



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060207

DOM
2015-12-21
Stockholm

Mål nr
P 9935-14

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2014-10-10 i mål nr P 5013-14, se bilaga

KLAGANDE

AB Fortum Värme samägt med Stockholms stad, 556016-9095
Adress hos ombud

Ombud: Advokaterna P P och C C samt jur. kand. P S

MOTPART

Stockholms kommun
105 35 Stockholm

Ombud: Stadsadvokaten M S

SAKEN

Detaljplan för fastigheten X m.m. i stadsdelen Södra Hammarbyhamnen i Stockholms kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom upphäver Mark- och miljööverdomstolen Kommunfullmäktiges i Stockholms kommun beslut den 7 april 2014, § 24, att anta detaljplan för fastigheten X m.m. i stadsdelen Södra Hammarbyhamnen.

Dok.Id 1232697

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

AB Fortum Värme samägt med Stockholms stad (Fortum) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska upphäva Stockholms kommuns beslut att anta detaljplan för X m.m. i stadsdelen Södra Hammarbyhamnen i Stockholms kommun. Fortum har som sin inställning i andra hand angett att bolaget accepterar kommunens medgivande om att byggnadshöjden för den högre byggnaden sänks; dock endast under förutsättning att följande tillägg görs till planbestämmelserna: ”Utrymmet mellan högsta tillåtna byggnadshöjd och högsta tillåtna totalhöjd får endast inrymma master och tekniska anordningar, dock inte tilluftsintag och andra ventilationsanordningar”.

Stockholms kommun (kommunen) har yrkat att överklagandet ska avslås. I andra hand har kommunen medgett att planen ändras så att en planbestämmelse om högsta tillåtna byggnadshöjd ändras från +121,0 meter till +108,0 meter över nollplan, dock utan tillägget som Fortum begärt. Totalhöjden om +125 meter, som inkluderar master och tekniska anordningar m.m., ändras inte.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Fortum har vidhållit det bolaget har anfört tidigare och tillagt i huvudsak följande.

Det kommunala handlingsutrymmet kan inte gälla i så stor utsträckning att det medger orimliga intresseavvägningar. Stockholms stads intresseavvägning måste i detta fall kunna överprövas. Kommunens handlingsutrymme begränsas av 4 kap. 36 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, angående krav på skälig hänsyn till befintlig bebyggelse. Allmänna intressen såsom miljö kvalitetsnormer, hälsa och säkerhet är förknippade med Fortums enskilda intressen i förevarande fall eftersom en påverkan på dessa allmänna intressen leder till att Fortum såsom enskild verksamhet kan tvingas att anpassa sig genom framtida förelägganden och förbud alternativt genom att det blir svårare att utöka verksamheten i behövlig mån. Inom Fortums miljö tillstånd finns betydande utrymme för utökad drifttid. Verksamheten kan behöva utvecklas för att kunna ta tillvara värmen från det avloppsvatten som tillkommer till följd av

nedläggningen av Bromma reningsverk och flytten till Henriksdals reningsverk. Det finns en påtaglig risk att Fortum kommer att tvingas att begränsa sin verksamhet och att en utveckling av verksamheten förhindras till följd av de störningar som kan komma att drabba de personer som vistas högst upp i det höga huset.

Att en detaljplan genom den valda utformningen medför att människor utsätts för emissioner från en miljöfarlig verksamhet utgör i sig ett starkt argument för att en miljökonsekvensbeskrivning behöver upprättas. En alternativredovisning hade kunnat belysa om olägenheter från skorstenen är godtagbara i förhållande till de skyddsåtgärder som hade kunnat vidtas för att undvika dessa. En byggnad konstrueras normalt med ett inre undertryck i förhållande till omgivande utemiljö för att undvika fuktskador på byggnadskonstruktionen. En byggnad kan inte konstrueras så att den blir helt tät. Lukt från omgivande miljö kommer därför att tränga in i det höga huset oavsett var man väljer att placera friskluftsintaget. Vid de tillfällen då skorstensrök träffar byggnaden kommer således röklukt med stor sannolikhet att kännas av i byggnaden och upplevas som en olägenhet oavsett var man har beslutat att ha ventilationen. Det finns således inte någon möjlighet att genom olika byggtekniker helt värna sig från inträngande lukt som, av vissa, kan komma att upplevas såsom en olägenhet. Den enda möjligheten att undvika detta är att ha en byggnad som inte träffas direkt av skorstensröken. Det är orimligt att dessa olägenheter inte har analyserats och prövats närmare med hänsyn till de mycket långtgående konsekvenser som olägenheterna sannolikt kan få för Fortums verksamhet. Den hänvisade utredningen, SLB-analys 2007:33, redovisade inte någon slutsats kring huruvida en påverkan från rökplymen kan innebära en olägenhet. I ett omvänt fall hade en miljökonsekvensbeskrivning krävts.

Att Stockholms stad inte har förelagts att svara på bolagets överklagande till länsstyrelsen kan ha medfört att ärendet inte har blivit så utrett som dess beskaffenhet kräver. Fortums gällande miljötillstånd och rätten att utöva tillstånden inför framtiden utgör egendom i Europakonventionens mening och omfattas av dess egendomsskydd. Detaljplanen utgör ett oproportionerligt ingrepp på egendomen genom att den försvårar utövandet av verksamheten. Att tolka PBL på ett sätt som låter planens intressen gå före Fortums legitima förväntan att utöva sin verksamhet är inte i linje med

Europakonventionen. Istället ska principen om fördragskonform tolkning tillämpas. Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt har nyligen ansett att Fortums intressen överväger i ett liknande fall och upphävt detaljplanen i ett avgörande den 17 juni 2015 i mål P 6304-14.

Utrymmet mellan högsta tillåtna byggnadshöjd och högsta tillåtna totalhöjd enligt kommunens andrahandsyrkande kan komma att inrymma ventilationsanordningar och tilluftsintag, vilket vore olämpligt i förhållande till rökplymen från Hammarbyverket. Utrymmet kan även komma att inrymma anordningar som medför att människor vistas i utrymmet, exempelvis utsiktsplattformar. Bestämmelsen bör kompletteras med tillägget att utrymmet mellan högsta tillåtna byggnadshöjd och högsta tillåtna totalhöjd endast får inrymma master och tekniska anordningar, dock inte tilluftsintag och andra ventilationsanordningar. Vidare har ventilationsintagets placering inte reglerats i planen. Staden bör förbinda sig till åtagandet att ventilationsintagen ska placeras på en nivå om + 96 meter över nollplanet och ha ett intag mot sydväst, bort från Hammarbyverket genom ett tillägg till stadens andrahandsyrkande.

Den planbestämmelse som Fortum föreslår är i enlighet med PBL:s regler. Bestämmelsen är inte för detaljerad i förhållande till syftet eftersom det måste säkerställas att människor inte utsätts för olägenheter genom rökplym och lukt från Hammarbyverket. I sammanhanget måste också vägas in Hammarbyverkets intresse av att inte i framtiden drabbas av inskränkningar i verksamheten till följd av klagomål. Fortum vill inte utesluta all teknisk utrustning. Däremot vill Fortum utesluta tilluftsintag och andra ventilationsanordningar. Det inbegriper frånluftsintag, fläktar, fläktrummor m.m. Att begränsa förbudet till att endast avse vissa typer av ventilationsanordningar riskerar att ge ett ineffektivt skydd mot störningar eftersom det finns olika typer av ventilationssystem, exempelvis återanvänds frånluft i vissa system.

Bestämmelsen i 8 kap. 4 a § PBL, som åberopats av staden, är inte tillämplig eftersom äldre föreskrifter ska tillämpas i detta fall enligt övergångsbestämmelserna.

Kommunen har anfört i huvudsak följande.

