken fungerar redan idag utmärkt. Befintliga broförbindelser räcker vid en förtätning av bebyggelsen. Kvarnholmsförbindelsen försvårar en förtätning av Nackas centrala delar p.g.a. buller och luftföroreningar som är förknippade med den. Vägförbindelsen har ett bristfälligt syfte och skälen till broförbindelsen har ändrats gång på gång. Planförslaget har ändrats för att kringgå svårigheter som uppstått utan att motsvarande förändringar skett i miljökonsekvensbeskrivningen.

Att trafiken över bron inte skulle bli större än 4 200 fordon/dygn stöds av ett resonemang som haltar betänkligt. Kommunen indikerar att dubbandelarna kommer att minska, vilket är bra. Ny lagstiftning innebär emellertid att all busstrafik och tung

trafik ska ha vinterdäck. Detta förhållande borde ha belysts. Därtill beräknas biltrafiken öka längs Värmdöleden fram till år 2030. Bullerprognoserna är problematiska och dagens värden är smärtsamt höga längs Värmdöleden. Att försöka få till en trafikförtätning inom ett skol- och sportcentra kan knappast vara förenligt med barnens bästa.

Ryssberget, som är en unik och speciellt bevarandevärd miljö, kommer att för alltid förändras av tunnelbygget. Ingreppet står i kraftig kontrast till kommunens ambition att skapa ett naturreservat i området. Känsligheten i området är stor. De miljökrav som ställs i miljöbalken kan inte anses som orimliga i förhållande till detaljplanens ekonomiska åtaganden.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Eftersom ärendet inleddes före 2 maj 2011 är den äldre plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL, tillämplig.

Frågan i målet är om det finns skäl att upphäva detaljplanen. Vid denna prövning har Mark- och miljööverdomstolen att ta ställning till dels om kommunen har förfarit felaktigt vid handläggningen av planärendet, dels om kommunen har gjort en godtagbar avvägning mellan motstående intressen. Därtill har Mark- och miljööverdomstolen att ta ställning till om bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer hanterats på ett acceptabelt sätt.

Kommunens handläggning

Inledningsvis kan konstateras att kommunens ursprungliga förslag till detaljplan bl.a. innehöll en anslutning av den nya förbindelsen till Värmdöleden (väg 222). Den förbindelsen har emellertid utgått vilket medfört att all trafik genom Ryssberget istället går under Värmdöleden och upp till Griffelvägen. Vidare kan det konstateras att bl.a. utredningen avseende luft inte omarbetats trots förändringarna i detaljplaneförslaget. Fråga uppkommer därmed om ytterligare utredningar eller omarbetning av befintliga utredningar varit påkallade med anledning av planförändringarna och om avsaknaden

härav utgjort en sådan brist i kommunens handläggning att det därmed förelegat hinder för detaljplanens antagande.

Av i målet tillgänglig trafikutredning framgår bl.a. följande. År 2030 beräknas trafiken på bron över Svindersviken och vidare till Griffelvägen uppgå till 4 200 fordon för det fall att det inte byggs någon trafikplats på väg 222. För det fall att trafikplatsen byggs beräknas trafiken på bron istället uppgå till 9 000 fordon, varav 4 800 fordon fördelas till trafikplatsen medan 4 200 fordon fördelas till Griffelvägen.

Av utredning framgår således att det inte blir några avgörande förändringar vad avser trafikmängd på Griffelvägen oavsett om trafikplatsen byggs eller inte samt att trafiken över Svindersviksbron, och således även i tunneln, blir mindre för det fall att trafikplatsen inte kommer till stånd. Därmed kan det konstateras att den antagna detaljplanen, som innebär att en trafikplats på väg 222 inte kommer till stånd, medför mindre trafik och följaktligen även mindre miljöstörningar förutom vid Griffelvägen där störningarna torde vara oförändrade. Mot bakgrund av detta har det inte varit nödvändigt att uppdatera luft- och bullerutredningarna eftersom ifrågasvarande störningar är beroende av bl.a. antagen trafikmängd. Vid denna bedömning saknas skäl att upphäva detaljplanen p.g.a. att utredningarna inte korresponderat fullt ut med den antagna planen. Det har inte heller i övrigt framkommit att det förelegat sådana brister i kommunens handläggning att det finns skäl att upphäva planen av den anledningen.

