



SVEA HOVRÄTT  
Mark- och miljööverdomstolen  
060205

**DOM**  
2020-06-26  
Stockholm

Mål nr  
P 4168-19  
P 6252-19

### ÖVERKLAGADE AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2019-04-03 i mål nr P 4553-18,  
se bilaga A

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2019-05-16 i mål nr P 2447-19,  
se bilaga B

### PARTER

#### Klagande i mål nr P 4168-19

1. M I

2. L M

3. A S

4. H H K

5. J K

6. B S

7. I S

8. K S

9. S S

Dok.Id 1575916

**Postadress**  
Box 2290  
103 17 Stockholm

**Besöksadress**  
Birger Jarls Torg 16

**Telefon**  
08-561 670 00  
08-561 675 50

**E-post:** svea.hovratt@dom.se  
www.svea.se

**Telefax**

**Expeditionstid**  
måndag – fredag  
09:00–16:30

Ombud för 4-9: J H

**Klagande i mål nr P 6252-19**  
Naturskyddsföreningen i Vaxholm  
c/o J H

**Motparter i mål nr P 4168-19 och P 6252-19**

1. Besqab Projekt och Fastigheter Aktiefbolag, 556345-6416  
Box 5  
182 11 Danderyd

Ombud: K H och J J

2. Vaxholms kommun  
185 83 Vaxholm

**SAKEN**

Detaljplan för Norrberget, X, del av VY m.fl. i Vaxholms kommun

---

**MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT**

Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandena.

---

## YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

**M I, L M, H H K, J K, A S, B S, I S, K S, S S** och **Naturskyddsföreningen i Vaxholm** har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska upphäva kommunens beslut att anta detaljplanen.

**Vaxholms kommun** och **Besqab Projekt och Fastigheter Aktiefbolag** (Besqab) har motsatt sig yrkandet. Vaxholms kommun har i andra hand medgett att detaljplanen ska antas med undantag för det nordöstra området som medger byggnation av åtta stycken radhus.

## UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

**Naturskyddsföreningen i Vaxholm** (föreningen) har utöver vad den tidigare anfört lagt till bl.a. följande: Eftersom de fördröjningsmagasin som ska anläggas för hanteringen av dagvattnet ska inrättas som gemensamhetsanläggningar övervältrar kommunen ansvaret för dagvattenhanteringen på enskilda på ett sätt som strider mot 6 § lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster, LAV. De planbestämmelser som finns säkerställer inte omhändertagandet av dagvattnet. Inte heller kommunens hänvisningar till sin dagvattenpolicy och civilrättsliga avtal säkerställer genomförandet av en adekvat dagvattenhantering.

**Föreningen** har gett in Anbud markanvisning Norrberget, Mål och riktlinjer för bostadsförsörjning i Vaxholms stad 2018-2020, Boverkets indikatorer juni 2018, artiklar om bostadsbyggandet, information från Boverket om dagvatten vid detaljplanläggning och utdrag ur VISS (Vatteninformationssystem Sverige).

**Övriga klaganden** har anfört i huvudsak detsamma som i mark- och miljödomstolen och delvis detsamma som Naturskyddsföreningen.

**L M** har gett in bilder och skisser.

**M I** har gett in en tidningsartikel.

**H H K, J K, B S, I S, K S** och **S S** har gett in en tjänsteanteckning upprättad vid Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB.

**Vaxholms kommun** har anfört i huvudsak följande: Den nya byggnationen kommer att anpassas till kulturmiljön och medför ingen skada på riksintresset för kulturmiljövården. Strandskydd har egentligen aldrig gällt på platsen, utan det återinträder i och med antagandet av den nya detaljplanen. Hela området ska bedömas som en enhet som har varit ianspråktaget såsom skolområde och det har inte varit allemansrättsligt tillgängligt. Allmänhetens tillträde till området kommer att öka genom att planen medger att en park och en strandpromenad anläggs närmast vattnet. Det finns särskilda skäl för att upphäva strandskyddet eftersom planen medger tätortsutveckling av kommunens största tätort och möjliggör fler bostäder som en del av den växande Stockholmsregionen. Vaxön har speciella förutsättningar med bl.a. stora delar som omfattas av strandskydd och en väg för transport av farligt gods som kräver visst skyddsavstånd. Tio möjliga exploateringsområden har redovisats i kommunens exploateringsprogram men inget av dessa har lika goda förutsättningar för bostadsbebyggelse som Norrberget. Den hantering av dagvattnet som planen medger är lagenlig och säkerställer att dagvattnet hanteras. I exploateringsavtalet som kommunen tecknat med exploitören ingår att exploitören ska ansöka om inrättande av gemensamhetsanläggningar. Vissa ledningar och ett perkolationsmagasin kommer att ägas av det kommunala bolaget. För att säkerställa det kommunala bolagets rätt att lägga dagvattenledningar på kvartersmark finns det u-områden i planen. Området kommer att ingå i verksamhetsområde för allmänna vattentjänster och spillvatten kommer att ledas till det tillståndsgivna Blynäsverket som har kapacitet för det. Planen medför inte en sådan miljöpåverkan att det funnits skäl att göra en miljökonsekvensbeskrivning. Kommunen är huvudman för allmän plats. De utredningar som finns visar att planen säkerställer trafik, tillgång till parkeringsplatser, fungerande sophantering, tillgång till friyta för den planerade förskolan, möjlighet att anordna brandsäkra byggnader samt att den inte medför betydande olägenhet. Detaljplanen medger att nya skyddsrum byggs. De gamla skyddsrummen är inte rivna. Kommunen har haft kontinuerlig

kontakt med MSB under planarbetet. När planen fått laga kraft kommer kommunen att ansöka om en tillfällig begränsning i antalet skyddsrum under arbetet med rivningen av de gamla skyddsrummen och uppbyggnaden av de nya.

**Kommunen** har gett in Mål- och riktlinjer för bostadsförsörjning i Vaxholms stad 2018-2020, Exploateringsprogram Vaxholm, Strandutredning från år 1970 och en solstudie avseende hur området där L M bor kommer att påverkas av den byggnation som detaljplanen medger.

**Besqab** har i huvudsak anslutit sig till vad kommunen anfört.

**Besqab** har gett in bilder och Riksantikvarieämbetets beslut 2018-08-21 att revidera område av riksintresse för kulturmiljövården.

## **MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL**

Mark- och miljööverdomstolen har hållit syn i målen.

Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten, se 1 kap. 2 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL. Bestämmelsen ger kommunen möjlighet att inom förhållandevis vida ramar avgöra hur marken inom den egna kommunen ska disponeras.

Den myndighet som prövar ett överklagande av ett beslut att anta en detaljplan ska endast pröva om det överklagade beslutet strider mot någon rättsregel på det sätt som klaganden har angett eller som framgår av omständigheterna (13 kap. 17 § första stycket PBL). Prövningen stannar därför i många fall vid en bedömning av om beslutet att anta en detaljplan ligger inom ramen för det handlingsutrymme som de materiella reglerna ger kommunen. Vid prövningen av frågor enligt plan- och bygglagstiftningen ska dock hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen (2 kap. 1 § PBL).

Länsstyrelsen ska överpröva kommunens beslut om antagande av en detaljplan bl.a. om beslutet kan antas innebära att ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte

tillgodoses, en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs eller strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser (se 11 kap. 10 § PBL). Ofta saknas det skäl för överprövande myndigheter att frångå länsstyrelsens bedömning (se MÖD 2014:12 och MÖD 2013:47). Domstolen bör pröva om underlaget för länsstyrelsens prövning har varit godtagbart i sig och i förhållande till vad som kan ha tillförts i målet efter länsstyrelsens prövning samt om detaljplanen får oacceptabla konsekvenser (se Mark- och miljööverdomstolens dom den 3 december 2018 i mål nr P 11888-17). Länsstyrelsen har i detta mål inte funnit skäl att överpröva kommunens antagandebeslut.

### *Strandskydd*

En kommun får upphäva strandskyddet för ett område om det finns särskilda skäl för det och om intresset av att ta området i anspråk på det sätt som avses med planen väger tyngre än strandskyddsintresset (se 4 kap. 17 § PBL). Av bestämmelsen framgår att de särskilda skälen som anges i 7 kap. 18 c § miljöbalken ska tillämpas vid prövningen. Kommunen har som särskilda skäl angett dels att området redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften, dels att området behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området (7 kap. 18 c § första stycket 1 och 5 miljöbalken).