I planarbetet har kommunen bedömt att det höga kontorshuset inte kommer att påverkas av utsläpp från skorstenen i Hammarbyverket på sådant sätt att det är av någon betydelse. Den rökplym som genereras från skorstenen vid Hammarbyverket består i huvudsak av vattenånga med ett mindre inslag av förbränningsgaser från två biooljeeldade hetvattenpannor, som främst används under den kalla delen av året. Rökgaserna renas innan de släpps ut. Utsläppen till luft gäller främst kväveoxider, svaveldioxid, kolmonoxid och stoft. Utsläppen mäts kontinuerligt vid Hammarbyverket. Den hälsorisk som rökplymen kan ge upphov till är kopplad till om gränsvärdet för miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid riskerar att överskridas. Enligt SLB-analysen finns ingen sådan risk. Påverkan har beräknats enligt två alternativ, med och utan rökgaskondensering. Först på höjder över +120 meter över nollnivån finns det enligt utredningen risk att rök (med rökgaskondensering på Hammarbyverkets skorsten) drar in över platsen. Höjden på höghuset i planen har därefter reglerats till högst +121,0 meter över nollplanet vilket innebär en anpassning så att byggnadens översta våning ligger lägre än det luftskikt där utsläppen kan medföra någon hälsorisk.

En eventuell påverkan av rökgasplymen innebär inte någon betydande olägenhet för de som vistas i kontorshuset då ventilationsintagen placeras på lägre höjd (ca +96 meter över nollplanet) och byggnaden inte får öppningsbara fönster. Fasta fönster är standardutförande för kontorsbyggnader varför detta inte har reglerats i planen med hänsyn till 4 kap. 32 § PBL. Tilluftsintagen kommer dessutom att vändas bort från Hammarbyverket med riktning mot sydväst. Inverkan blir enbart visuell utan påverkan på inomhusmiljön genom luktstörningar eller någon annan olägenhet för människors hälsa. Planen avser vidare ett kontorshus och den visuella påverkan omfattar ett begränsat antal timmar per år och i huvudsak enbart några våningar högst upp. Analysen från SLB 2007 gällde ett bostadshus men drar samma slutsats att miljö kvalitetsnormens gränsvärde för kvävedioxid överskrids på höjder över 130 meter. För olägenheter i form av lukt eller synlig plym konstateras att det finns risk för att någon del av plymen från Hammarbyverket träffar byggnaden. På 100 meters höjd beräknades det kunna inträffa ca 12–14 % av alla timmar på ett normalår. I

utredningen redovisades ingen slutsats huruvida en sådan påverkan kan innebära en olägenhet för personer i bostadshuset.

Det finns inte någon risk för olägenhet på grund av buller då planens syfte avser bl.a. kontors- och verksamhetslokaler som utan hinder kan ligga nära bullrande trafikleder eller industriell verksamhet. Inomhusbullret regleras genom föreskrifter och vägledningar från bl.a. Arbetsmiljöverket, Socialstyrelsen, Naturvårdsverket och Boverket. Konstruktionen kontrolleras innan startbesked meddelas. Den gjorda bullerutredningen behöver därför inte kompletteras.

Förslagets konsekvenser för miljön har redovisats utförligt i planbeskrivningen (s. 29–43). Åtgärderna medför inte någon väsentlig påverkan på miljö, kulturarv eller människors hälsa och berör inte något område med särskild skyddsstatus. En miljökonsekvensbeskrivning och miljöbedömning krävs därför inte. Det föreligger inte någon tveksamhet om graden av miljöpåverkan som kan förväntas. Skälig hänsyn har tagits till Fortums intressen och planen leder inte till ändrade förutsättningar för bolagets verksamhet. Planen ska inte bedömas utifrån en hypotetisk ansökan om utökad verksamhet. Antagandet av planen kränker inte heller egendomsskyddet. Risken att någon vid enstaka tillfälle ska uppleva obehag av den synliga rökplymen är inte en sådan omständighet som bör hindra ett ändamålsenligt utnyttjande av marken för kontorsändamål. Fortums intressen har beaktats vid avvägningen mot planens syfte att skapa en entré till Hammarby Sjöstad.

Vid enstaka tillfällen under året kan byggnadens övre del träffas av en synlig rökplym, som i huvudsak består av vattenånga och inte innehåller några luftföroreningar som överskrider gällande miljö kvalitetsnormer. Byggnadens konstruktion innebär att människor som vistas i byggnaden vid dessa tillfällen inte påverkas på annat sätt än genom ett synintryck. Någon påverkan av lukt eller buller beräknas inte ske. Kommunen har inte bedömt att risken att någon vid enstaka tillfällen ska uppleva obehag av den synliga rökplymen är en sådan omständighet som bör hindra ett ändamålsenligt nyttjande av marken för kontorsändamål.

Kommunen är inte beredd att medge ytterligare ändringar i detaljplanen eller planbestämmelserna på sätt Fortum föreslagit. Det finns inte skäl att begränsa möjligheten till tilluftsintag eller utkiksplattformar mellan högsta tillåtna byggnadshöjd och högsta tillåtna totalhöjd. Det föreligger inte någon risk för intag av luft från Fortums rökplym om tilluften tas från +96 meter på andra sidan byggnaden. Frånluft som blåses ut på en högre höjd kan inte medföra att luft på den höjden kommer in i ventilationssystemet. Det fyller ingen funktion att helt förbjuda ventilationsanläggningar mellan högsta tillåtna byggnadshöjd och högsta tillåtna totalhöjd så länge ingen tilluft tas över nivån + 96 meter. De ändringar Fortum föreslagit är därför obehövliga. Dessutom kräver de en onödigt detaljängivelse i planbestämmelserna.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Inledning

Vad gäller Fortums invändningar om att länsstyrelsen brustit i handläggningen av målet eller i sitt beslut brustit i tydlighet gör Mark- och miljööverdomstolen samma bedömning som mark- och miljödomstolen. Även när det gäller behovet av miljökonsekvensbeskrivning delar Mark- och miljööverdomstolen den bedömning som underinstanserna har gjort.

Vid planläggning ska både enskilda och allmänna intressen beaktas (2 kap. 1 § PBL). En detaljplan ska vara utformad med skälig hänsyn till befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden (4 kap. 36 § första stycket PBL).

Mark- och miljööverdomstolen har i tidigare avgöranden uttalat sig om prövningens omfattning i mål om detaljplan. Domstolen har då bl.a. angett att prövningens omfattning är beroende av utformningen av de bestämmelser som beslutet grundar sig på. Om kommunens beslut rymms inom det handlingsutrymme som de materiella

reglerna ger kommunen kommer de avvägningar som kommunen gjort mellan olika samhällsintressen inte att bli föremål för prövning (se bl.a. MÖD 2014:12).

I detta fall hävdar Fortum att detaljplanen strider mot bolagets enskilda intresse som enligt bolaget även är ett allmänt intresse med hänsyn till den verksamhet som bedrivs. Fortum menar att en rökgaspoly från verket kan nå det planerade s.k. höga huset med olägenheter som följd för dem som vistas i huset och att detta kan leda till inskränkningar i den verksamhet som Fortum bedriver. Även vid en byggnadshöjd på +108 meter finns det, enligt Fortum, en risk för att byggnaden träffas av en rökgaspoly under vissa väderförhållanden. På nivåer som överstiger +108 meter blir denna risk orimlig i förhållande till de intressen som talar för en högre bygghöjd. Det höga huset bör därför, enligt Fortum, inte överstiga höjden på Fortums skorsten, dvs. +108 meter. I detta avseende är utformningen av det planerade höga huset, dvs. höjden på byggnaden, av intresse för Fortums verksamhet som bedrivs ca 250 meter från det höga huset. Byggnadens höjd är alltså inte enbart en fråga som ligger inom kommunens utrymme att bestämma om. Prövningen i målet handlar framförallt om huruvida kommunen tagit tillräcklig hänsyn till Fortums enskilda intresse av att kunna fortsätta bedriva verksamhet utan risk för inskränkningar till följd av de olägenheter som skulle kunna uppstå och om det finns tillräckligt underlag för att göra en bedömning av detta.