Miljö kvalitetsnormer

Enligt 2 kap. 2 § tredje stycket ÄPBL ska vid planläggning miljö kvalitetsnormerna enligt 5 kap. miljöbalken följas. Bestämmelsen innebär att en detaljplan inte får antas om dess genomförande skulle medverka till att en miljö kvalitetsnorm överträds (se prop. 1997/98:90 s. 162).

I luftkvalitetsförordningen (2010:477) anges i vilken utsträckning partiklar får förekomma i utomhusluften utan att ett överskridande av normen anses ha ägt rum. Till skillnad från vad som gäller för vissa andra miljö kvalitetsnormer innebär varje enskilt överskridande inte att normen överskrids. Enligt 18 § får partiklar (PM10) inte förekomma i utomhusluft med mer än i genomsnitt 50 mikrogram per kubikmeter luft

under ett dygn (dygnsmedelvärde) och i genomsnitt 40 mikrogram per kubikmeter luft under ett kalenderår (årsmedelvärde). Förstnämnda värde får överskridas 35 gånger per kalenderår.

Det är i första hand länsstyrelsen som enligt 12 kap. 1 § ÄPBL ska pröva om en detaljplan följer bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer. I samband med ett överklagande kan enbart prövas om underlaget för bedömningen varit godtagbart samt om detaljplanen medför att luftkvaliteten för berörda inte blir acceptabel.

I miljökonsekvensbeskrivningen anges att jämfört med nollalternativet blir PM10-halterna högst invid tunnelmyningarna och cirka 50 meter inom anslutande väg. Vid den norra mynningen ökar halterna från cirka 32 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ i nollalternativet till 35-42 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ i utbyggnadsalternativet. Vid den södra mynningen är motsvarande siffror 41 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ respektive 43-50 $\mu\text{g}/\text{m}^3$. Att haltnivåerna vid den södra mynningen är högre än vid den norra uppges bero på att bakgrundshalterna är högre vid den södra mynningen p.g.a. dess närhet till Värmdöleden. Vidare anges att tunnelutsläppen i mynningarna är förknippade med stora osäkerheter och att PM10-halterna kan vara något överskattade. Bortsett från områdena vid tunnelmyningarna, där halterna beräknas bli förhöjda, anges att haltförändringarna är små jämfört med nollalternativet.

Kommunen har därtill under handläggningen i Mark- och miljööverdomstolen inkommit med en kompletterande utredning av halter av partiklar. I utredningen har beräkningar genomförts för två olika trafikmängder på Griffelvägen (5 000 respektive 11 000 fordon per dygn) samt två olika scenarier vad gäller andelen personbilar med dubbdäck (70 % och 50 %). Samtliga beräkningar har utgått från att cirka 80 000 fordon per dygn trafikerar Värmdöleden. Av utredningen framgår att, oavsett vilket scenario som beräkningarna utgår ifrån, halterna inte överskrider inom vare sig planområdet eller vid intilliggande skol- och idrottsområde. Inte heller vid tunnelmyningarna överskrider PM10-halterna.

Mark- och miljööverdomstolen finner inte anledning att ifrågasätta utredningarna och kan konstatera att de halter som angivits i miljökonsekvensbeskrivningen utgår från den trafikmängd som skulle ha varit aktuell om planen innehöll en trafikplats på

Värmdöleden. Som tidigare konstaterats bedöms antagen plan, d.v.s. utan en trafikplats på Värmdöleden, alstra mindre trafik varför det finns skäl att anta att PM10-halterna, såsom angivna i miljökonsekvensbeskrivningen, är överskattade vid bl.a. tunnelmyningarna och Svindersviksbron.

Länsstyrelsen har i beslut den 16 juni 2011 bedömt att detaljplanen inte innebär att en miljö kvalitetsnorm inte följs. Mark- och miljööverdomstolen finner inte skäl att göra en annan bedömning utifrån det material som därefter redovisats. Detaljplanen ska därför inte upphävas på denna grund.

