



Naturskyddsföreningen
Nacka



Boo Miljö- och Naturvänner

2012-05-07

Till
Mark- och miljööverdomstolen
Svea Hovrätt

Överklagande av Mark- och miljödomstolens beslut i fråga om överklagande av detaljplan för del av Tollare 1:16 m fl, Tollare strand – delplan 2, i Boo, Nacka kommun.

Mark- och miljödomstolen har i beslut daterat 2012-03-28 avvisat Nacka Naturskyddsförening och Boo Miljö- och Naturvänner överklagande. Mark- och miljödomstolens beteckning i målet: P 5336-11.

Mark- och miljööverdomstolens beteckning i målet: P 3039-12.

Detta överklagande är framtaget av Nacka Naturskyddsförening och Boo Miljö- och Naturvänner.

Yrkande

Nacka Naturskyddsförening och Boo Miljö- och Naturvänner (föreningarna) överklagar härmed Mark- och miljödomstolens beslut 2012-03-28 att avslå våra överklaganden av Nacka kommuns beslut 2011-01-31 (Kf § 32) att anta ovanstående detaljplan för Tollare strand.

Föreningarna anser att Mark- och miljödomstolens beslut var felaktigt eftersom de utan tillräckliga motiveringar finner att detaljplanens miljökonsekvensbeskrivning (MKB) är godtagbar. Föreningarna har i samtliga tidigare skrivningar påtalat brister i MKB:n för Tollare strand, men detta har inte bedömts utgöra tillräckligt skäl för att avslå detaljplanen.

Vi vidhåller vår bedömning att MKB:n är ofullständig på grund av att alternativredovisning saknas, att kumulativa effekter inte redovisats, att särskild sammanställning inte är gjord samt att planen strider mot reglerna i EU:s art- och habitatdirektiv, fågelskyddsdirektivet och artskyddsförordningen.

Vi vidhåller vår bedömning att detaljplanen vilar på ett bristfälligt underlag och yrkar att Mark- och miljööverdomstolen meddelar prövningstillstånd, underkänner MKB:n och upphäver beslutet att anta detaljplanen.

Vi menar att Mark- och miljödomstolens dom får orimliga konsekvenser på tillämpningen av Miljöbalken. Det skulle i så fall vara fritt fram för kommunerna att strunta i att göra alternativredovisningar i samband med MKB:er. Likaledes skulle de kunna låta bli att ta hänsyn till de kumulativa effekterna och att göra en särskild sammanställning även om krav på detta tydligt finns i MB. Även Mark- och miljödomstolens bedömning angående riksintresset kust- och skärgård är något som borde prövas. Vidare anser vi att det skulle sända fel signaler om hur man hanterar EU:s art- och habitatdirektiv samt fågelskydds-direktivet.

Inledning

Mark- och miljödomstolen säger att vid planläggning ska bestämmelserna i 3 och 4 MB tillämpas. I 1 och 6 §§ 3 kap. MB påtalas att behovet av grönområden i tätorter särskilt ska beaktas. I och med exploateringen av Tollareområdet inskränks rekreativmöjligheterna för ca 10.000 invånare i sydöstra Boo som har Tollare som sitt enda natur- och rekreativområde.

Domstolen menar att man måste beakta att sanering av förorenad mark kommer att ske om området exploateras. Vi menar att detta inte är frågan här, vi har inte motsatt oss exploatering av det gamla bruksområdet. Det skulle mycket väl kunna vara möjligt att sanera marken även med en annan utformning av bebyggelseplanerna, som inte inkräktar på värdefull naturmark. Domstolen tar över huvud taget inte upp Miljöbalkens portalparagraf om hållbar utveckling, 1§ 1 kap MB. Där talas om att Miljöbalken ska tillämpas så att ”värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas”, ”den biologiska mångfalden bevaras”, ”mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas”. Att exploatera värdefulla natur- och rekreativområden kan knappast kallas för god hushållning. Att det finns ett behov av bostäder innebär inte att man måste bygga i värdefulla naturområden. Nyckelbiotoper med 300-årig skog kan inte flyttas, däremot kan vi välja var vi bygger nya bostadsområden.

Vi har hela tiden efterfrågat en anpassad exploatering som tagit hänsyn och anpassats till natur- och rekreativvärdena. Om det är lagstiftarens mening att en kommun utan en samlad bedömning och presentation av alternativ kan bygga bort ett naturområde med så här extremt höga naturvärden som i Tollare, så är ju miljöbalken delvis meningslös.