Mark- och miljööverdomstolen gör följande bedömning.

Huvuddelen av området har fram till nyligen använts för skolverksamhet. Skolorområdet får, vad gäller de delar som inte varit bebyggda eller inhägnade, anses ha varit allemansrättsligt tillgängligt. Den antagna detaljplanen medger bostäder, vilket medför en ytterligare privatisering jämfört med skolverksamhet (jfr Mark- och miljööverdomstolens dom den 19 mars 2019 mål nr P 5876-18). Ytterligare delar av området, framförallt i nordöstra delen har varit allmän plats, park, och därmed allemansrättsligt tillgängliga. Att kommunen har valt att låta vägarna inom området utgöra kvartermark och inte allmän plats skapar ytterligare en osäkerhet om tillgängligheten. Mark- och miljööverdomstolen finner därför att det strandskyddade området i sin helhet inte kan anses vara ianspråktaget på ett sätt som gör att området saknar betydelse för

strandskyddets syfte. Det finns därför inte särskilda skäl för att upphäva strandskyddet på denna grund.

Den antagna detaljplanen syftar till att bygga 200-250 bostäder, särskilt boende och förskola i anslutning till Vaxholms tätort med tillgång till kommunikationer, annan infrastruktur, service och handel. Tillskott av bostäder och tätortsutveckling är sådana angelägna allmänna intressen som kan medföra att det finns särskilda skäl för att upphäva strandskyddet (se MÖD 2016:13 och prop. 2008/09:119 s. 106). Mark- och miljööverdomstolen bedömer att den bebyggelse som detaljplanen möjliggör är ett sådant angeläget intresse.

Det krävs emellertid även att behovet inte kan tillgodoses utanför området för att det ska finnas särskilda skäl för att upphäva strandskyddet. Med hänsyn till den restriktiva tillämpning av strandskyddsbestämmelserna som gäller måste det ställas vissa krav på den utredning som kommunen presenterar i detta hänseende (jfr MÖD 2016:13). Vaxholms kommun består av flera öar med tätorten på Vaxön som är utpekad som strategiskt stadsutvecklingsläge. Kommunen har i sitt exploateringsprogram redovisat möjliga bostadsområden på kommunägda fastigheter på Vaxön och Resarö där Norrberget utgör en betydande andel av de planerade bostäderna. Enligt kommunen har inget av de områden som pekats ut lika goda förutsättningar för bostadsbebyggelse som Norrberget. Det finns inte heller tillgängliga privatägda områden på Vaxön som medger mer omfattande bostadsbebyggelse. Mot bakgrund av kommunens speciella förutsättningar och kommunens önskemål att utveckla tätorten på Vaxön samt med stöd av det underlag som kommunen nu har presenterat i form av exploateringsprogram och mål- och riktlinjer för bostadsförsörjningen i Vaxholms stad 2018–2020 finner Mark- och miljööverdomstolen att det är visat att det saknas möjligheter att tillgodose syftet med planen utanför området. Det finns därför särskilda skäl för att upphäva strandskyddet. Intresset av att ta området i anspråk på det sätt som avses med planen väger tyngre än strandskyddsintresset. Det finns således inte skäl att upphäva detaljplanen på denna grund.

*Hantering av dagvatten*

Klagandena har ifrågasatt dagvattenutredningen, framförallt eftersom ett lokalt omhändertagande strider mot LAV och eftersom kommunen inte kan garantera att de föreslagna dagvattenlösningarna kommer att genomföras.

Mark- och miljööverdomstolen gör följande bedömning.

Utgångspunkten i PBL är att marken som ska tas i anspråk för bebyggelse ska vara lämplig för det ändamål som detaljplanen anger. För att marken ska anses vara lämplig ska kommunen därför kunna visa att det vid ett genomförande av detaljplanen finns förutsättningar att lösa hanteringen av dagvattnet (se bl.a. Mark- och miljööverdomstolens dom den 18 maj 2017 i mål nr P 9489-16).

Planområdet ligger inom verksamhetsområdet för allmänna vattentjänster och kommunen är huvudman för de områden som utgörs av allmän plats inom planområdet. Avsikten är också att kommunen ska äga dagvattenledningarna inom planområdet vilket har säkerställts genom markreservat inom kvartersmarken med ett s.k. u-område. Planbestämmelserna reglerar att viss mark ska vara tillgänglig för infiltration, att viss mark inte får hårdgöras samt att det i utrymme inom allmän platsmark för park i södra delen av planområdet finns möjlighet att anlägga ett infiltrationsdike. I planområdets kvartersvägar har mark reserverats för allmänna underjordiska ledningar och för gemensamhetsanläggning, s.k. g-område. Inom dessa områden får fördröjningsmagasin med en volym om 760 m<sup>3</sup> anläggas. Detta innebär att gemensamhetsanläggningar får inrättas men det har inte i detaljplanen prövats med fastighetsindelingsbestämmelser att de ska bildas och hur de ska utformas.

Mark- och miljööverdomstolen finner att dagvattenutredningen inte har sådana brister att den inte kan ligga till grund för bedömningen av hur dagvattenhanteringen kan lösas inom planområdet. Mark- och miljööverdomstolen konstaterar att planen möjliggör ett omhändertagande av dagvattnet i enlighet med dagvattenutredningen. Vid en samlad bedömning finns det enligt Mark- och miljööverdomstolen inte skäl att upphäva detaljplanen på denna grund.



*Hantering av spillvatten*

Mark- och miljööverdomstolen konstaterar att spillvattenavloppet ska anslutas till det kommunala spillvattennätet och att den ökade belastningen ryms inom befintligt tillstånd för kommunens reningsverk. Frågan om det tillståndsgivna reningsverkets miljöpåverkan prövas inte inom ramen för detaljplanen. Det finns inte skäl att upphäva detaljplanen på denna grund.

*Betydande miljöpåverkan och påverkan på miljö kvalitetsnormer*

De idag gällande detaljplanerna anger allmänt ändamål som markanvändning för större delen av planområdet och detta har varit bebyggt med skolbyggnader och med skolgårdar, parkeringar och andra hårdgjorda ytor. Även om den markanvändning som den nu antagna detaljplanen medger medför en något ökad påverkan framförallt vad gäller dagvattenavrinning och naturvärden bedömer Mark- och miljööverdomstolen att påverkan inte är av sådan omfattning att den kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

Länsstyrelsen har beslutat att inte pröva kommunens beslut att anta detaljplanen. Länsstyrelsen har i granskningsyttrande den 3 april 2018 bedömt att planförslaget inte försvårar uppfyllandet av miljö kvalitetsnormerna under förutsättning att de enligt dagvattenutredningen föreslagna dagvattenåtgärderna genomförs.

Efter att ha gått igenom utredningen i målet och med beaktande av vad som anförts ovan avseende dagvattenfrågan gör Mark- och miljööverdomstolen bedömningen att genomförandet inte kommer att medverka till att någon miljö kvalitetsnorm inte följs. Mark- och miljööverdomstolen anser inte heller att det som klagandena har anfört om ökad kvävebelastning vid kommunens reningsverk förändrar denna bedömning.

*Betydande olägenhet*

L M har gjort gällande att detaljplanen medför betydande olägenhet i form av insyn och skuggning av hans fastighet samt störningar av bilstrålkastare från den nya bebyggelsens garageutfarter.

Mark- och miljööverdomstolen gör följande bedömning.

Mark- och miljööverdomstolen konstaterar att L M kommer att drabbas av olägenheter till följd av den planerade byggnationen. Domstolen delar dock mark- och miljödomstolens bedömning att dessa olägenheter inte är betydande på det sätt som avses i PBL och att de därför inte utgör tillräckliga skäl för att upphäva detaljplanen.

*Övriga frågor*

Mark- och miljööverdomstolen gör ingen annan bedömning än mark- och miljödomstolen i frågorna om påverkan på riksintresse för kulturmiljövården, anpassning till omgivningen, trafik, parkering, utformningen av planbestämmelserna, tillgången till friyta och brandskydd. Det finns inte skäl att upphäva planen på någon av dessa grunder.

Mark- och miljööverdomstolen gör inte heller någon annan bedömning än mark- och miljödomstolen i fråga om möjligheten att genomföra detaljplanen på grund av att det på området finns skyddsrum, som ännu inte är rivna, som avses ersättas med nya.

Inte heller vad klagandena anfört i övrigt utgör skäl att upphäva planen.