Fortums yrkande att planen ska upphävas

Enligt detaljplanen möjliggörs i den nordvästra delen av planområdet, ett hus med en högsta byggnadshöjd om +121 meter över nollplanet och en totalhöjd om +125 meter över nollplanet. Mark- och miljööverdomstolen har att i första hand ta ställning till om detaljplanen kan godtas med den utformning den har enligt antagandebeslutet.

Fortum bedriver verksamhet enligt ett lagakraftvunnet tillstånd meddelat av Koncessionsnämnden för miljöskydd den 1 juli 1983. Då gavs tillstånd till uppförande och drift av Hammarbyverket med en värmepumpsanläggning och tre hetvattenpannor, varav en elpanna och två oljeeldade pannor. År 1995 lämnade länsstyrelsen tillstånd att

elda med tallbeckolja och andra flytande biobränslen i oljepannorna samt installera elfilter. Samma år gav länsstyrelsen tillstånd att installera två ytterligare värmepumpar.

I målet är ostridigt att en rökgaspolymer från Fortums verksamhet kan komma att nå det planerade höga huset. Den hälsorisk som rökpolymeren kan ge upphov till är bl.a. kopplad till om miljö kvalitetsnormerna för kvävedioxid riskerar att överskridas. Enligt utredning utförd av SLB-analys, vid miljöförvaltningen i Stockholms stad, daterad den 10 augusti 2012 finns ingen sådan risk för överskridande av dessa gränsvärdesnormer. Även om det inte finns risk för att normerna överskrids kan dock Fortum komma att drabbas av inskränkningar i sin verksamhet om rökpolymeren når höghuset och olägenheter uppstår till följd av detta. Det är således inte bara en fråga om att uppfylla miljö kvalitetsnormerna utan även en fråga om olägenheter av annat slag när rökpolymeren når höghuset och vad det kan innebära. Det kan också noteras att i utredningen från 2012 finns uppgifter om påverkan från Hammarbyverket på hög höjd för kvävedioxid där bedömningen görs att miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid kan klaras. Fortums verksamhet kan dock även komma att medföra utsläpp av svaveldioxid. Det finns dock inga uppgifter i utredningen om utsläpp av svaveldioxid på hög höjd. Det finns heller inga uppgifter om förbränningsprodukter i övrigt, eller om lukt.

Området har tidigare varit föremål för planarbete. Då avsåg planarbetet bl.a. ett höghus för bostäder på aktuell plats men arbetet ledde inte fram till beslut om planläggning. I en utredning som gjordes år 2007 av SLB-analys (LVF 2007:33), med anledning av det tidigare planarbetet som Fortum har hänvisat till framgår bl.a. följande.

Det planerade huset ligger sydväst om Hammarbyverket vilket medför att när vinden blåser från sektorn nordnordväst till ost förs rökgaserna med vinden mot det planerade huset. Denna vindriktning är inte den förhärskande vindriktningen i Stockholm utan förekommer bara ca 25 % av timmarna under ett normalår. Beroende av utsläpps- och väderförhållanden beräknas rökgaser från Hammarbyverket förekomma vid Höga huset under ca 12 % av årets timmar. Koncentrationen av föroreningar är låg under större delen av denna tid. Om rökgaserna som når huset kan orsaka olägenheter för de boende, t.ex. i form av lukt, eller att väderförhållandena är sådana att en synlig polymer träffar huset, går inte att bedöma. Det saknas bedömningsgrunder för vad som kan upplevas som olägenhet och vi kan inte beräkna hur många dagar polymeren är synlig.

Utredningen från 2007 ger alltså ingen ledning för bedömningen av eventuella olägenheter till följd av att rökgaser når huset och hur detta kan påverka Fortums verksamhet. Inte heller SLB-analysen från 2012 ger tillräcklig ledning för hur Fortums verksamhet kan komma att påverka det höga huset.

Av utredningen i detta mål i övrigt framgår att rökgasplymen kan nå det höga huset vid en höjd om +108 meter och däröver under ett inte obetydligt antal dagar per år.

Rökgasplymen kan då utgöra en olägenhet rent visuellt. Av planbestämmelserna framgår under rubriken Störningsskydd bl.a. att *Tilluft till byggnaderna får ej tas från fasader mot Hammarby Allé, Hammarbybacken och Hammarbyvägen. I*

planbeskrivningen (på s. 33, avseende det höga huset) anges att regleringen tillkommit med anledning av risken för en olycka med farligt gods på Hammarby Allé och Hammarbybacken. Planbestämmelsen har dock getts en generell betydelse till skydd mot störningar och dessutom uteslutit flera fasader. Detta innebär att tilluft enbart kan tas från de fasader som vetter österut i riktning mot kvartersgatan och inte i riktning mot sydväst som kommunen gjort gällande. Det finns då även risk för att lukt kan komma in i byggnaden via tilluftsintagen. Kommunen har i Mark- och miljööverdomstolen framfört att tilluftsintag avses att placeras på +96 meter. Det finns dock inget i planen som anger att ventilationsanordningar, bl.a. tilluftsintag, inte kan komma att placeras ovanför denna höjd. Rökgasplymen kan därför, både visuellt och som en luktstörning, komma att utgöra en sådan olägenhet som anges i 9 kap. 3 § miljöbalken. Det är då möjligt att Fortum till följd av detta kan komma att drabbas av inskränkningar i sin verksamhet.

En avvägning ska göras mellan Fortums intresse av att fortsätta sin verksamhet utan att riskera att drabbas av inskränkningar och kommunens intresse av att få bygga ett kontorshus med en byggnadshöjd som uppgår till +121 meter. Det kan därvid anmärkas att Hammarbyverket, som Fortum framhållit, även tillgodoser ett allmänt intresse eftersom det är en del av fjärrvärmenätet som försörjer ett stort antal slutkonsumenter. Det är naturligtvis även ett allmänt intresse att kunna uppföra kontorsbyggnader i ett centralt område i Stockholm. Det har i målet dock inte framkommit att det föreligger något allmänt intresse av att huset ska ha en

byggnadshöjd på +121 meter och en totalhöjd på +125 meter. Det får då antas att detta intresse i huvudsak är enskilt.

Vid den avvägning som ska ske mellan Fortums intresse att fortsätta driva sin verksamhet och intresset av att kunna bygga ett kontorshus med angiven höjd finner Mark- och miljööverdomstolen att den utredning som presenterats av kommunen inte ger tillräckligt stöd för att detaljplanen utformats med skälig hänsyn till befintliga förhållanden. Detaljplanen strider därmed mot bestämmelsen i 4 kap. 36 § första stycket PBL.

Parternas övriga förslag till ändringar i detaljplanen

Ett beslut att anta en detaljplan får upphävas i en viss del eller ändras på annat sätt om kommunen har medgett det. Ändringar som har ringa betydelse får göras utan kommunens medgivande (13 kap. 17 § andra stycket PBL). Kommunen har som sin andrahandsinställning medgett att byggnadshöjden sänks till +108 meter. Fortum har som sin inställning i andra hand angett att bolaget kan godta detta under förutsättning att ett tillägg görs i planbestämmelserna att utrymmet mellan högsta tillåtna byggnadshöjd och högsta tillåtna totalhöjd endast får inrymma master och tekniska anordningar, dock inte tilluftsintag och andra ventilationsanordningar. Något sådant tillägg medger inte kommunen.

Den av kommunen föreslagna ändringen innebär därmed att det fortfarande är möjligt att inrymma annat än master och tekniska anordningar, inklusive tilluftsintag och andra ventilationsanordningar, upp till totalhöjden +125 meters höjd. Kommunen har bl.a. redovisat att det inte finns anledning att förbjuda exempelvis utkiksplattformar mellan högsta byggnadshöjden och högsta totalhöjden. Mark- och miljööverdomstolen kan dessutom konstatera att det finns en planbestämmelse som anger att centrumändamål får inrymmas i de översta våningarna på det höga huset (med totalhöjd +125). Kommunen har redovisat att tilluften kommer att tas från + 96 meter på andra sidan byggnaden. Som redogjorts ovan finns det en planbestämmelse som innebär att tilluft enbart kan tas från det håll som vetter österut i riktning mot kvartersgatan. Det finns heller inget i planen som hindrar att tilluften tas på en höjd över +96 meter.