Domstolen tycks mena att en rimlig intresseavvägning gjorts. Men hur har denna avvägning gjorts när, vilket vi visar nedan, inga alternativ redovisats?

Mark- och miljödomstolen hävdar att exploateringen av Tollare innebär en utveckling av befintlig tätort som avses i 4 kap. 1§ MB. Om denna tolkning är korrekt innebär det att riksintresset för kust och skärgård utsläcks inom en stor del av Stockholms län. Vi undrar om detta verkligen är lagstiftarens mening? Länsstyrelsen har pekat ut hela Nackas kust som riksintresse för kust- och skärgård men om domstolens tolkning är riktig innebär det att alla exploateringsförslag i Nackas kustområde kan sägas utgöra utveckling av befintlig tätort och därmed tillåtas. Riksintresset som skyddsinstrument blir i så fall fullständigt meningslöst.

Alternativredovisning

Mark- och miljödomstolen verkar tveksam till vad som menas med alternativredovisning, vilket förvånar oss. De bedömer inte heller att avsaknad av alternativredovisning har någon avgörande betydelse, vilket också förvånar oss.

Litteratur i ämnet, MKB-centrum vid Sveriges Lantbruksuniversitet liksom andra kommuner i landet tolkar miljöbalken entydigt – alternativ ska presenteras. Enligt 6 kap 7§ MB ska en MKB innehålla en ”redovisning av alternativa platser, om sådana är möjliga, samt alternativa utformningar tillsammans med dels en motivering varför ett visst alternativ har valts, dels en beskrivning av konsekvenserna av att verksamheten eller åtgärden inte kommer till stånd”, dvs alternativ lokalisering, alternativ utformning, nollalternativ och andra sätt att nå målet.

I Naturvårdsverkets ”Handbok med allmänna råd om miljöbedömning av planer och program” kan man läsa att identifiera/utveckla, beskriva och bedöma alternativ kan beskrivas som själva kärnan i miljökonsekvensbeskrivningen som i sin tur utgör kärnan i miljöbedömningen (vår understrykning). Arbetet med alternativ utgör således en viktig faktor för att själva syftet med miljöbedömningar ska kunna nås (Europeiska kommissionen 2004 s. 27, se avsnitt 1.1 ovan. Det står också ”man bör eftersträva alternativ som vid genomförandet inte medför betydande miljöpåverkan men som innebär att syftet med planen eller programmet kan uppnås”.

För krav på alternativredovisning vid tillståndsprövning för verksamheter kom den 10 juni 2009 en avgörande HD-dom i målet T 3126-07. Frågan gällde en damm och två skyddsvallar i Arvika kommun. Både Miljödomstolen och senare också Miljööverdomstolen gick på kommunens linje och meddelade tillstånd för anläggningarna, men båda domarna överklagades. ”Högsta domstolen konstaterar att reglerna om alternativredovisning ska anses medföra ett minimikrav på MKB:n. ... Saknas det alternativredovisning så ska MKB:n ses såsom ofullständig.” (Ur Husbyggaren nr 6/2009 artikeln *Miljökonsekvensbeskrivning måste redovisa alternativ* av advokat Pia Pehrsson och bitr jurist Viktor Falkenström, Foyen Advokatfirma.) Vi känner inte till, att det finns något liknande mål vad gäller alternativredovisning för planer och program, men ska det verkligen behövas?

Detaljplanen för Tollare strand saknar alternativredovisning förutom nollalternativet, som inte kan bedömas som ett rimligt alternativ, då fabriksområdet är starkt förorenat och måste saneras. Enligt 6 kap 12§ Miljöbalken ska rimliga alternativ med hänsyn till planens syfte och geografiska räckvidd identifieras, beskrivas och bedömas i en MKB. Med rimliga alternativ menas i det här sammanhanget olika alternativa sätt att uppnå målen med planen eller programmet. Olika utformningsalternativ inom planen Tollare strand har aldrig redovisats. Inte heller har olika alternativ att uppfylla programmets mål inom Tollareområdet redovisats. Med tanke på områdets höga naturvärden skulle det varit en självklarhet, att diskutera alternativa sätt att bygga och avsätta naturmark, för att uppnå den planerade exploateringen och samtidigt uppnå miljömålen.