Avvägning mellan olika motstående intressen

Ett genomförande av planen kommer att medföra en viss påverkan på naturmiljön i området. Även om naturmiljön i området får anses ha ett inte obetydligt värde väger det allmänna intresset av planens genomförande tyngre i detta fall. Då det inte heller i övrigt har framkommit att kommunen gjort en felaktig avvägning mellan de motstående intressen som finns i målet saknas skäl att upphäva detaljplanen på denna grund.

Sammanfattning

Mot bakgrund av det anförda finner Mark- och miljööverdomstolen att det inte funnits skäl att upphäva detaljplanen. Av detta följer, med bifall till överklagandet, att punkt 1 i mark- och miljödomstolens domslut ska upphävas och att kommunfullmäktiges i Nacka kommun beslut att anta detaljplanen för del av Y m.fl. i Nacka kommun ska fastställas.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Henrik Löv, Mikael Hagelroth, referent, och Peder Munck samt tekniska rådet Carl-Gustaf Hagander.

Föredragande har varit Petter Larsson Garcia



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2012-06-29
meddelad i
Nacka Strand

Mål nr P 6571-11

KLAGANDE

1. H A
2. M A
3. M H
4. M H
5. P K
6. T M
7. Nacka Naturskyddsförening
c/o R F
8. P R

MOTPART

Nacka kommun
131 81 Nacka

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsens i Stockholms län beslut den 24 oktober 2011 i ärende nr 4031-17881-11, se bilaga 1

Dok.Id 279210

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1104 131 26 Nacka Strand	Augustendalsvägen 20	08-561 656 00 E-post: mmd.nacka@dom.se www.nackatingsratt.domstol.se	08-561 657 99	måndag – fredag 08:30-16:00

SAKEN

Detaljplan för del av Y m.fl., Nacka kommun

DOMSLUT

1. Mark- och miljödomstolen upphäver, med ändring av länsstyrelsens beslut, kommunfullmäktiges i Nacka kommun beslut den 23 maj 2011, § 141, att anta detaljplanen för del av Nacka Y m.fl.
 2. Mark- och miljödomstolen upphäver länsstyrelsens beslut att avvisa T M:s talan och tar upp hans överklagande till prövning, men avvisar hans överklagande till den del det avser länsstyrelsens beslut att avvisa annan klagandes talan.
-

BAKGRUND

Kommunfullmäktige i Nacka kommun beslutade den 23 maj 2011, § 141, att anta detaljplan för en del av Y, Nacka kommun. Planen avser ny förbindelse mellan Kvarnholmen och Nacka centrum.

Beslutet att anta detaljplaneförslaget överklagades av ett flertal boende inom och omkring planområdet samt av Naturskyddsföreningen i Nacka. Länsstyrelsen beslutade den 24 oktober 2011 att avvisa sju av överklagandena från enskilda samt att avslå överklagandena i övrigt (se bilaga 1).

YRKANDEN M.M.

Länsstyrelsens avslagsbeslut har överklagats av **H A, M A, M H, M H, P R** och **P K**, samtliga boende på Vikdalsvägen, samt av **Naturskyddsföreningen i Nacka**. Samtliga klagande har yrkat att beslutet att anta detaljplaneförslaget ska upphävas.

Länsstyrelsens avvisningsbeslut har överklagats av **T M** som har yrkat att hans överklagande, liksom överklagandena från de andra fem Vikdalsbor vars överklaganden avvisades, ska återvisas till länsstyrelsen för prövning i sak. **T M** har vidare yrkat att Nacka kommuns beslut att anta detaljplanen ska upphävas.

GRUNDER

H A och M A har till stöd för sitt yrkande att upphäva beslutet om antagande av detaljplaneförslaget hänvisat till vad de anfört i sitt överklagande till länsstyrelsen och som redogjorts för på s. 4-5 i länsstyrelsens beslut (bilaga 1). De har därutöver anfört i huvudsak följande. Länsstyrelsens uppgift att förbindelsen endast är ett infrastrukturprojekt som inte kommer att medföra någon ny bebyggelse stämmer inte. Stora byggföretag är direkt involverade i denna plan, som är grunden för ett stort antal planer. Konsekvensanalyser borde därför få större utrymme. Vidare finns brister i underlagen som kommunen borde ha åtgärdat under planprocessen. Planen avviker från översiktsplanen, bl.a. i den omständigheten att ett naturområde ska exploateras för att bli väg.