Den ändring av planen som kommunen går med på innebär således inte att de farhågor Fortum har om risken att planen medför inskränkningar för bolagets del minskar. Det kommer att vara möjligt att uppföra annat än tekniska anordningar på höjden mellan +108 meter och +125 meter. Med de planbestämmelser som finns är det dessutom oklart om tilluftsintagen kommer att uppföras i någon annan riktning än mot Fortum och på vilken höjd tilluftsintagen kommer att placeras. Även om tilluftsintagen skulle placeras på + 96 meter finns risk för att rök tar sig in på den höjden. Det är därför inte tillräckligt att ändra planen på sätt kommunen medgett.

Eftersom kommunen inte medgett Fortums tillägg till planen och denna ändring inte kan anses som mindre saknas förutsättningar att ändra planen i enlighet med Fortums yrkande (se 13 kap. 17 § andra stycket PBL).

Sammanfattning

Med den bedömning Mark- och miljööverdomstolen gjort ovan strider planen mot bestämmelsen i 4 kap. 36 § PBL. Planen ska därför upphävas i sin helhet.

Domen får enligt 5 kap. 5 § lagen (2010:910) om mark- och miljödomstolar inte överklagas.

I avgörandet har deltagit hovrättsrådet Roger Wikström, tekniska rådet Anna-Lena Rosengården, hovrättsrådet Margaretha Gistorp, referent, tekniska rådet Tommy Åström och tf. hovrättsassessorn Charlotte Jansson.

Föredragande har varit Helen Agah.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2014-10-10
meddelad i
Nacka Strand

Mål nr P 5013-14

KLAGANDE

1. AB Fortum Värme samägt med Stockholms stad
Adress hos ombud

Ombud för 1: Advokaterna C C, P P samt Jur.kand. P S

2. AB Södermalms Sten
Adress hos ombud

3. Teleskopet Förvaltning AB
Adress hos ombud

4. Vivaldi AB
Adress hos ombud

Ombud för 2-4: Advokaten P N

MOTPART

Stockholms stad
105 35 Stockholm

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Stockholms läns beslut 2014-07-31 i ärende nr 4031-17034-2014, se bilaga 1

SAKEN

Detaljplan för fastigheten X m.m. i stadsdelen Södra Hammarbyhamnen i Stockholm

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandena.

Dok.Id 384332

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 -

BAKGRUND

Kommunfullmäktige i Stockholms stad (kommunen) beslutade den 7 april 2014, § 24, att anta detaljplan för fastigheten X m.m. i stadsdelen Södra Hammarbyhamnen i Stockholm.

AB Fortum Värme samägt med Stockholms stad (Fortum), Teleskopet Förvaltnings AB (Teleskopet), AB Södermalms Sten (Södermalms Sten) och Vivaldi AB (Vivaldi) överklagade kommunens beslut till Länsstyrelsen i Stockholms län (länsstyrelsen) som avslog överklagandena.

Fortum, Teleskopet, Södermalms Sten och Vivaldi har nu överklagat länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen.

YRKANDEN

Fortum, Teleskopet, Södermalms Sten och Vivaldi har yrkat att mark- och miljödomstolen ska, med ändring av länsstyrelsens beslut, upphäva kommunens beslut att anta detaljplanen.

UTVECKLING AV TALAN**Teleskopet, Södermalms Sten och Vivaldi**

Teleskopet, Södermalms Sten och Vivaldi har som stöd för sitt överklagande hänvisat till vad som anförts hos länsstyrelsen med följande tillägg.

Länsstyrelsen anför i beslutet på s. 10 "Enligt Länsstyrelsen är de olägenheter som detaljplanen kan medföra för klagandena inte så betydande att planen av det skälet inte kan godtas." Motiveringen framstår som märklig eftersom detaljplanen medför att klagandena måste lägga ner sina verksamheter, riva den byggnad de uppfört inom detaljplaneområdet och helt lämna platsen.

När olägenheterna är så ingripande som de olägenheter som planen medför klagandena, måste särskilt stora krav ställas på det motstående intresse som ska medföra att klagandenas synnerligen allvarliga olägenheter ändå ska anses acceptabla.

Det motstående allmänna intresset är i aktuellt fall uppförandet av en ny transformatorstation för användning av Svenska Kraftnät. Transformatorstationen ska, såvitt för förstås, uppföras i anledning av etapp 2 i projekt City Link. I nuläget föreligger inga tillstånd för att genomföra projekt 2 City Link. Det är inte heller slutligt bestämt vilken exakt dragning som projekt 2 ska få.

Innan det står klart att det projekt vars genomförande detaljplanen ska säkra, verkligen kommer att genomföras på ett sätt som omöjliggör att klagandena fortsatt kan bedriva sina respektive verksamheter, måste klagandenas olägenheter av planen tillmätas särskild styrka. Innan klagandenas olägenheter ska få vika för annat intresse måste detta intresse vara reellt.

Det föreligger inte heller någon utredning som visar att aktuell transformatorstation måste lokaliseras på det område inom vilket klagandena bedriver sina verksamheter.

Fortum

Fortum har som stöd för sitt överklagande anfört följande. Länsstyrelsens beslut att avslå Fortums överklagande är felaktigt då länsstyrelsen inte har prövat frågan i sin helhet samt då beslutet är bristfälligt motiverat och inte bemöter de grunder och omständigheter som framgår av överklagandet. Konsekvensen av detta är att länsstyrelsen inte på ett fullgott sätt prövat Fortums överklagan eller att, om en fullgod prövning skett, det inte går att följa denna med beaktande av den bristfälliga motiveringen.

Bakgrund

I detaljplanen för X m.m. anges att syftet är att "pröva kontors- och verksamhetslokaler inom planområdets östra och västra del samt skapa

förutsättningar för en inbyggd transformatorstation. Syftet är även att skapa byggrätt för den del av Fryshusets verksamhet (skatehall) som idag har tidsbegränsat lov inom X." Kontorsbyggnaderna i den södra och västra delen får inrymma centrumändamål i bottenplan mot allmänna gator. En av kontorsbyggnaderna planeras utgöra ett höghus med en högsta tillåten byggnadshöjd om + 121 meter. I de översta våningarna i Höga huset får centrumändamål inrymmas.

Olämplig utformning och orimlig avvägning mellan intressen

Hammarbyverket uppfördes i mitten av 1980-talet inom ett område som då var till stora delar industrialiserat. Sedan dess har närområdet kraftigt förändrats. Närliggande industriområden har ersatts med det framväxande Hammarby sjöstad. Hammarbyverket är, och kommer fortsättningsvis under lång tid att vara, en anläggning för tillvaratagande av spillvärme i avloppsvatten och värmeproduktion till fjärrvärmenätet vilket behöver finnas på sin nuvarande plats. Hammarbyverket tillgodoser således såväl ett enskilt intresse för Fortums del, som ett allmänt intresse eftersom det är en del av fjärrvärmenätet som försörjer ett stort antal slutkonsumenter i både närområdet och inom ett vidare område med värme.

Planområdet är inte direkt granne till anläggningen belägen på Hammarby gård, men ligger så pass nära planområdet att verksamheten får anses vara berörd. I nordvästra delen av planområdet planeras kontorsbyggnaden Höga huset, med maximalt tillåten byggnadshöjd om +121 meter och utöver detta får hisschakt och tekniska utrymmen uppgå till en maximal höjd om +125 meter över nollnivå, se sid. 36 i planbeskrivningen. Höga husets höjd kommer därför att vara högre än skorstenen från Hammarbyverket som är omkring +108 meter hög. Fortum har i yttrande av den 18 oktober 2013 begärt att tillåten bygghöjd inte ska få överstiga +108 meter. Ingen byggnad inom planområdet ska därmed vara högre än Hammarbyverkets skorsten.