*Sammanfattning*

Mark- och miljööverdomstolen anser att det inte finns skäl att upphäva den antagna detaljplanen. Överklagandena ska därmed avslås.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Karin Wistrand och Lars Olsson, tekniska råden Ingrid Johansson och Karina Liljeroos samt hovrättsrådet Ulf Wickström, referent.

Föredragande har varit Emilia Sjödahl.



NACKA TINGSRÄTT  
Mark- och miljödomstolen

**DOM**  
2019-04-03  
meddelad i  
Nacka

Mål nr P 4553-18

## **PARTER**

### **Klagande**

1. L A
2. C A
3. I A
4. R A
5. Å A
6. B B
7. M D H
8. B E
9. B G
10. B G
11. I G
12. M G
13. K H
14. Å H
15. H H
16. M I
17. B I
18. H Å J
19. K J
20. M J
21. L L
22. M L
23. L M,
24. E M
25. G M
26. U P
27. M S
28. A S
29. D S
30. L S
31. O S
32. E S
33. M W
34. Vaxholms Villaägarförening, Norrbergsgatan 5, 185 32 Vaxholm
35. S W
36. L Z

Dok.Id 570539

---

<b>Postadress</b>	<b>Besöksadress</b>	<b>Telefon</b>	<b>Telefax</b>	<b>Expeditionstid</b>
Box 69 131 07 Nacka	Sicklastråket 1	08-561 656 40 E-post: <a href="mailto:mmd.nacka.avdelning4@dom.se">mmd.nacka.avdelning4@dom.se</a> <a href="http://www.nackatingsratt.domstol.se">www.nackatingsratt.domstol.se</a>		måndag – fredag 08:00–16:30

37. H H K  
38. J K  
39. B S  
40. I S  
41. K S  
42. S S

Ombud för 37–42:  
J H

**Motpart**  
Vaxholms kommun  
185 83 Vaxholm

**ÖVERKLAGAT BESLUT**

Vaxholms kommuns beslut den 18 juni 2018 i ärende nr KS 2015/56.214,  
se bilaga 1

**SAKEN**

Detaljplan för Norrberget i Vaxholms kommun

---

**DOMSLUT**

1. Mark- och miljödomstolen avvisar S W, H H, Å H, K H, C A, I A, M J, E M, M S, L A, M L, L L, M W, B I, G M, U P, R A, L Z, D S, Å A I G, M G, B G, K J, H Å J, L S, O S, Vaxholms villaägarförening och B E överklaganden.

2. Mark- och miljödomstolen avslår överklagandena i övrigt.

---

**BAKGRUND**

Kommunfullmäktige i Vaxholms kommun (kommunen) beslutade den 18 juni 2018, § 42, att anta detaljplan för Norrberget i Vaxholms kommun. Syftet med detaljplanen är bl.a. att möjliggöra bostadsbebyggelse huvudsakligen i två till tre våningsbyggnader med takvåning för ca 200 - 250 bostäder och lokaler för verksamheter i markplan. Syftet är också att bl.a. möjliggöra byggande av särskilt boende och förskola samt en strandpromenad som binder samman den allmänna tillgängligheten mellan Norrbergsgatan samt Roddaregatan.

L A, C A, I A, R A, Å A B B, M D H, B E, B G, B G, I G, M G, K H, Å H, H H K, H H, M I, B I, H Å J, K J, M J, J K, L L, M L, L M, E M, G M, U P, M S, A S, B S, I S, K S, S S, D S, L S, O S, E S, M W, Vaxholms Villaägarförening, S W, L Z (klagandena) har överklagat kommunens beslut.

**YRKANDEN M.M.**

**B B, L S, O S, B G, E S, Å A D S, L Z, R A, U P, G M, B I, M W, L L, M L, L A, M S, A S, Å H, K H, H H, I A och C A** har yrkat att kommunens beslut ska upphävas. Till stöd för sin talan har de i huvudsak anfört följande.

*Rätten att överklaga*

Den planerade byggnationen utgör en stor påverkan för Vaxholm och särskilt de boende på Vaxön. Med anledning av den omfattande påverkan den planerade byggnationen medför bör rätten att överklaga utvidgas och inte endast gälla för de som bor i direkt anslutning till planområdet.

*Kulturmiljö och riksintresse*

Planområdet ligger inom riksintresse för kulturmiljövård enligt 3 kap. 6 § miljöbalken. Tillräcklig hänsyn har inte tagits till riksintresset eftersom bebyggelsen inte är anpassad till omgivningen. Den planerade byggnationen möjliggör uppförandet av för många och för höga hus som innebär oersättliga skador på kulturmiljön. Den planerade byggnationen blir istället en storskalig exploatering med höga byggnadsvolymer som blir främmande och som inte passar in i kulturmiljön. Naturvärdena på platsen kommer försvinna och endast två träd blir kvar. Trots de rekommendationer som presenteras i den antikvariska utredningen har kommunen inte beaktat dessa i detaljplanen. Det fotomontage som har skapats på den planerade byggnationen ger en felaktig bild. Den byggnation som planeras i det nordöstra hörnet ger en nockhöjd om 12,5 meter och kommer i praktiken bestå av ett tre våningshus. Byggnationen är lokaliserad på en höjdkurva om 19-20 meter. Det innebär att byggnationen kommer att sticka upp ca 5 meter högre än Norrbergets högsta punkt som är 27 meter över havet. Det har också missats i den antikvariska utredningen. Av s. 12 i planbeskrivningen anges ett tiotal punkter med åtgärder för att anpassa den planerade bebyggelsen till riksintresset för kulturmiljö. De åtgärder som presenterats för den planerade byggnationen är inte tillräckliga.

*Strandskydd*

Som särskilt skäl för upphävande av strandskyddet i planområdet har kommunen angett att platsen redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syfte (p.1) och att platsen behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området (p.5). I nu aktuellt mål bör endast p.5 kunna åberopas.

Det finns inget allmänt ändamål i form av bostadsändamål på den aktuella platsen eftersom det finns andra delar av Vaxholm som kan bebyggas. Det finns allmänna intressen på platsen i form av kommunala behov för bl.a. skolor. Det är ett resursslöseri att inte använda skolorna på platsen och inte förenligt med hållbarhet.

#### *Dagvatten och avlopp*

Detaljplanen strider mot icke-försämringsförbudet (c-461/13, "Weserdomen"). Den dagvattenutredning som har upprättats under planarbetet är bristfällig.

Reningsverket är omodernt, ger upphov till olägenheter i form av lukter och klarar inte av ytterligare belastning. De förhandlingar som förts med Käppala reningsverk avseende eventuell avlastning har avbrutits. Det finns ett miljötillstånd som tillåter en utbyggnad av reningsverket. Eftersom utbyggnaden av VA-nätet kommer påverka flertalet boende ska alla som berörs ha möjlighet att överklaga kommunens beslut.

#### *Trafik och utredning*

Trafikutredningen är bristfällig och de förslag på åtgärder som presenteras under planarbetet har inte tagits hänsyn till i detaljplanen. Trafikflödena i området är inte realistiska och trafiken kommer passera skolområden. Det krävs ytterligare utredning om den ökade trafiken och om behovet av antalet parkeringsplatser inom och utom planområdet.

#### *Skyddsrum, Felaktigheter i plankarta och planbeskrivning samt förskolan*

De skyddsrum som finns i Norrbergsskolan ska rivas och kommunen har fått avslag på ansökan om rivning. De hänvisningar till andra detaljplaner som finns i planbeskrivningen stämmer inte eller är felaktiga. Den planerade förskolan uppfyller inte Boverkets rekommendationer på friyta för barnen. Kommunen har gjort avsteg från rekommendationerna. Det är en medveten försämring av barnens lekmöjligheter.



**H Å J och K J** har, utöver det B B m.fl. anfört, tillagt. De har synpunkter på hur ärendet har hanterats och hur det har påverkat eleverna i kommunen. Kommunen har medvetet låtit skolbyggnaden förfalla. Det är inte ekonomiskt motiverat att sälja fastigheten. Det byggs redan bostäder i andra delar av kommunen. Ytterligare utredning krävs avseende trafiksituationen.

**I G och M G** har, utöver det B B m.fl. anfört, tillagt. Den kommunala folkvaldning som har genomförts visar att medborgarna är emot en rivning av Norrbergsskolan. Trots det har politikerna valt att genomföra rivningen och antagandet av en ny detaljplan. Hanteringen av ärendet har varit odemokratisk. Flertalet i området är emot de förändringar som kommer ske av natur- och kulturmiljö samt övriga konsekvenser som kommer ske till följd. Vaxholm har en unik kulturhistorisk miljö och utgör ett riksintresse.