Miljökonsekvensbeskrivningen är inte tillräckligt omfattande. Kommunens beräkningar innehåller brister och siffror har överdrivits i syfte att försvara planen. Länsstyrelsens agerande i samrådsprocessen ifrågasätts eftersom länsstyrelsen var tveksam vid det första samrådet till det nu beslutade tunnelalternativet men i det senaste samrådet inte hade några synpunkter på planförslaget, trots att ingreppen i Ryssbergen då ökat från tidigare utställning.

P K, P R, M H och M H har anfört i huvudsak samma argument som R/K anfört till länsstyrelsen och som redogjorts för i länsstyrelsens beslut s. 4-6 (se bilaga 1). Därutöver har M och M H anfört bl.a. följande. Länsstyrelsens uppgift att förbindelsen endast är ett infrastrukturprojekt som inte kommer att medföra någon ny bebyggelse stämmer inte. Stora byggföretag är direkt involverade i denna plan, som är grunden för ett stort antal planer. Konsekvensanalyser borde därför få större utrymme. Vidare finns brister i underlagen som kommunen borde ha åtgärdat under planprocessen. Planen avviker från översiktsplanen, bl.a. i den omständigheten att ett naturområde ska exploateras för att bli väg. Miljökonsekvensbeskrivningen är inte tillräckligt omfattande. Kommunens beräkningar innehåller brister och siffror har överdrivits i syfte att försvara planen. Länsstyrelsen verkar inte ha varit intresserad av att delta i planprocessen. Planen riskerar att medföra skada eller olägenhet enligt 2 kap. miljöbalken. Miljökonsekvensbeskrivningen är bristfällig och tar bl.a. inte upp den ökning av buller och luftföroreningar som kommer att introduceras i sport- och skolområdet vid Järlahöjden.

Naturskyddsföreningen i Nacka har anfört i allt väsentligt samma grunder som i sitt överklagande till länsstyrelsen och som redogjorts för på s. 1-4 i länsstyrelsens beslut (bilaga 1).

T M har till stöd för att han ska anses ha rätt att överklaga kommunens beslut att anta detaljplanen anfört i huvudsak följande. Han bor endast cirka 50 meter från planområdet. Han kommer bl.a. att drabbas av bullerstörningar från den tunga trafiken under byggtiden och från trafiken på bron.

Till stöd för sitt yrkande i sak har han anfört i huvudsak samma grunder som i sitt överklagande till länsstyrelsen och som redogjorts för på s. 6-7 i länsstyrelsens beslut (bilaga 1). Han har vidare anfört risk för jäv med avseende på kommunstyrelsens ordförande i Nacka kommun.

KOMMUNENS INSTÄLLNING

Nacka kommun har i yttrande över överklagandena anfört att inget nytt tillförts i ärendet och att kommunen hänvisar till tidigare ingivna handlingar i ärendet.

DOMSKÄL

Avvisad talan

Genom det överklagade beslutet avvisade länsstyrelsen bland annat överklagande av kommunfullmäktiges planbeslut ingivet av T M. Mark- och miljödomstolen konstaterar att dennes fastighet inte direkt gränsar till planområdet. Enligt domstolen får han ändå med hänsyn till sin bosättning på närbelägen fastighet anses berörd av planbeslutet på ett sådant sätt att han bör medges rätt att överklaga detta. Den omständigheten att hans överklagande inte beaktats i länsstyrelsen kan inte antas ha påverkat länsstyrelsens ställningstagande i sak, då de argument han där framfört även förekommit i överklaganden som länsstyrelsen har beaktat. Mark- och miljödomstolen bedömer därför att T M:s överklagande, utan hinder av instansordningsprincipen, kan tas upp till prövning av mark- och miljödomstolen i detta mål. Länsstyrelsens avvisningsbeslut ska därmed upphävas och hans talan prövas i sak. T M:s yrkande att ytterligare fem av de avvisade överklagandena ska tas upp till prövning ska dock avvisas, eftersom T M inte är behörig att överklaga dessa avvisningsbeslut.