Fortum bedömer att rökgasplymen från Hammarbyverkets skorsten kommer att träffa Höga huset och att olägenheter kan uppstå med anledning av detta, se

fotomontage bilaga 1. Även vid en bygghöjd på +108 meter finns det en risk för att byggnaden träffas av en rökplym under vissa väderförhållanden. På nivåer som överstiger +108 meter blir risken orimlig i förhållande till de intressen som talar för en högre bygghöjd.

Under planarbetet har en utredning angående luftkvalitet gjorts som visar att miljö kvalitetsnormen klaras för både partiklar och kvävedioxid med hänsyn till Hammarbyverkets utsläpp från skorstenen, se planbeskrivning sid. 36. I planbeskrivningen anges att först över höjder på +120 meter över nollnivån finns risk att rök med rök gaskondensering på Hammarbyverkets skorsten drar in över platsen. Genom den tillåtna byggnadshöjden om +121 respektive +125 meter över nollnivå riskerar enligt Staden inte den översta våningen att nås av rökplymen, se sid. 36 i planbeskrivningen.

Fortum anser att Stadens slutsats av utredningens resultat är felaktig. Så länge Höga huset är högre än Hammarbyverkets skorsten finns det risk för att huset träffas av rök gasplymen från skorstenen, oavsett att miljö kvalitetsnormer innehålls. Miljö kvalitetsnormerna har som syfte att fastställa vilken nivå som kan anses acceptabel för människors hälsa eller miljön, och de får som huvudregel inte överskridas. Att miljö kvalitetsnormerna för luftkvalitet innehålls innebär dock inte att en rökplym från ett fjärrvärmeverk inte kommer att kunna ses som en olägenhet enligt miljöbalken (1998:808) (MB) av de som stadigvarande vistas i Höga huset som träffas. Staden har här endast koncentrerat sig på miljö kvalitetsnormerna i luften vid huset och inte tagit hänsyn till andra aspekter av störningen eller vad människor kan uppfatta som olägenhet.

I en utredning från år 2007 som utförts av SLB-analys som är en enhet inom Miljöövervakningen på Miljöförvaltningen som ansvarar för övervakningen av luftmiljön i Stockholm stad, konstateras att rök gaser kommer att föras mot Höga huset när vinden blåser nordväst till ost. Denna vindriktning är inte förhärskande men beräknas förekomma ca 25 procent av timmarna under ett normalår och rök gaser från Hammarbyverket beräknas förekomma vid Höga huset under ca 12 procent av

årets timmar. Det konstateras i utredningen att detta kan orsaka olägenheter för personer som vistas i Höga huset. Vad som upplevs som olägenhet är en subjektiv fråga som inte kan bestämmas genom ett gränsvärde. Det är känslan av olägenhet som styr. I detta fall planeras dessutom en restaurang på översta våningen i Höga huset där människor kommer att vistas.

Vidare kommer, förutom rökplymen, stråk av illaluktande ventilationsgaser från anläggningen som mynnar i skorstenen träffa Höga huset. Även dessa kan upplevas som obehagliga och utgöra olägenhet för de som vistas i Höga huset. Fortum har därför i sitt yttrande begärt att friskluftsintag till Höga husets ventilationssystem placeras vänt från Hammarbyverket och på lägre höjder.

I planbeskrivningen på sid. 33 anges att tilluftsintag till kontorshus längs Hammarbybacken inte ska tas från Hammarbybackens sida på grund av risk för olyckor med farligt gods med ammoniakutsläpp som följd. För kontorshus längs Hammarby Allé ska tilluft inte tas från Hammarby Allés sida. I plankartans planbestämmelser anges att tilluft inte får tas från fasader mot Hammarby Allé, Hammarbybacken och Hammarbyvägen. Det framgår dock inte från vilket håll tilluftsintagen ska tas istället. Höga huset är beläget på hörnet av Hammarbybacken och Hammarby Allé och inget nämns specifikt om från vilken/vilka sidor tilluftsintaget till huset ska tas. Då Staden i detaljplanen föreskrivit varifrån tilluftsventilation inte ska ske p.g.a. att detta kan vara störande eller skadligt, skulle hänsyn även ha tagits till Hammarbyverkets lokalisering. Ingen hänsyn har tagits till Fortums yttrande i denna del. Detaljplanen brister således även i detta avseende.

Med beaktande av vad som framförts ovan är Höga huset olämpligt utformat med hänsyn till risk för hälsan hos personer som vistas där, i synnerhet för de personer som kommer att arbeta i Höga huset och därmed vistas längre tider inom byggnaden. Hänsyn har därmed inte tagits till människors hälsa och säkerhet. Genom att inte anpassa höjden och ventilationen på Höga huset till Hammarbyverket har hänsyn inte heller tagits till verket i dess egenskap av befintlig byggnation på platsen.

Vid detaljplanering ska hänsyn tas till befintliga verksamheter och andra omständigheter på platsen. Staden har inte hörsammat att Hammarbyverket har viss inverkan på sin omgivning och att detta måste beaktas om verksamheten ska kunna finnas kvar och fortsätta sin allmännyttiga verksamhet utan att störa sin omgivning. Länsstyrelsen har i sitt beslut inte direkt bemött denna av Fortum framförda synpunkt att Staden inte har tagit hänsyn till befintlig bebyggelse. Länsstyrelsens beslut brister således på denna punkt. Det går därför inte att se att Länsstyrelsen eller Staden har tagit erforderlig hänsyn till befintliga verksamheter och andra omständigheter på platsen.

Hammarbyverket är en del av den befintliga stadsbilden, utgör en väsentlig del i tillhandahållandet av energi för området och har en rimlig påverkan på omgivningen. Fortum anser att man måste ta hänsyn till Hammarbyverket genom att ingen byggnad som kan träffas av rökplym från verksamheten placeras inom området runt verket. Byggnaderna måste hållas lägre än skorstenen.

Fortum vill i detta sammanhang förtydliga att bolaget i grunden är positivt till ny bebyggelse på platsen, men att utformningen av denna måste anpassas till de förutsättningar som finns där sedan tidigare. Vid detaljplaneringen av områden direkt väster och öster om Hammarbyverket har Fortum haft en väl fungerade dialog med både kommun och byggherrar. Därmed har en rimlig avvägning mellan intressen kunnat hanteras på ett tidigt stadium och på ett konstruktivt sätt. Tyvärr har inte denna slags dialog tillämpats i detta ärende.

Fortum befarar att tillståndsmyndigheten vid nya tillståndsansökningar enligt miljöbalken för Hammarbyverket kommer att föreskriva strängare villkor, såsom ytterligare utsläppsrening eller andra säkerhetsåtgärder, för att undvika olägenheter för de som arbetar och vistas i Höga huset. Sådana åtgärder för att anpassa verksamheten till den nya omgivningen enligt detaljplanen blir kostsamma för Fortum.

Sedan Hammarbyverket togs i drift 1986 har utsläppen av svaveloxid och stoft i

Luften över Södermalm minskat med två tredjedelar, mycket tack vare att många fastighetsägare gått över från individuell uppvärmning till fjärrvärme. Verket är världens största värmepumpsanläggning som hämtar värme ur renat avloppsvatten. Med samma teknik produceras fjärrkyla ur det kalla vatten som är resultatet av värmeproduktionen. På så sätt utnyttjas energin maximalt vilket medför stora fördelar såväl miljömässigt som ekonomiskt. Utöver värmepumpar finns också två biooljeeldade hetvattenpannor som stöttar värmepumparna vid kall väderlek och om det skulle inträffa någon störning. Värmepumparna och hetvattenpannorna bildar gemensamt Hammarbyverket och producerar årligen sammanlagt 1 235 GWh, vilket räcker för att värma 95 000 tvårumslägenheter en normalkall vinter.