**B G** har, utöver det B B m.fl. anfört, tillagt. Ett planprogram bör upprättas. Det saknas utredning om lämpligheten att lokalisera ett särskilt boende och bibliotek till planområdet. Nuvarande byggnaders status och användbarhet har inte heller utretts tillräckligt trots att det har efterlysts. De viktiga samhällsintressen som ska tillgodoses med detaljplanen har inte motiverats tillräckligt. Länsstyrelsen borde ha tagit upp planen för överprövning. Att skapa kvartersgator som förvaltas genom gemensamhetsanläggningar kommer leda till ökad förvaltning i form av gatuunderhåll, belysning, snöröjning, parkering m.m. Allmänhetens tillträde till området säkerställs inte. MSB har inte gett klartecken för rivning av befintliga skyddsrum. Sakägarkretsen bör utvidgas med hänsyn till omfattningen av detaljplanen.

**M I** har, utöver det B B m.fl. anfört, tillagt. Politikerna har inte beaktat de synpunkter som framförts av medborgarna. Det finns en brist på hyresrätter inom kommunen. Efterlyser utredning om hur rivningen kommer påverka äldreboendet i anslutning till planområdet i form av buller, sprängningar,

damm och transporter under tiden för genomförandet av detaljplanen. Skolan bör användas för annat ändamål istället för att rivas.

**Vaxholms villaägarförening** har genom ordföranden S S, utöver det B B m.fl. anfört, tillagt i huvudsak. Den planerade byggnationens exploatering är omfattande och medför både trafik- samt parkeringsproblem på gatorna i anslutning till planområdet. Gestaltningen av husbyggnaderna där hus med asymmetriska tak och överstora takkupor samt en konstlad variation av fasader skapar en bebyggelse som inte in passar in i kulturmiljön.

**E M** har, utöver det B B m.fl. anfört, tillagt. Det efterlyses en översyn om hur trafiksituationen ska lösas och hur Boverkets rekommendationer för friyta ska säkerställas.

**M D H** har, utöver det B B m.fl. anfört, tillagt. Den planerade byggnationen kommer bli omfattande och ha en avhållande effekt mot övriga kommuninvånare. Parkeringssituationen kommer försämrats. Trafiksituationen är redan problematisk till följd av avsmalnade av delsträcka i anslutning till planområdet. Byggtrafiken kommer upplevas som en olägenhet till följd av buller och dammbildning under den planerade byggnationen.

**L M** har, utöver det B B m.fl. anfört, tillagt. Den planerade byggnationen kommer utgöras av höga hus som placeras tätt ihop. Byggnationen kommer i huvudsak bestå av träfasader vilket medför ökade brandrisker. De invändningar som gjorts mot användandet av träfasader har avfärdats. Byggreglerna för trähus har anpassats i Sverige till följd av EU-krav. Brandskyddet är undermåligt. Fasaderna måste vara brandsäkra oavsett byggmaterial. Den planerade byggnationen tar inte hänsyn till omgivningen. Träfasaderna kommer inte vara tillräckligt täta eller klara av den fukt som tränger in vilket kommer ge upphov till mögelproblem. Infarten till garaget planeras emot huset vilket kommer ge upphov till besvärande ljus från strålkastarna. Det saknas en skuggstudie i detaljplanen.

Ifrågasätter varför endast den planerade byggnationen omfattas av kravet på solljus och att det inte gäller befintliga hus.

**M J** har, utöver det **B B** m.fl. anfört, tillagt i huvudsak. Planen strider mot kommunens hållbarhetsredovisning. Skolbyggnaderna bör få finnas kvar. Nybyggnationen har en påtaglig miljöpåverkan. Bristen på skyddsrum under byggtiden är ett orosmoment. Försiktighetsprincipen i miljöbalken bör tillämpas.

**S W** har yrkat i första hand att mark- och miljödomstolen upphäver kommunens beslut, i andra hand yrkat att mark- och miljödomstolen avvaktar antagandet av planen till den politiska majoritet som bildas efter valet samt i tredje hand yrkat att mark- och miljödomstolen inhiberar rivningen av befintliga byggnader på Norrberget. Till stöd för sin talan har han bifogat handlingar och, utöver den gemensamma skriften, anfört i huvudsak följande.

Processen kring antagandet av detaljplanen synliggör bristen på lokal politisk kompetens inom kommunen. Detaljplanen kan jämföras med nobelhuset på Blasieholmen. Trots ansträngningar från kommuninvånarna har detaljplanen antagits. Genom olika avtal har kommunen låst in sig för att få anledning att anta detaljplanen. Detaljplanen vinner också stöd i den nu gällande översiktsplanen som föreslås förlängas. Ytterligare utredning krävs avseende frågor om kulturmiljö, riksintresse, naturskydd och planprocess. Särskilt planförslagets kvaliteter beträffande hållbarhet inom områden som natur- och kulturmiljö, socialmiljö, husbyggnad, strandskydd, samhällsskydd, hantering av avloppsvatten och dagvatten, reningsverk och utsläpp, trafik samt annan infrastruktur.

**I S, B S, S S, K S, J K och H H K** har gett in kompletterande antikvarisk utredning och har, utöver det **B B** m.fl. anfört, tillagt i huvudsak. Kommunen har valt en ovanlig utformning av huvudmannskapet genom att lägga majoriteten av gatorna inom privat kvartersmark och bilda gemensamhetsanläggningar. Det

framgår inte heller hur transporter till och från byggnaderna inom planområdet ska säkerställas. Fördelningen av andelstalen med blandning av bostäder och centrum kan bli komplicerad. Ett genomförande av planen kräver en rivning av skolan där det finns flera skyddsrum. För att få riva skyddsrum krävs godkännande av MSB som meddelat avslag på kommunens begäran. Skyddsrumsförslaget borde ha lösts innan detaljplanen antogs. Dagvattenhanteringen har inte utretts tillräckligt vilket också länsstyrelsen har påpekat. Finns en risk för att miljö kvalitetsnormerna för ytvatten försämras om inte frågan utreds tillräckligt. Kommunen har endast meddelat att de kommer utföra de åtgärder som finns i dagvattenutredningen. Krävs ytterligare förtydliganden vilka förändringar som kommunen avser att vidta för att säkerställa miljö kvalitetsnormerna.

Förhållandena kan jämföras med de som rådde i MÖD:s avgörande i mål nr P 2030-13 mål nr P 5128-12. Kommunen måste säkerställa att dagvattenavrinningen inte påverkar de angränsande fastigheterna. Det finns en översvämningsanalys där det framgår att sådan risk föreligger väster om planområdet. Det saknas bl.a. höjddangivelser i detaljplanen för att kunna bedöma avrinningen. Det är också oklart om gemensamhetsanläggningen, som varken är bildad och där det råder osäkerhet kring driften, kommer säkerställa dagvattenhanteringen i detaljplanen. Osäkerheten både kring genomförandet och driften medför att det också är högst osäkert om miljö kvalitetsnormerna för vattnet kan klaras.

Det saknas skäl att upphäva strandskyddet inom planområdet som i nuläget är att bedöma som allemansrättsligt tillgängligt. Genom att möjliggöra byggnation av flerbostads- och radhus kommer hemfridszonen att öka. Allmänheten kommer således genom planen att förlora ett mycket viktigt strövområde, utan att bli kompenserade på något sätt. Kommunen har gjort bedömningen att vägar och grusade ytor, t.ex. parkeringsytan i den nordöstra delen av planområdet, innebär att området är att bedöma som privatiserat vilket är felaktigt (jfr MÖD:s dom i mål nr P 6876-15). Det föreligger inte skäl att upphäva strandskyddet med stöd av 7 kap 18 c § första punkten miljöbalken. Vidare har kommunen hävt strandskyddet med stöd

av 7 kap 18 c § p 5 i miljöbalken, d.v.s. att platsen behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området.

Även om bostadsbyggande förvisso kan vara ett angeläget allmänt intresse så kräver lagrummet att intresset av att bygga bostäder inte kan tillgodoses utanför strandskyddsområdet vilket inte kommunen lyckats styrka. Kommunen har inte heller redovisat några överväganden kring en alternativ utformning av planen som skulle kunna tillgodose intresset av att uppföra bostäder på ett sätt som medför god boendemiljö och lämplig markanvändning samtidigt som strandskyddsintresset tillgodoses. Med hänsyn till den restriktiva tillämpning av strandskyddsbestämmelserna som gäller måste det ställas vissa krav på den utredning som kommunen lägger fram i detta hänseende (jfr t.ex. ovan nämnd dom i mål nr P 6876-15 s 16 och i mål nr P 8109-15).