Tillämplig lagstiftning

En ny plan- och bygglag (2010:900) trädde i kraft den 2 maj 2011 då plan- och bygglagen (1987:10) upphörde att gälla. Enligt övergångsbestämmelserna till den nya lagen ska äldre föreskrifter fortfarande gälla för ärenden som avser överklagande av beslut i ett ärende som har påbörjats före den 2 maj 2011. Den numera upphävda plan- och bygglagen, ÄPBL, ska därför tillämpas i detta mål.

Enligt 2 kap. 2 § tredje stycket ÄPBL föreskrivs att miljö kvalitetsnormerna enligt 5 kap. miljöbalken ska följas vid planläggning. Bestämmelsen innebär enligt förarbetena att en detaljplan inte får antas om dess genomförande skulle medverka till att en miljö kvalitetsnorm överträds (prop. 1997/98:90 s. 163).

Utredningen i målet

Av utredningen i målet framgår bland annat följande. Miljö- och stadsbyggnadsnämnden i Nacka kommun tillstyrkte den 24 januari 2007 en startpromemoria för en ny förbindelse mellan Kvarnholmen och Nacka Centrum. I denna promemoria anges bl.a. följande. Startpromemorian är en uppföljning av ett program för Kvarnholmen som godkänts 2006. Ny bebyggelse kräver nya alternativa lösningar för att utfarten vid Henriksdals trafikplats inte ska överbelastas. Olika alternativa lösningar med bro, tunnel, vägar fram till befintligt vägnät ska tas fram i nära samarbete med Vägverket och parallellt med de utredningar som ska ligga till grund för en ny fördjupad översiktsplan (FÖP) för centrala Nacka, då den befintliga översiktsplanen från 2002 inte innehåller någon förbindelse med Kvarnholmen.

Ett programsamråd hölls under sommaren 2008 och avslutades den 26 september samma år. Som underlag fanns ett program för detaljplan med tre olika alternativ med tillhörande trafikutredning samt en miljökonsekvensbeskrivning, dokumenten är daterade i juni/juli 2008. Som underlag för bedömning av inandningsbara partiklar (PM10) år 2020 fanns spridningsberäkningar från april 2008.

Ett alternativ (A) valdes och ett detaljplaneförslag daterat i maj 2009 presenterades för samråd under försommaren 2009 och samrådet avslutades den 22 juni samma år. Detaljplanens del 1 omfattar den huvudgata som börjar på Kvarnholmen och sedan på bro leder över Svindersviken. Del 2 omfattar en ny tunnel genom Ryssberget, en ny parallellgata norr om Värmdöleden och en utbyggd befintlig gångtunnel under Värmdöleden med anslutning upp till den befintliga lokalgatan Griffelvägen. Del 3 omfattade en fortsättning på den nya parallellgatan som med ramp ansluter dels upp på Värmdöleden västerut mot Södra länken, dels genom ytterligare en tunnel under Värmdöleden för en avfart i anslutning till lokalgatan Birkavägen.

Utställning av ett reviderat förslag till detaljplan daterat oktober 2009 hölls under hösten 2009 med avslutning den 22 december samma år. I det utställda förslaget har del 3 av det tidigare förslaget, den norra parallellgatan med anslutning till Värmdöleden vid Birkavägen, utgått och planhandlingarna reviderats så att all trafik genom Ryssberget istället går under Värmdöleden och upp till Griffelvägen. Som lokalgata och skolväg finns Griffelvägen kvar och leden förs som huvudgata parallellt med Griffelvägen i en vid kurva söder om Värmdöleden och ansluter till Griffelvägen först länge upp med hänsyn taget till markens lutning.

Detaljplaneförslaget reviderades igen efter utställningen och beslut fattades att ställa ut igen under hösten 2010 fram till den 29 november samma år. Förslaget daterat september 2010 hade då bland annat reviderats på så sätt att Griffelvägen som lokalgata med en planskild korsning utgått och huvudgatan genom tunneln under Värmdöleden dragits tvärare upp på Griffelvägen.

Det detaljplaneförslag som slutligen antogs den 23 maj 2011 har reviderats endast i mindre omfattning.