Stockholm Vatten har tagit beslut om att lägga ner Bromma reningsverk och istället leda avloppsvattnet till Henriksdals reningsverk. Detta innebär att spillvattenflödet till Hammarbyverket kan komma att öka med upp till 50 %. För att kunna ta tillvara all energi i detta spillvattenflöde skulle Hammarbyverket behöva kompletteras med ytterligare värmepumpar och hetvattenpannor. Detta skulle utgöra ett naturligt nästa steg i Hammarbyverkets utveckling då anläggningen redan från driftstarten på 1980-talet uppförts för ta tillvara energi som annars skulle gå förlorad. Det vore därför högst olyckligt om denna utveckling av anläggningen, och därmed även av energisystemet i Stockholm, skulle försvåras av nya och hårdare krav på verksamheten föranledda av Höga huset.

Verksamheten på Hammarbyverket har tillstånd enligt miljöbalken, med rättskraft enligt 24 kap 1 § 1 st. MB. I viss utsträckning kan verksamheten komma att utvecklas inom ramen för befintliga tillstånd, och det kan i sin tur medföra att risken för olägenheter för de som kommer att träffas av en rökplym ökar. Den rök som riskerar att skapa olägenheter genereras av Hammarbyverkets pannor. Den årliga drifttiden för dessa pannor, och därmed sammanhängande risk för att olägenheter ska uppstå, beror på ett flertal faktorer såsom t.ex. aktuellt värmebehov och driftsituationen i övriga delar av fjärrvärmesystemet. Inom gällande miljötillstånd för Hammarbyverket finns utrymme för en betydande ökning av drifttiden för

pannorna än den som är fallet i dagsläget. Detta bör tas hänsyn till när man bedömer hur ofta det finns risk för att olägenheter ska uppstå.

Om Fortum i framtiden på grund av utökad verksamhet behöver söka tillstånd för miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. MB, kommer förutsättningarna på platsen att vara förändrade i och med detaljplanens genomförande. Bedömningen av vad som kan anses acceptabelt vad gäller utsläpp kommer att ta sin utgångspunkt i dessa nya förutsättningar, likaså kan lokaliseringsbedömningen komma att påverkas. Om detaljplanen medför att människor utsätts för olägenheter från Hammarbyverket kommer det att påverka såväl förutsättningarna för att få tillstånd enligt miljöbalken som villkoren för ett sådant tillstånd. Vidare kan klagomål från personer som stadigvarande vistas i Höga huset leda till att tillsynsmyndigheten ingriper, exempelvis genom omprövning av verksamheten. Det finns också en risk för att verksamhetsutövare eller andra i Höga huset som lider skada på grund av emissioner från Hammarbyverket vänder sig till Fortum med skadeståndstalan enligt 32 kap. MB.

Framtida satsningar, som ur ett större geografiskt perspektiv innebär stora fördelar ur miljösynpunkt, men som innebär att produktionen lokalt vid Hammarbyverket skulle behöva ökas och därmed leda till ökade utsläpp från anläggningen, försvåras eller uteblir om omkringliggande bebyggelse inte anpassas till Hammarbyverkets verksamhet. Hammarbyverkets verksamhet kan på grund av klagomål från verksamheter eller personer som vistas i Höga huset tvingas lägga ned eller så kan utvidgad verksamhet hänvisas till en annan plats. En omlokalisering av verksamheten vid Hammarbyverket vore överhuvudtaget inte praktiskt genomförbar eftersom verksamheten bygger på tillvaratagande av vatten från Henriksdals reningsverk.

En inskränkning i Hammarbyverkets verksamhet och möjligheterna att utveckla den leder inte bara till stora ekonomiska förluster för Fortum. Att utvidga verksamheten på andra platser skulle, vilket i förevarande fall endast är teoretiskt möjligt, få en miljöpåverkan på den plats dit verksamheten lokaliseras. Om den nya lokaliseringen inte är exploaterad för liknande ändamål tidigare förväntas den totala påverkan på

grund den utökade verksamheten bli högre. Man kan också anta att transporterna skulle leda till ökade transportutsläpp och lägre nettoproduktion av energi. Att försvåra utvecklingen av Hammarbyverkets verksamhet medför därför ett ineffektivt nyttjande av markresurser och strider mot hushållningsprincipen. Negativa konsekvenser för miljön och för Fortums verksamhet kan lätt undvikas om detaljplanen utformas på annat sätt.

Hammarbyverket har stor betydelse för Stockholms energiförsörjning och för miljön. Fortums avsikt med verksamheten är att den ska kunna samexistera med andra verksamheter i närheten. I grunden är bolaget positivt till nya verksamheter i området. En grundläggande förutsättning är dock att den befintliga verksamheten vid Hammarbyverket och en framtida utveckling av denna verksamhet inte påverkas negativt.

I detta sammanhang ska observeras att detaljplanen mycket väl kan utformas på annat sätt, exempelvis med en lägre högsta tillåtna byggnadshöjd. De konsekvenser den valda utformningen kommer att få för Fortums möjlighet att utveckla verksamheten är därmed oproportionerliga i förhållande till detaljplanens syfte. Vid detaljplaneringen har rimlig hänsyn därmed inte tagits till det allmänna och enskilda intresse som Hammarbyverket utgör.

Bristande beslutsunderlag

Den samlade bilden av olika risker och olägenheter är inte utredd i tillräcklig utsträckning. Lukt och buller utgör två exempel på problem som inte utretts i tillräcklig utsträckning i detaljplanen men som kan innebära en gemensam påverkan på människors välbefinnande och hälsa.

Den bullerutredning som genomförts i samband med detaljplaneprocessen togs fram under ett tidigt skede; redan den 30 augusti 2012. Den använda beräkningshöjden är 2 meter över mark. Den planerade kontorsbebyggelsen har dock en högsta tillåtna byggnadshöjd på +121 meter över nollplan för det planerade höghuset och omkring +50 meter över nollplan för de övriga kontorsbyggnaderna. Bullernivåer varierar på

en byggnads olika höjdnivåer och det finns en risk för att bullernivån högre upp i höghuset är högre än de mätvärden som anges i rapporten. Staden borde därför ha utrett bullernivåerna för olika höjdnivåer utanför Höga husets fasad. Vidare borde Staden ha utrett risken med buller gemensamt med andra störningar, då miljöstressorer ofta förstärker intrycket av varandra och på så sätt verkar i förening. För de personer som vistas högt upp i Höga huset finns det som redan nämnts en risk för störningar i form av rök och lukt från Hammarbyverket. En del personer kommer att arbeta och vistas stadigvarande i Höga huset vilket gör att de regelbundet utsätts för summan av miljöstressorer som kan ha en negativ effekt på dessa personers hälsa och välbefinnande. Staden borde därför ha utrett hälsoriskerna med den valda utformningen, och då också tagit hänsyn till utökad verksamhet på Hammarbyverket, såväl inom som utom ramen för befintliga tillstånd. Vidare borde alternativ vad gäller utformningen av Höga huset ha utretts ytterligare, för att undvika påverkan på befintliga verksamheter och att människor utsätts för störningar i onödan. Länsstyrelsen har inte berört frågan med mer än att konstatera att detaljplanen inte kommer att innebära någon förändring på omgivningen jämfört med gällande plan, något som är felaktigt i sak. Frågan avseende det bristande beslutsunderlaget har därför inte prövats tillräckligt i sak av Länsstyrelsen.

Avsaknaden av en miljökonsekvensbeskrivning

Fortum anser att buller och hälsorisker skulle ha utretts mer utförligt för att ge Staden tillräckligt underlag för att kunna fatta beslut om detaljplan, en miljökonsekvensbeskrivning hade gett ett mer omfattande utredningsunderlag och hade bättre kunnat säkerställa att människors hälsa och miljön tillgodoses i rimlig omfattning.