Kommunen har inte redovisat tillräckligt tydligt i vilken omfattning strandskyddet upphävt utöver en illustration på plankartan. Denna otydlighet är inte försumbar. Den antikvariska utredning som getts in ska ses som ett förtydligande av den utredning som genomförts under planarbetet. Planområdet ligger inom riksintresse för kulturmiljövården. Den planerade byggnationens omfattning och påverkan på riksintresset har inte utretts tillräckligt. Endast en illustration finns på den planerade bebyggelsen som dessutom är otydlig. För att kunna bedöma byggnationen krävs ytterligare illustrationer. Planbestämmelserna möjliggör byggnation av bl.a. höga fasader vilket kommer påverka riksintresset negativt. Det bedöms som mycket väsentligt att Vaxholms karaktär mot vattnet bevaras och dessa aspekter ingår i riksintresset. Den högre byggnationen bör istället lokaliseras till mitten av planområdet. Ytterligare utredning krävs därför avseende påverkan på riksintresset. Den illustration som har upprättats över den planerade byggnationen stämmer inte heller överens med plankartan och planbestämmelserna. Det råder oklarhet om intentionerna i gestaltningsprogrammet verkligen kommer att följas. Detaljplanen är otydlig.

Detaljplanen möjliggör byggnation av byggnader som kommer påverka riksintresset negativt och särskilt Storstugan. Det har också påpekats under arbetet med den antikvariska utredningen. Den planerade bebyggelsen kommer påverka Storstugan på ett ovarsamt sätt. Norrbergsskolan har ett högt kulturvärde för kommuninvånarna och dess framtida användning bör utredas. Vidare är de utredningar och det beslutsunderlag som upprättats under planarbetet undermåliga. Riksintresset kommer påverkas negativt och Norrbergsskolans bevarandevärden har inte utretts tillräckligt. En miljökonsekvensbeskrivning (MKB) skulle ha upprättats med hänsyn till dagvattenhanteringen, eventuell påverkan på miljökvalitetsnormerna och påverkan på riksintresset. Dessa omständigheter utgör sådana formella fel som gör att detaljplanen ska upphävas.

## **DOMSKÄL**

### **Handläggningen av målet**

Mark- och miljödomstolen har i beslut den 18 juli 2018 avslagit yrkande om inhibition av dels beslutet att anta detaljplanen och dels Kommunstyrelsen i Vaxholms kommuns planeringsutskotts beslut den 12 juli 2018, § 30, (Änr KS 2018/80.251) om att tilldela Rivner AB entreprenaden att riva Norrbergsskolan. Domstolen har vidare samma dag beslutat att överlämna överklagandena i de delar som avser planeringsutskottets tilldelningsbeslut till Vaxholms kommun för rättidsprövning.

Domstolen prövar nu målet slutligt.

### **Prövningsramen i målet**

Den domstol som överprövar en kommuns beslut att anta en detaljplan ska endast pröva om det överklagade beslutet strider mot någon rättsregel på det sätt som klaganden har angett eller som framgår av omständigheterna (se 13 kap. 17 § första stycket plan- och bygglagen (2010:900), PBL). Om beslutet strider mot en rättsregel ska detaljplanen som huvudregel upphävas i sin helhet. Annars ska beslutet fastställas i sin helhet. Delvis upphävande eller ändringar av beslutet får endast

göras om kommunen har medgett det eller om det är fråga om ändringar av ringa betydelse (se 13 kap. 17 § andra stycket PBL).

Domstolens prövning är alltså avgränsad till om kommunens beslut omfattas av det handlingsutrymme som kommunen har enligt PBL och om de krav som finns på beslutsunderlag och beredningsförfarande är uppfyllda. Det innebär att domstolen prövar den valda utformningens laglighet, dvs. inte om det finns bättre lösningar på vissa planeringsfrågor eller om kommunen har valt den bästa lösningen. Prövningen omfattar vidare om kommunen gjort en rimlig avvägning mellan de enskilda och allmänna intressen som kan stå emot varandra i planärendet (se prop. 2009/10:215 s. 87 ff.).

### **Rättsliga utgångspunkter**

Av 1 kap. 2 § PBL framgår att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten (det s.k. planmonopolet). Bestämmelsen utgör ett utflöde av principen om decentralisering av beslutsfattandet och kommunal självbestämmanderätt i frågor som bl.a. rör riktlinjer för markanvändningen i kommunen. Det innebär att kommunen själv inom vida ramar avgör hur marken inom kommunen ska användas. Domstolens prövning begränsas därför i huvudsak till om kommunen har gjort en rimlig avvägning mellan allmänna och enskilda intressen och om detaljplanen handlagts på ett formellt riktigt sätt. Vad gäller intresseavvägningen ska kommunen vid planläggning beakta både enskilda och allmänna intressen (se 2 kap. 1 § PBL). Planläggningen ska syfta till att mark- och vattenområden används för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. Företräde ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning (se 2 kap. 2 § PBL). Planläggningen ska med hänsyn till natur- och kulturvärden samt miljö och klimataspekter främja bl.a. en långsiktigt god hushållning med mark, vatten, energi och råvaror samt goda miljöförhållanden i övrig (se 2 kap. 3 § PBL).

Mark får vid planläggning tas i anspråk för att bebyggas endast om marken från allmän synpunkt är lämplig för ändamålet (se 2 kap. 4 § PBL). Bebyggelse och byggnadsverk ska vid planläggning lokaliseras till mark som är lämpad för

ändamålet med hänsyn bl.a. möjligheterna att ordna trafik, vattenförsörjning, avlopp, avfallshantering, elektronisk kommunikation samt samhällsservice i övrigt samt till möjligheterna att förebygga vatten- och luftföroreningar samt bullerstörningar, (2 kap. 5 § första stycket 3 och 4 PBL). Vid planläggning ska bebyggelse och byggnadsverk utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- och landskapsbilden, natur- och kulturvärdena på platsen, intresset av en god helhetsverkan samt trafikförsörjningen och behovet av en god trafikmiljö (se 2 kap. 6 § första stycket 1 och 6 PBL). Vid planläggning ska bebyggelse och byggnadsverk vidare utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till åtgärder för att skydda befolkningen mot och begränsa verkningarna av stridshandlingar (se 2 kap. 6 § första stycket 3 PBL). Punkten avsåg ursprungligen att bebyggelsemiljön skulle utformas med hänsyn till behovet av "skyddsåtgärder för civilförsvaret" och enligt departementschefen skapades därigenom en grund för att bl.a. ställningstaganden vid skyddsrumspaneringen kan integreras i de fysiska planerna. Enligt departementschefen har kraven i förevarande punkt kopplingar till den andra punkten när det gäller intresset att bebyggelse ska utformas och placeras på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till skydd mot uppkomst och spridning av brand (se Lars Uno Didón m.fl. Plan- och bygglagen [5 december 2018, Zeteo], kommentaren till 2 kap. 6 § PBL). Vid planläggning ska hänsyn också tas till behovet av att det inom eller i nära anslutning till områden med sammanhållen bebyggelse finns parker och andra grönområden samt lämpliga platser för lek, motion och annan utevistelse (se 2 kap. 7 § första stycket 3 och 4 PBL). Planläggning av mark- och vattenområden samt lokalisering, placering och utformning av byggnadsverk inte får ske så att den avsedda användningen eller byggnadsverket kan medföra en sådan påverkan på grundvattnet eller omgivningen i övrigt som innebär fara för människors hälsa och säkerhet eller betydande olägenhet på annat sätt (2 kap. 9 § PBL).

Kommunen får i en detaljplan får bestämma placering, utformning och utförande av byggnadsverk och tomter (4 kap. 16 § första stycket 1 PBL). Den avsedda regleringen av bebyggelsen, byggnadsverk och miljön i övrigt ska tydligt framgå av



planen samt detaljplanen får inte vara mer detaljerad än som behövs med hänsyn till planens syfte (s.k. tydlighetskravet) (se 4 kap. 32 § andra stycket och tredje stycket PBL). Planbeskrivningen ska innehålla det illustrationsmaterial som behövs för att förstå planen (se 4 kap. 33 § andra stycket PBL). Om genomförandet av en detaljplan kan antas få en betydande miljöpåverkan ska en miljökonsekvensbeskrivning med det innehåll som följer av 6 kap. 12 och 13 §§ miljöbalken redovisas, se 4 kap. 34 § PBL.