Mark- och miljödomstolens bedömning

Mark- och miljödomstolen konstaterar inledningsvis att planhandlingarna avseende luftkvalitet är desamma som upprättades år 2008, oaktat det flertal förändringar som detaljplaneförslaget därefter genomgått. Av dessa handlingar framgår att miljökvalitetsnormen för dygnsmedelvärden för partiklar, 50 mikrogram per kubikmeter, redan i nuläget överskrids i en 10-20 meter bred zon, norr- och söder längs med Värmdöleden. Halterna avtar med avståndet och cirka 100 meter från Värmdöleden är värdena jämförbara med bakgrundshalten i urbana områden. I nollalternativet beskrivs att trafiken till år 2020 har ökat på Värmdöleden och zonen där miljökvalitetsnormen för partiklar överskrids har utökats till 20-40 meter utmed leden. Trafiken i planförslaget för Kvarnholmsleden från 2008 uppges vara blandad trafik med bilar, bussar och lastbilar och bedöms fullt utbyggd uppgå till 9000 fordon per dygn. Dessa fördelas i det första detaljplaneförslaget med 4800 fordon upp på Värmdöleden och 4200 fordon upp på Griffelvägen i riktning mot Nacka centrum. Griffelvägen fungerar som lokalgata till Nacka gymnasium. Enligt detta

planförslag leds Griffelvägen via en bro över den nya huvudgatan, som ansluter till Griffelvägen där gatans och vägens lutning finns lämplig.

Vid mynningarna till Ryssbergets tunnel beräknas att partikelhalterna bli så pass höga att detaljplanen undantar 50 meter från bebyggelse, vilket område inte ska vara tillgängligt för vistelse samt förses med krav på skyddsstängsel. Förutsatt att inga människor vistas invid tunnelmynningarna vid Ryssberget bedöms detaljplanen i miljökonsekvensbeskrivningen ha liten påverkan på människors exponering för inandningsbara partiklar. I detaljplaneförslaget från 2008 har således hänsyn tagits till effekterna av den nya tunneln genom Ryssberget och åtgärder föreslagits i anslutning till denna för att inte utsätta människor för höga partikelhalter. I övrigt, och då särskilt vid tunneln under Värmdöleden och vid gatan på södra sidan om leden, invid de skolor och idrottsanläggningar som där finns, framgår däremot inte ur planhandlingarna hur de alltför höga halterna ska bemästras.

I det nu antagna planförslaget, som är föremål för mark- och miljödomstolens prövning, har beräknats att omkring 11000 fordon per dygn tillkommer med Kvarholmsleden. Domstolen konstaterar att inom ett område om närmare 40 meter längs Värmdöleden med för höga halter, återfinns som illustration i planhandlingarna två busshållplatser och en refug till ett tänkt övergångsställe. Domstolen noterar vidare att det inte närmare framgår hur trafiksituationen ska lösas med korsande vägar, busshållplatser etc. Området kan dessutom antas bli särskilt belastat av trafik vid rusningstid, då även skolbarn ska ta sig till och från skolan via buss eller bil alternativt till cykel eller till fots.

När det gäller omfattningen och innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning följer av 6 kap. 7 § miljöbalken och 6 kap. 3 § samma balk, att denna, i den utsträckning som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning, ska innehålla de uppgifter som behövs för att beskrivningen ska uppfylla sitt syfte. Detta syfte är att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekter som den planerade verksamheten eller åtgärden kan medföra dels på människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap och kulturmiljö, dels på hushållningen med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt, dels på annan hushållning med

material, råvaror och energi. Vidare är syftet att möjliggöra en samlad bedömning av dessa effekter på människors hälsa och miljön. Om verksamheten eller åtgärden ska antas medföra en betydande miljöpåverkan ska miljökonsekvensbeskrivningen alltid innehålla en redovisning av alternativa platser, om sådana är möjliga, samt alternativa utformningar tillsammans med dels en motivering varför ett visst alternativ har valts, dels en beskrivning av konsekvenserna av att verksamheten eller åtgärden inte kommer till stånd. (Jfr Högsta domstolens resonemang i NJA 2009 s. 321).