I ett tjänsteutlåtande av den 22 maj 2012 benämnt "Startpromemoria för planläggning av del av X mm i stadsdelen Södra Hammarbyhamnen, del av Hammarby Sjöstad (kontor, teknisk anläggning och idrott/skola)", framgår att Staden bedömer att det inte föreligger något behov av en miljöbedömning. Staden har inte motiverat denna bedömning på ett tillräckligt utförligt sätt för att det ska framgå hur man gått tillväga vid behovsbedömningen. Inte heller Länsstyrelsen ger

några skäl till varför det saknas behov av en miljöbedömning i sin överprövning av Stadens beslut. Länsstyrelsen hänvisar endast till att de såsom regional planmyndighet i samrådet har yttrat sig över detta och att de inte ser skäl till att ändra sin ståndpunkt. Att Länsstyrelsen inte skiljer på sin roll såsom regional planmyndighet som yttrar sig i ett samråd och såsom en överprövande instans som har en skyldighet att ta ställning till vad som framförs i överklaganden, gör att bedömningen i denna del klart går att ifrågasätta. Att varken Staden eller Länsstyrelsen motiverar varför en miljökonsekvensbeskrivning för detaljplanen inte är nödvändig får anses ytterst anmärkningsvärt. Fortum har i ett tidigt skede påtalat risken för sådana olägenheter som kan uppstå vid ett antagande av detaljplanen vilka föranleder upprättandet av en miljökonsekvensbeskrivning.

Den mark som detaljplanen avser är delvis fri från befintlig bebyggelse. Det framgår i detaljplanehandlingarna att en ambition med detaljplanens genomförande är att skapa en koppling mellan Hammarby Sjöstad och Gullmarsplan, med andra ord att utvidga bebyggelsen. Vidare medför detaljplanen en delvis förändrad markanvändning. Detaljplanens genomförande kommer också att medföra en inte obetydlig tillströmning av trafik.

Fortum har under planprocessen anfört att den högsta delen av Höga huset riskerar att utsättas för rökgaspolymer och luktemissioner om man bygger huset högre än Hammarbyverkets skorsten. Detta riskerar inte bara att leda till att personer som vistas i lokalerna utsätts för olägenheter. Det kan också leda till att förutsättningarna förändra verksamheter och projekt i området begränsas. För Fortums del finns det en riskbild avseende den fortsatta verksamheten, som har utvecklats ovan. Om en miljökonsekvensbeskrivning hade utarbetats, hade denna riskbild belysts åtminstone delvis. Frågorna om planens påverkan på befintliga verksamheter, påverkan på omgivningen och vilka konsekvenser dessa får i förhållande till varandra är av avgörande betydelse för den fortsatta utvecklingen i området. En mer djupgående beslutsunderlag hade behövts med hänsyn till att man då ser till områdets risker och möjligheter.

Enligt 4 kap 34 § 1 st. plan- och bygglagen (2010:900) (PBL) ska planbeskrivningen innehålla en miljöbedömning med det innehåll som följer av 6 kap. 12 och 13 §§ 1 st. MB om genomförandet av planen kan antas få en betydande miljöpåverkan. I 4 § 2 st. förordning om miljökonsekvensbeskrivningar (1998:905) (MKBF), som meddelats genom förordnande i 6 kap. 11 § MB, framgår att betydande miljöpåverkan ska antas föreligga om Staden gör en bedömning att så är fallet, med beaktande av de kriterier som anges i bilaga 4 till MKBF. Närheten till Hammarbyverket och annan befintlig industriverksamhet samt de risker som projektet medför motiverar att en miljökonsekvensbeskrivning skulle ha upprättats. Den nuvarande utformningen är inte lämplig i förhållande till omkringliggande verksamheter, vilket ska ses som ett resultat av en otillräcklig utredning. I detta sammanhang ska också påminnas om försiktighetsprincipen, enligt vilken det vid tveksamhet om miljöpåverkan måste anses att utarbetandet av en miljökonsekvensbeskrivning ligger vid den lägsta nivån av vad som kan krävas gällande försiktighetsmått.

Mot bakgrund av den tillströmning av folk och trafik som detaljplanens genomförande kan förväntas leda till utgör planen ett projekt för sammanhållen bebyggelse enligt 4 kap. 34 § 2 st. 2 p. PBL. Enligt proposition 2004/05:59 "Miljökonsekvensbeskrivning enligt plan- och bygglagen m.m." sid. 28 menas med "annat projekt för sammanhållen bebyggelse" exempelvis ändrad bebyggelse eller bebyggelse i utkanten av sådant område, som medför att området expanderar. Även ändrad användning av ett område inom sammanhållen bebyggelse bör enligt propositionen omfattas. Den ändrade markanvändning och den expansion av Hammarby Sjöstad som detaljplanens genomförande kommer att innebära medför därför att planen omfattas av 4 kap. 34 § 2 st. 2p PBL.

Fortum anser mot bakgrund av detta att en miljökonsekvensbeskrivning skulle ha upprättats. Om så hade skett hade man sannolikt utrett påverkan från Hammarbyverkets skorstenar och andra närliggande verksamheter mer utförligt, och hur hänsyn hade kunnat tas till Hammarbyverket och hälsorisker kunnat undvikas

genom alternativa utformningar. I det omvända läget, att Fortum hade sökt tillstånd för utökad verksamhet vid Hammarbyverket, hade det varit självklart att en miljökonsekvensbeskrivning utarbetats, inte minst för att belysa miljöpåverkan på närliggande bebyggelse och närboende.

Länsstyrelsens handläggning

Det beslut om avslag som Länsstyrelsen meddelat är mycket knapphändigt motiverat. Länsstyrelsen har inte bemött Fortums grunder och omständigheter varför det framstår som tveksamt om Fortums överklagande prövats i sin helhet. Länsstyrelsen har i sin beslutsmotivering inte i sak gått in och redogjort för varför de anser att vad Fortum anfört såsom grund för upphävande av detaljplanen är felaktigt, utan endast svepande och ytterst kategoriskt konstaterat att det inte finns skäl för upphävande på de grunder som Fortum har anfört. I beslutet för Länsstyrelsen ett långt generellt resonemang men anför ytterst lite om de i fallet föreliggande konkreta frågorna och påtalade fakta.

Vidare vill Fortum anmärka på den ovanligt korta handläggningstiden förenat med att Länsstyrelsen inte på något sätt kommunicerat eller remitterat ärendet innan beslutet fattades. Staden har inte givits möjlighet att yttra sig över Fortums överklaganden utan Länsstyrelsen har ansett detta vara onödigt. Med beaktande av tyngden i de synpunkter som Fortum anför i sitt överklagande avseende Stadens beslutsunderlag m.m. borde det ha föranlett Staden att få bemöta synpunkterna. Nu har handläggaren på Länsstyrelsen endast konstaterat att de skäl som framförts inte anses tillräckliga. Detta sammantaget medför att det framstår som att Länsstyrelsen inte fullt ut beaktat hela överklagandet och materialet i övrigt.

Länsstyrelsen konstaterar att man såsom prövande myndighet enligt 13 kap. 17 § PBL endast ska pröva om det överklagade beslutet strider mot någon rättsregel på det sätt som klaganden angett eller som framgår av omständigheterna. Därför är det ytterst anmärkningsvärt att Länsstyrelsen, utan motivering, valt att avslå Fortums yrkande om att en miljökonsekvensbeskrivning är nödvändig. En miljökonsekvensbeskrivning skulle, enligt en av Fortum åberopad rättsregel, ha upprättats. Det råder

ingen tvekan om att Länsstyrelsen inte kan anses ha prövat detta i fullgod omfattning.

Sammanfattning

Staden har genom att föreslå en byggnad med alltför hög höjd inte anpassat detaljplanens utformning till Hammarbyverket i egenskap av befintlig verksamhet och omgivningen i övrigt. Genom den valda utformningen är detaljplanen olämpligt utformad utifrån skyddet av människors hälsa och miljön. Fortum kommer att få svårt att utveckla sin verksamhet vid Hammarbyverket med tanke på de olägenheter som människor som vistas på högre höjder kan komma att utsättas för. Hammarbyverket förser allmänheten med energi och utgör ett starkt allmänt intresse.

Beslutsunderlaget är otillräckligt med avseende på buller, hälsorisker och alternativa utformningar. Utifrån bristerna i beslutsunderlaget, detaljplanens omfattning och de hälsorisker som människor som vistas i Höga huset kan komma att utsättas för, kan man sammantaget anta att projektet medför en betydande miljöpåverkan. Fortum anser därför att en miljökonsekvensbeskrivning skulle ha upprättats.