Bedömningen av om planen kan antas medföra betydande miljöpåverkan får relateras till den markanvändning som medges idag (se Mark- och miljööverdomstolens dom den 19 juni 2013 i mål nr P 3495-13). Om kommunen bedömer att det behövs för att underlätta detaljplanearbetet, ska kommunen ange planens utgångspunkter och mål i ett särskilt program (se 5 kap. 10 § PBL).

En obebyggd tomt som ska bebyggas ska ordnas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- eller landskapsbilden och till natur- och kulturvärdena på platsen. Om tomten ska bebyggas med byggnadsverk som innehåller en eller flera bostäder eller lokaler för fritidshem, förskola, skola eller annan jämförlig verksamhet, ska det på tomten eller i närheten av den finnas tillräckligt stor friyta som är lämplig för lek och utevistelse (se 8 kap. 9 § första och andra stycket PBL). Mark- och vattenområden samt fysisk miljö i övrigt som har betydelse från allmän synpunkt på grund av deras naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Behovet av grönområden i tätorter och i närheten av tätorter skall särskilt beaktas (se 3 kap. 6 § första stycket miljöbalken).

#### **Länsstyrelsens utlåtande enligt 11 kap. 10 § PBL**

Länsstyrelsen ska, efter att den fått ett meddelande om att en kommun beslutat att anta en detaljplan, besluta om den ska överpröva beslutet att anta planen. Länsstyrelsen har beslutat att inte överpröva nu aktuell detaljplan enligt bestämmelserna vilka bl.a. rör den statliga kontrollen av exempelvis miljökvalitetsnormer, riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken, de boendes

hälsa och säkerhet, risken för olyckor, översvämning eller erosion, se 11 kap. 10 § PBL. Länsstyrelsen har bedömt att en exploatering av området inte är att anse som olämpligt. Att länsstyrelsen bedömer planen som godtagbar i en fråga som länsstyrelsen ska bevaka som regional planmyndighet innebär i många fall att det inte finns skäl för domstolen att frångå den bedömningen. Det finns dock inget som hindrar att domstolen gör en annan bedömning (se MÖD 2014:12 och MÖD 2016:13).

### **Klagorätt**

Beslut om antagande av detaljplan får enligt 13 kap. 8 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL och 42 § förvaltningslagen (2017:900) överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot. Enligt praxis anses beslut om detaljplaner angå ägare till de fastigheter som ligger inom planområdet eller som gränsar direkt till detta, eller endast skiljs åt av en väg. Därutöver anses beslutet angå ägare till fastigheter i nära grannskap, om de är särskilt berörda med hänsyn till arten och omfattningen av den aktuella åtgärden, natur- och trafikförhållandena på platsen m.m. Avgörande för rätten att överklaga är den effekt som beslutet har för klaganden och bedömningen ska göras med viss restriktivitet (se t.ex. Högsta domstolens avgörande NJA 2017 s. 421).

Av handlingarna i målet framgår att ett antal klaganden väster om planområdet kan förväntas påverkas på grund av ökad trafik. Till följd av detta ska M D H (A), L M (B), E S och B G (C), B B (D) anses ha klagorätt.

Domstolen gör dock bedömningen att S W, H H, Å H, K H, I A, M J, E M, M S, L A, M L, L L, M W, B I, G M, U P, R A, L Z, D S, Å A I G, M G, B G, K J, H Å J, L S, O S och B E fastigheter är

belägna på ett sådant avstånd från planområdet att de, enligt gällande praxis, inte kan anses berörda av detaljplanen på ett sådant sätt att de har rätt att överklaga kommunens beslut. Deras överklaganden ska därför avvisas.

Enligt 13 kap. 12 § PBL får en sådan ideell förening eller annan juridisk person som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken överklaga ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för verksamheter eller åtgärder som anges i 4 kap. 34 § PBL. Eftersom domstolen funnit att antagandet av planen inte kommer utgöra en betydande miljöpåverkan kan inte heller Vaxholms villaägarförening tillerkännas klagorätt. Vaxholms villaägarförening överklagande ska därför avvisas.

Upplysningsvis kan nämnas att denna bedömning av formell klagorätt kan sägas sakna praktisk betydelse i detta fall, eftersom domstolen prövar även vad de nyssnämnda klagandena har anfört på talan av övriga parter som bedömts ha klagorätt.

### **Formella invändningar**

Av handlingarna i målet framgår att planförslaget har skickats ut för samråd och granskning samt att klagandena har kommit in med yttranden under processen. Planprocessens och särskilt samrådets funktion syftar till att få fram ett bra beslutsunderlag och att ge berörda möjlighet till insyn och påverkan (se 5 kap. 12 § PBL). De synpunkter som har kommit in under samråd och granskning samt de kommentarer och förslag som kommunen haft med anledning av synpunkterna ska redovisas (se 5 kap. 17 och 23 §§ PBL). Kommunen har däremot ingen skyldighet att anpassa detaljplanen efter de synpunkter som kommer in.

Domstolen gör bedömningen att kommunen på ett tillräckligt tydligt sätt har redovisat och bemött de synpunkter som har getts in av klagandena under planprocessen. Domstolen finner vidare att det underlag och de utredningar som har legat till grund för beslutet att anta detaljplanen varit tillräckliga för ett slutligt ställningstagande i frågan. Vad klagandena framfört om bristfälliga eller

missvisande planhandlingar medför inte någon annan bedömning. Mot den anförda bakgrunden finner domstolen att aktuellt planärende har handlagts på ett formellt riktigt sätt. Något skäl att upphäva detaljplanen på formell grund föreligger därmed inte.

### **Riksintresse för kulturmiljövård**

Av tillgängligt kartmaterial framgår att det aktuella planområdet i huvudsak ligger utanför riksintresset för kulturmiljövården enligt 3 kap. 6 § miljöbalken. Frågan om riksintressen tillgodoses i en detaljplan bevakas i första hand av länsstyrelsen i dess funktion som regional planmyndighet under planprocessen och vid prövning eller beslut, se 11 kap. 10 § första stycket 1 PBL. Länsstyrelsen har under samrådsprocessen bedömt att bebyggelsen kommer att medföra stor förändring men att det inte kan sägas påtagligt skada förståelsen för eller upplevelsen av de försvarshistoriska landmärkena eller den äldre stadskärnan. Domstolen finner att det inte föreligger skäl att göra annan bedömning om den planerade byggnationens påverkan på riksintresset än länsstyrelsen gjort.

### **Strandskydd**

Strandskyddet upphävs genom bestämmelse i detaljplanen inom de delar av planområdet som betecknas BC<sub>1</sub>P<sub>1</sub>, BC<sub>1</sub>, B, B<sub>1</sub>, GATA, TORG, E<sub>2</sub> och Kvartersväg. Endast den nordligaste delen av planområdet som utgör allmän plats, i planen benämnd som strandpromenad, kommer fortsättningsvis omfattas av strandskydd. Kommunen har som särskilda skäl för upphävande av strandskyddet angett dels att området redan är ianspråktaget på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften och dels att området behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området, se 7 kap. 18 c § första stycket 1 och 5 miljöbalken.

Strandskyddet syftar till att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten (se 7 kap. 13 § miljöbalken). Det är förbjudet att inom strandskyddsområde bl.a. uppföra nya byggnader och utföra anläggningar eller

anordningar om det hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt eller vidta åtgärder som väsentligen försämrar livsvillkoren för djur- och växtarter (se 7 kap. 15 § miljöbalken). I en detaljplan får kommunen upphäva strandskyddet för ett område om det finns särskilda skäl för det och om intresset av att ta området i anspråk på det sätt som avses med planen väger tyngre än strandskyddsintresset (se 4 kap. 17 § PBL). Bestämmelserna i 7 kap. 18 c § miljöbalken, bl.a. kriterierna för vad som utgör särskilda skäl, ska tillämpas på detaljplanebestämmelser om upphävande av strandskydd.

Domstolen gör bedömningen att en stor del av planområdet redan tagits i anspråk varför särskilda skäl för upphävande av strandskyddet föreligger enligt 7 kap. 18 c § första stycket 1. Domstolen har även att pröva om särskilda skäl att upphäva strandskyddet föreligger enligt 7 kap. 18 c § första stycket 5 miljöbalken.