Mark- och miljödomstolen konstaterar att miljökonsekvensbeskrivningen i förevarande fall inte har uppdaterats vartefter planförslagen ändrats. Trafiksiffrorna för luftutredningen och bullerutredningen har inte synkroniserats, men det antas ändå att miljökvalitetsnormen för PM10 klaras med marginal. Kartmaterialet från spridningsberäkningarna 2008 har inte heller reviderats för PM10 för 2020, trots förändrade förutsättningar kring och under Värmdöleden, dvs. inom det område där miljökvalitetsnormen redan nu överskrids. Som framgått har beräkningarna gjorts utifrån att av ursprungliga totalt 9 000 fordon (slutligen beräknade till 11 000) skulle 4 800 fordon färdas direkt upp på Värmdöleden och endast 4 200 fordon färdas mot Nacka centrum via Griffelvägen, trots att det slutliga planförslaget i stället innebär att all trafik leds upp på Griffelvägen och vidare mot Nacka centrum. Exponeringen på skol- och idrottsområdena vid sidan av leden finns över huvud taget inte utredd i miljökonsekvensbeskrivningen och det slutliga planförslaget som antogs i maj 2011 innehåller, i likhet med tidigare planförslag, inga åtgärder för Griffelvägen.

Hälsoeffekter av att exponeras för luftföroreningar vid en gata med mycket trafik beskrivs i planunderlaget från SLB-ANALYS i april 2008 (LVF 2008:9) med spridningsberäkningar av halter inandningsbara partiklar (PM10) år 2020 för broförbindelsen från Kvarnholmen i Nacka. Där konstateras att det finns tydliga samband mellan luftföroreningar och effekter på människors hälsa. Hur man påverkas är individuellt och beror främst på ärftliga förutsättningar och i vilken grad exponering sker. Barn är mera känsliga än vuxna eftersom deras lungor inte är färdigutbildade.

I 5 kap. 9 § ÄPBL läggs fast att planhandlingarna ska utformas så att det tydligt framgår hur planen reglerar miljön. Så har inte skett med den nu antagna detaljplanen. Sammantaget kan således konstateras att miljökonsekvensbeskrivningen inte har uppdaterats vartefter planförslagen avlöst varandra, till den kvalitet som erfordras för att utgöra ett fullgott underlag till beslut och genomförande av en ny detaljplan. Mark- och miljödomstolen erinrar i detta sammanhang om Högsta förvaltningsdomstolens avgörande RÅ 1996 ref. 88 angående vikten att beakta eventuella felaktigheter i de antagna planhandlingarna, i en för detaljplanen viktig trafikfråga.

Mark- och miljödomstolen finner att en detaljplan med syfte att möjliggöra nya trafikområden och trafikmiljöer bör, särskilt när den avser områden i anslutning till skolor och idrottsplatser, i sin helhet belysas ur luftkvalitetssynpunkt och om så behövs innehålla förslag till åtgärder, som bestämmelser i detaljplanen.

Av 2 kap. 2 § ÄPBL framgår att miljö kvalitetsnormerna enligt 5 kap. MB ska följas vid planläggning. Vidare ska en detaljplan kunna genomföras på det sätt som anges i planen. Mark- och miljödomstolen finner att handlingarna i målet inte visar att planen med angivet syfte kan genomföras utan att miljö kvalitetsnormer ytterligare överträds vid Värmdöleden. I ett planärende ska det vara tillräckligt utrett att oacceptabla konsekvenser inte kan uppstå eller vilka åtgärder som ska vidtas för att förhindra det (jfr exempelvis regeringsbeslut den 8 mars 2012 (M2011/961/Ma/P)). Sådan utredning saknas i målet.

Mark- och miljödomstolen finner sammantaget inte utrett att detaljplanen kan genomföras med det syfte som anges i planen. Det har inte framkommit något som utgör skäl att ändå godta detaljplanen. Bristen på redovisning i detaljplanen har heller inte kompensats med andra kommunala dokument och beslut, exempelvis den i startpromemorian från 2007 utlovade fördjupningen av översiktsplanen från 2002 för området mellan den nya leden och Nacka centrum förbi skol- och idrottsområdena. Kommunfullmäktiges beslut att anta detaljplanen för del av Y m.fl., i Nacka kommun, ska därför upphävas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV 427)

Överklagande senast den 20 juli 2012. Prövningstillstånd krävs.

Karin Frick

Kristina Littke

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Karin Frick, ordförande, och tekniska rådet Kristina Littke. Föredragande har varit beredningsjuristen Anna-Pia Johansson.