Länsstyrelsen har i den prövning som gjorts inte beaktat samtliga av de frågor som lyftes i överklagandet och har inte prövat ärendet i sin helhet och i hela sitt sammanhang. Länsstyrelsen har vidare inte prövat överklagandet av Stadens beslut om detaljplan på ett tillräckligt sätt. Det framstår som tydligt att Länsstyrelsen inte har tagit i beaktande alla fakta och vad som åberopats av Fortum, samt inte heller motiverat de slutsatser som dragits på ett tillräckligt omfattande sätt. Det anförda stärks av att handläggningen varit omotiverat snabb och av en avsaknad av kommunikering.

Sammanfattningsvis anser således Fortum att Länsstyrelsens beslut att avslå Fortums överklagan ska undanröjas och att detaljplanen ska upphävas mot bakgrund av bristfälligt utredningsunderlag samt felaktiga eller helt bristfälliga intresseavvägningar. Med hänsyn till ovanstående ska beslutet om detaljplanen upphävas.

DOMSKÄL

Inledning

Eftersom ärendet inleddes i juni 2012 ska plan- och bygglagen (2010:900), PBL, tillämpas i målet.

Inledningsvis finner mark- och miljödomstolen, liksom länsstyrelsen, att det inte framkommit att planhandlingarna eller handläggningen i kommunen har sådana brister eller att beslutet att anta detaljplanen inte tillkommit i laga ordning. Att klagandena inte fått gehör för sina synpunkter i ärendet utgör inte skäl att upphäva detaljplanen.

Mark- och miljööverdomstolen har i åtskilliga avgöranden uttalat att överprövningen av detaljplaner är begränsad (MÖD 2013:44, 2013:47 och 2014:12). I dessa avgöranden har även hänvisats till RÅ 1994 ref. 39. Att överprövningen av detaljplaner avsetts vara begränsad framgår även av förarbetena till den äldre plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL, (prop. 1985/86:1 s. 364 f.) samt förarbetena till lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar (prop. 2009/10:215 s. 86 f.). PBL, liksom ÄPBL, bygger på principen om decentralisering av beslutsfattandet och kommunal självbestämmanderätt i frågor som rör markanvändningen i kommunen. Den materiella prövningen av ett överklagande stannar därför i många fall vid en prövning av om beslutet att anta en detaljplan ligger inom ramen för det handlingsutrymme som de materiella reglerna ger kommunen. Med detta som utgångspunkt gör mark- och miljödomstolen följande bedömning.

Enskilda och allmänna intressen

Vid planläggningen ska enligt 2 kap. 1 § PBL både enskilda och allmänna intressen beaktas. Vid en överprövning av kommunens beslut att anta en detaljplan bör beslutet upphävas endast om kommunen i sin bedömning har gjort en felaktig avvägning mellan motstående enskilda intressen eller motstående enskilda och allmänna intressen. Prövningen i ett ärende avseende en överklagad detaljplan avser

därför i allt väsentligt frågor som är av betydelse för de klagande i deras egenskap av sakägare eller boende, dvs. frågor som rör de klagandes enskilda intressen.

Vissa allmänna intressen, såsom miljökvalitetsnormer, trafik, boendes och övriga hälsa och säkerhet, bevakas i första hand av länsstyrelsen i sin funktion som regional planmyndighet under planprocessen och vid prövning eller beslut enligt bestämmelserna i 11 kap. 10 § PBL. I samband med ett överklagande som berör sådana allmänna intressen som bevakas enligt 11 kap. PBL kan i regel bara prövas om underlaget för länsstyrelsens prövning varit godtagbart och vad som tillförts i målet efter länsstyrelsens prövning.

I målet har det framställts invändningar mot detaljplanen som rör både enskilda och allmänna intressen.

Teleskopet, Södermalms sten och Vivaldi har invänt att byggnaden där bolagen bedriver sin verksamhet inom ramen för ett arrendeavtal med Stockholms stad kommer att rivas och att detaljplanen därför innebär att nämnda bolag inte kommer kunna bedriva någon verksamhet inom arrendestället.

Mark- och miljödomstolen finner att detaljplanens syfte och huvuddrag tydligt finns redovisade i planhandlingarna och att ambitionen från kommunens sida är att markanvändningen ska ändras. Genomförandetiden är satt till tio år efter att detaljplanen vunnit laga kraft. Stockholm stad är lagfaren ägare till samtliga fastigheter inom planområdet och har som markägare rådighet över genomförandet av detaljplanens innehåll. De invändningar som härvid framställts ger därför inte skäl att upphäva kommunens beslut att anta detaljplanen.

Fortum har invänt att det höga huset kommer att träffas av en rökplym från Hammarbyverkets skorsten och att olägenheter kan uppstå till följd av detta varför ingen byggnad inom detaljplaneområdet bör vara högre än Hammarbyverkets skorsten. Enligt Fortum kommer bolaget få svårt att utveckla sin verksamhet vid Hammarbyverket med tanke på de olägenheter som människor som vistas på högre höjder kan komma att utsättas för.

Mark- och miljödomstolen finner att exploateringsgrad och byggnadshöjd är frågor som faller inom det kommunala handlingsutrymmet. Då kommunen hållit sig inom detta handlingsutrymme finns inte förutsättningar att upphäva detaljplanen på grund av de avvägningar som kommunen gjort i dessa delar. Som ovan redogjorts för är intressen, såsom miljö kvalitetsnormer, hälsa och säkerhet, intressen som i första hand bevakas av länsstyrelsen i sin funktion som regional planmyndighet under planprocessen och vid prövning eller beslut enligt bestämmelserna i 11 kap. 10 § PBL. Länsstyrelsen har härvid funnit att detaljplanen går att förena med ovan nämnda intressen. Mark- och miljödomstolen finner inte anledning att göra någon annan bedömning än den länsstyrelsen har gjort.

Beslutsunderlag och miljökonsekvensbeskrivning

Fortum har gjort gällande att risker och olägenheter bl.a. vad avser lukt och buller inte har utretts i tillräcklig utsträckning samt att kommunen borde ha upprättat en miljökonsekvensbeskrivning.

Mark- och miljödomstolen finner inte anledning att ifrågasätta de utredningar om bl. a. buller och luftkvalitet som kommunen tagit fram och redovisar i planhandlingarna. Vad gäller avsaknaden av en miljökonsekvensbeskrivning delar mark- och miljödomstolen länsstyrelsens uppfattning att ett genomförande av detaljplanen inte medför en sådan betydande miljöpåverkan att kommunen därmed skulle varit skyldig att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning.

Länsstyrelsens handläggning

Fortum har gjort gällande att länsstyrelsens beslut inte har motiverats tillräckligt, att länsstyrelsen inte har bemött Fortums invändningar samt att länsstyrelsen har avgjort ärendet för snabbt utan kommunikering med kommunen.

Av 7 § förvaltningslagen (1986:223), FL, framgår att ett ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Av 17 § FL följer att ett ärende inte får avgöras utan att motparten fått ta del av en uppgift. Detta gäller dock inte om avgörandet inte går motparten emot.

Vidare framgår det av 20 § FL att ett beslut ska innehålla de skäl som har bestämt utgången. Enligt mark- och miljödomstolen har länsstyrelsen gjort vad som ankommer på länsstyrelsen enligt FL. Beslutet är tillräckligt motiverat och något krav på kommunikering med kommunen finns inte eftersom avgörandet inte gått kommunen emot. Att ärendet har avgjorts snabbt står helt i paritet med 7 § FL.

Sammanfattning

Mark- och miljödomstolen instämmer således i den bedömning som länsstyrelsen gjort. Vad klagandena anfört i sina respektive överklaganden föranleder ingen annan bedömning. Överklagandena ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV 427)

Överklagande senast den 31 oktober 2014. Prövningstillstånd krävs.

Linda Mossberg Karlström

Kristina Littke

I domstolens avgörande har deltagit tingsfiskalen Linda Mossberg Karlström, ordförande, och tekniska rådet Kristina Littke.