För att ett angeläget allmänt intresse ska föreligga krävs att åtgärden t.ex. tillgodoser kommunens behov av tätortsutveckling. För att det ska vara fråga om ett angeläget allmänt intresse bör den planerade åtgärden långsiktigt ge fördelar för samhället (prop. 2008/09:119 s. 106). Enbart byggandet av nya bostäder utgör därmed inte i sig ett sådant angeläget allmänt intresse enligt bestämmelsen. För att pröva frågan om vad som utgör ett allmänt intresse ska bl.a. intentionerna i den kommunala översiktsplanen beaktas.

Av översiktsplan för Vaxholm (VAXHOLM 2030: en vision för Vaxholms framtida utveckling) framgår att nya bostäder ska placeras i lägen med bra kommunikationer och goda pendlingsmöjligheter. Genom att bygga tätare stadsmiljöer kan Vaxholm bli mer resurs- och energieffektivt (s. 10). Vidare att en tätare bebyggelsestruktur på främst Vaxön skapar förutsättningar till resurseffektivitet, ökad tillgänglighet, lokalt företagande och en livskraftig stadskärna (s. 11). Kommunen måste hitta lösningar för ett antal avgörande utmaningar och en de främsta utmaningarna är att utveckla utbudet av kollektivtrafiknära boenden (s. 14). Domstolen gör bedömningen att detaljplanen och upphävande av strandskyddet överensstämmer och är förening

med intentionerna i översiktsplanen och att byggnationen av ca 250 bostäder i detta fall anses vara ett sådant angeläget intresse som medför långsiktiga fördelar för samhället.

För att särskilda skäl ska anses föreligga enligt 7 kap. 18 c § första stycket 5 miljöbalken krävs emellertid därutöver också att intresset av att bygga bostäder inte kan tillgodoses utanför området. En prövning ska ske om den planerade byggnationen måste företas inom strandskyddsområdet. Om åtgärden kan lokaliseras utanför detta område ska i så fall den lokaliseringen väljas i stället (prop. 2008/09:119 s. 106). Med hänsyn till den restriktiva tillämpning av strandskyddsbestämmelserna som gäller måste det ställas vissa krav på den utredning som kommunen presenterar i detta hänseende (jfr Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 22 februari 2016 i mål nr P 6876-15).

Kommunen har motiverat behovet av att bygga bostäder inom strandskyddsområdet i detaljplanen enligt i huvudsak följande. Planområdet är lokaliserat till den största tätorten inom kommunen. Planen utgör förutsättning för byggnationen av fler bostäder som fyller ett behov både inom kommunen men också inom den växande Stockholmsregionen. Planområdet har de bästa förutsättningarna för att kunna erbjuda service, handel och kollektivtrafik. Planområdet är också lämpligt eftersom det uppfyller kravet på skyddsavstånd från väg 274 som är klassificerad som primär led för farligt gods.

Vaxholms kommun består till stora delar av öar. Planområdet är beläget på den norra delen av Vaxön som är central huvudort i kommunen med merparten av samhällsservicen. Huvuddelen av Vaxön är idag bebyggd och aktuellt område gränsar till bostadsbebyggelse. Det får anses att kommunen i tillräcklig utsträckning redovisat och motiverat varför intresset av att bygga bostäder inte kan tillgodoses utanför det utpekade planområdet. Det har inte heller framkommit att planområdet har några höga värden för växt- och djurliv som medför att strandskyddets syften motverkas eller att allmänhetens tillträde påverkas i nämnvärd omfattning. Länsstyrelsen har inte heller funnit anledning att pröva detaljplanen med hänvisning

till strandskyddsbestämmelserna. Domstolen finner därför att intresset för att ta området i anspråk på det sätt som detaljplanen anger får anses väga tyngre än strandskyddsintresset med de särskilda skäl som kommunen åberopat.

### **Dagvattenhanteringen**

Hur dagvattnet omhändertas är viktigt för att uppnå en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människor och djur. För att marken ska anses vara lämplig ska kommunen därför kunna visa att det vid ett genomförande av detaljplanen finns förutsättningar att omhänderta dagvattnet. Under planarbetet har en särskild dagvattenutredning tagits fram. Av utredningen framgår att avrinningen idag sker mot naturmark och parkområden och att bl.a. fördröjningsmagasin med bräddningsfunktion ska byggas i syfte att förhindra överbelastning av dagvattensystemet.

Av handlingarna framgår vidare att gemensamhetsanläggningar kommer att bildas på kvartersmark för att säkerställa dagvattenhanteringen. Konsekvenserna av denna lösning är att drift- och underhållskostnader kommer belasta fastighetsägarna (bostadsrättsföreningarna) inom planområdet. Drift- och underhållskostnaderna bedöms inte bli särskilt höga för dessa dagvattenanläggningar.

Domstolen finner att kommunen har utrett dagvattenfrågorna i tillräcklig grad och att det finns möjligheter att hantera dagvattnet. Att kommunen inte är huvudman för dagvattenmagasinen är en lösning som enligt domstolens mening kan accepteras.

### **Miljö kvalitetsnormerna och betydande miljöpåverkan**

Av utredningen i målet framgår att det parallellt med detaljplanarbetet har påbörjats ett arbete med att ta fram ett lokalt åtgärdsprogram för vattenförekomsten Norra Vaxholmsfjärden. Länsstyrelsen har vidare angett att om förslagen i dagvattenutredningen följs så kommer det inte att försvåra ett uppnående av miljö kvalitetsnormerna för ytvatten. Länsstyrelsen har inte heller valt att ta upp detaljplanen för överprövning. Domstolen finner därmed att de åtgärder som presenterats i dagvattenutredningen som tillräckliga för att säkerställa att

miljökvalitetsnormerna inte överskrids. Skäl att häva planen på denna grund föreligger inte.

Kommunen har vidare gjort bedömningen att detaljplanens genomförande inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Länsstyrelsen har delat denna bedömning. Domstolen instämmer i denna bedömning.

### **Avlopp**

Kommunen har redovisat hur avloppsfrågan ska lösas och domstolen finner lösningen som godtagbar. Av utredningen i målet framgår att det inte råder kapacitetsbrist och att reningsverket kommer klara av en ökad belastning. Vad som anförts om olägenheter till följd av doft eller ökad mängd spillvatten ligger utanför vad som ska prövas i målet.

### **Gator på kvartersmark, trafik och parkering**

Av planhandlingarna framgår att huvuddelen av gatorna inom planområdet kommer förläggas på kvartersmark och utföras som gemensamhetsanläggningar samt att gatorna inte kommer behöva användas för genomfartstrafik. Kommunen ska som huvudregel vara huvudman för allmänna platser. Kommunen får dock, om det finns särskilda skäl för det, i detaljplanen bestämma att huvudmannskapet i stället ska vara enskilt för en eller flera allmänna platser (se 4 kap. 7 § PBL). I en detaljplan får kommunen bestämma hur allmänna platser som har enskilt huvudmannskap ska användas och utformas (se 4 kap. 8 § första stycket 2 PBL). Domstolen finner att det inte föreligger hinder mot att ha enskilt huvudmannskap för allmän plats genom att inrätta en gemensamhetsanläggning och att lösningen kan godtas trots den planerade byggnationens omfattning.

Den större delen av den trafikökning som detaljplanen medför förväntas ske väster om planområdet längs Hamngatan med viss koncentration till för- och eftermiddagar. Beräkningarna av trafikökningen har gjorts med marginal. Domstolen anser att de förslag som presenterats för att hantera den ökade trafiken är tillräckliga.



Frågan om lämpligt utrymme för parkering hanteras i huvudsak inom ramen för eventuell framtida bygglovsprövning och det måste av en detaljplan framgå att det parkeringsbehov planen genererar är möjligt att tillgodose (se Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 5 december 2013 i mål nr P 1584-13). Av kommunens parkeringsnorm framgår att parkering för boende, förskola samt service ska lösas inom kvartersmark. Vidare framgår att merparten av parkeringsplatserna kommer finnas i underjordiska garage. Skäl att häva planen på denna grund föreligger inte.

### **Skyddsrum**

Domstolen noterar att beslutet om rivningslov av skolbyggnaden inom planområdet har överklagats och att överklagandena har avvisats samt att domen vunnit laga kraft (mål nr P 2612–17 vid Nacka tingsrätt). Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta att ett utrymme inte längre skall vara skyddsrum (se 5 kap. 1 § lag (2006:545) om skyddsrum). Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, får besluta att ett redan inrättat utrymme inte längre ska vara skyddsrum, om det finns särskilda skäl. Ägaren av byggnaden eller anläggningen ska underrättas om beslutet (se 5 kap. 1 § förordning (2006:638) om skyddsrum). Skyddsrum kan avvecklas av MSB om det finns särskilda skäl för detta. Om detta inte medges kan skyddsrummet i stället ersättas med ett likvärdigt skyddsrum inom fastigheten (se 9:31 och 9:33 Skyddsrum SR 15 handbok, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2018-02-16).

Av planhandlingarna framgår att de skyddsrum som funnits inom planområdet har rivits och att dessa ska ersättas med nya. Vidare framgår av planhandlingarna att MSB under arbetet med detaljplanen har beretts möjlighet att yttra sig över planförslaget. Domstolen finner därmed att frågor om skyddsrum och dess utformning har utretts tillräckligt inom ramen för planarbetet samt att eventuella frågor om de nya skyddsrummens närmare utformning får prövas inom ramen för bygglovsprocessen. Skäl att häva planen på denna grund föreligger därmed inte.

### **Byggnationens utformning**

Till den aktuella detaljplanen har ett särskilt gestaltningsprogram introducerats som ska läsas tillsammans med planen. Av gestaltningsprogrammet framgår vilka ambitioner och intentioner kommunen haft med utformningen av den planerade byggnationen. Kommunen har angett att gestaltningsprogrammet bl.a. syftar till att säkerställa uppnåendet av byggnationens kvaliteter i form av bl.a. arkitektoniskt anslag, gaturum, proportionering och materialval samt att eventuella avvikelser kan tillåtas om de är kvalitetshöjande. Vidare framgår av gestaltningsprogrammet hur den planerade byggnationen ska säkerställa att riksintresset för kulturmiljövård inte påverkas negativt. Bifogad till gestaltningsprogrammet finns illustrationer på den planerade byggnationen. Domstolen gör bedömningen att kommunen hållit sig inom det handlingsutrymme som kommunen har när det gäller byggnadernas utformning och anpassningen till natur- och kulturvärdena på platsen.

### **Otydliga planbestämmelser**

Vad gäller planbestämmelser i form av t.ex. bruttoarea, byggnadsyta och våningar får kommunen i detaljplan bestämma en bebyggelses omfattning över och under mark samt byggnadernas placering, utformning och utförande m.m. Den upprättade plankartan har arbetats fram med beaktande av gestaltningsprogrammet.

Även om gestaltningsprogrammet innehåller vissa illustrationer på den planerade byggnationen kan frånvaron av fler och mer detaljerade illustrationer innebära tillämpningsproblem i samband med framtida bygglovsprövningar.

Tydlighetskravet är en av flera bestämmelser som ska skapa förutsättningar för en ökad delaktighet i planprocessen för allmänhet, sakägare och förtroendevalda. Detta ställer naturligtvis krav bl.a. på att planhandlingarna utformas så att denna bevakning utan svårighet kan klaras av de berörda. Kravet på tydlighet avser den antagna planen i dess slutliga skick, men det avspeglas även i de bestämmelser som reglerar förfarandet när planförslaget utarbetas.

Det är alltså av flera skäl nödvändigt att kartan och planbestämmelserna i övrigt utformas på ett så entydigt och klart sätt som möjligt. Av planen ska tydligt framgå “den avsedda regleringen av bebyggelsen, byggnadsverk och miljön i övrigt.”

Planens materiella innehåll innebär att planen inte får innehålla flera och mer detaljerade bestämmelser än vad som behövs i varje enskilt fall. Detta hindrar naturligtvis inte att mycket precisa bestämmelser meddelas, om regleringsbehovet är stort, t.ex. i komplicerade centrala tätortsområden eller när en kulturhistoriskt värdefull miljö ska bevaras (se Lars Uno Didón m.fl. Plan- och bygglagen [5 december 2018, Zeteo], kommentaren till 4 kap. 32 § andra och tredje stycket PBL).

De planbestämmelser som anges i planen är ovanligt detaljerade och långa. Det föreligger också en del språkliga brister i planbestämmelserna. Domstolen har förståelse för att kommunen har i planbestämmelserna velat arbeta in intentionerna i gestaltningsprogrammet för att säkerställa dessa vid planens genomförande. Domstolen finner att planbestämmelserna är tillräckliga tydliga och går att tillämpa.

#### **Tillgång till friyta**

Av planhandlingarna framgår att en ny förskola ska lokaliseras inom den sydöstra delen av planområdet. Krav kan ställas på att lämplig friyta ska anordnas inte enbart för bostäder utan även om bebyggelsen på tomten innehåller lokaler för fritidshem, förskola, skola eller annan jämförlig verksamhet. Friytan ska finnas på tomten eller på utrymmen i närheten av denna (se Lars Uno Didón m.fl. Plan- och bygglagen [5 december 2018, Zeteo], kommentaren till 8 kap. 9 § andra stycket PBL). Med hänsyn till att det finns både parker och andra naturområden i närområdet finner domstolen att kommunen tagit tillräcklig hänsyn till behovet av friyta. Det finns därmed inte skäl att upphäva planen på den grunden att planen inte skulle leva upp till kravet på tillräckligt stor friyta.

#### **Brandskydd**

Den planerade byggnationen kommer placeras tätt och kommer ha fasadmaterial bestående av i huvudsakligen trä. Den närmare utformningen av bebyggelsen granskas i samband med bygglovsprövningen och inför startbesked där bl.a. kravet på brandsäkerhet säkerställs genom tekniska egenskapskrav. Det har inte framkommit att det inte skulle vara möjligt att vid uppförandet av den planerade

byggnationen säkerställa skydd mot uppkomst och spridning av brand. Skäl att upphäva planen på denna grund saknas.

### **Olägenheter för de närboende**

Klagandena har anfört att den planerade byggnationen innebär olägenheter i form av minskat solljus, förlorad utsikt, ökad skuggning och ökad insyn. Vid bedömningen av vad som i det enskilda fallet är att betrakta som en betydande olägenhet måste man beakta områdets karaktär och förhållandena på orten. Med detta menas att toleransnivån måste vara något högre i vissa fall (se prop. 1985/86:1 s. 484). För att olägenheterna ska anses vara betydande ska det vara fråga om väsentliga sådana. Av praxis framgår att domstolarna är tämligen restriktiva med vad som utgör en betydande olägenhet (se t.ex. Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 24 november 2014 i mål nr P 2394-14).

Den befintliga bebyggelsen i anslutning till planområdet är av varierande höjd men utgörs främst av fristående villor och enstaka flerbostadshus som uppgår till två till tre våningar. Den planerade byggnationen medger att byggnader på mellan två till tre våningar med eventuell takvåning möjliggörs med en nockhöjd på som högst 34,5 meter i de centrala delarna av planområdet för att vara något lägre i ytterområdena. Avståndet mellan den tillkommande byggnationen och bostadshuset i närområdet kommer vara ca 20 meter. Därtill möjliggör detaljplanen att balkonger får uppföras och kraga ut max 1,6 meter från byggnadskroppen vilket kan medföra viss insyn.

Domstolen ifrågasätter inte att den planerade bebyggelsen kommer att medföra en stor förändring och vissa störningar för närboende och övriga klaganden.

Domstolen gör dock bedömningen att dessa olägenheter inte är betydande i PBL:s mening. De utgör därför inte tillräckliga skäl för att upphäva detaljplanen.

### **Sammanfattande bedömning**

*Sammanfattningsvis* bedömer mark- och miljödomstolen att kommunen har handlagt aktuellt planärendet på ett formellt riktigt sätt och hållit sig inom det

handlingsutrymme som kommunen har vid detaljplaneläggning. Det har inte framkommit att det överklagade beslutet skulle strida mot någon rättsregel. Vad klagandena har anfört utgör inte tillräckliga skäl att upphäva antagandebeslutet. Inte heller i övrigt har något framkommit som utgör skäl att upphäva beslutet. Överklagandena ska därför avslås.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga 2 (MMD-01)

Överklagande senast den 24 april 2019.

Bjarne Karlsson

Ewa Andrén Holst

---

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Bjarne Karlsson, ordförande, och tekniska rådet Ewa Andrén Holst. Målet har handlagts av tingsnotarien Alex Tihinen.