Å ena sidan förstår vi det som, att Mark- och miljödomstolen delar föreningarnas uppfattning att Nacka kommun enligt miljöbalken har skyldighet att redovisa alternativa lokaliseringar för bostadsutbyggnaden inom kommunen. De säger i sin dom för Tollare strand sid 8 ”Frågan är om kravet på rimliga alternativ i detta fall ska förstås så att kommunen i detaljplanen borde ha redovisat alternativa sätt att tillgodose behovet av bostäder med tillhörande service-

funktioner, till exempel genom exploatering av annan mark i närområdet.” Att övriga delar i en alternativredovisning saknas kommenteras inte alls i domen.

Men å andra sidan delar Mark- och miljödomstolen Länsstyrelsens bedömning, att kravet på rimliga alternativ är uppfyllt med hänsyn främst till, att området fanns utpekade som ett område för bostäder, verksamheter och mark för rekreation i Nackas översiktsplan 2002. Men i Nackas översiktsplan 2002 finns ingen diskussion kring olika alternativa lokaliseringar av utbyggnaden av antalet bostäder i Nacka redovisade. Enligt vår åsikt missar man då själva vinsten med en alternativredovisning. Som remissinstanser har vi erfarit, att Nacka kommun inte heller i andra stora exploateringsprojekt med betydande miljöpåverkan redovisar några lokaliseringalternativ eller utformningsalternativ. Genom att på detta sätt undanhålla fakta missleds politiker och allmänhet i beslutsprocesserna, vilket är allvarligt och enligt vårt sätt att se det ett brott mot miljöbalken.

Vi finner det märkligt att både Länsstyrelsen i Stockholms län och Mark- och miljödomstolen, Nacka Tingsrätt, frångår Miljöbalkens krav genom att godkänna en detaljplan i Nacka med en ofullständig MKB, medan andra kommuner i landet följer lagstiftningen. Det måste ju ligga i domstolens intresse att Miljöbalken tillämpas lika i hela landet och att det inte går att krypa undan miljölagstiftningen.

Som exempel från andra kommuner i landet där MKB:n innehåller alternativredovisningar i detaljplaneprocessen kan vi nämna Nynäshamns kommun, detaljplan för Lövhagen 1:10 m fl, Hamnvik, där förutom nollalternativet redovisas fyra olika alternativ.

www.nynashamn.se/4.6f017df6112ae0dea21800036491.html

I Laholms kommun, detaljplan Allarp 2:3 m fl Skummeslövsstrand, diskuteras alternativa utformningar av planförslaget, nollalternativ och lokaliseringalternativ.

www.laholm.se/Upload/mil/SBK/Detailplaner/Utst%C3%A4llning%20detaljplaner/AllarpUTMKB-101020.pdf

I Göteborgs kommun, detaljplan för Skeppsbron, hänvisas till ett flertal tidigare studerade alternativa utformningar inför samrådsskedet, nollalternativ och i översiktplanen tidigare behandlade alternativa lokaliseringar.

[www5.goteborg.se/prod/fastighetskontoret/etjanst/planbygg.nsf/vyFiler/Skeppsbron%20-%20ny%20m%C3%B6tesplats%20vid%20%C3%A4lven-Plan%20-%20utst%C3%A4llning-Milj%C3%B6konsekvensbeskrivning/\\$File/Miljokonsekvensbeskrivning.pdf?OpenElement](http://www5.goteborg.se/prod/fastighetskontoret/etjanst/planbygg.nsf/vyFiler/Skeppsbron%20-%20ny%20m%C3%B6tesplats%20vid%20%C3%A4lven-Plan%20-%20utst%C3%A4llning-Milj%C3%B6konsekvensbeskrivning/$File/Miljokonsekvensbeskrivning.pdf?OpenElement)

Kumulativa effekter

”Kumulativa effekter finns med som krav i EU:s direktiv och är ett allmänt accepterat begrepp i många länder och bland många konsulter, men i Sverige har vi i stort sett ignorerat detta. I ett antal fall skulle kumulativa effekter kunna vara så allvarliga att hela projektet borde ifrågasättas, men eftersom de inte undersöks missas den risken i MKB-arbetet.”

(Kumulativa effekter; Antoinette Wärnbäck och Hans-Georg Wallentinus i boken MKB-perspektiv på miljökonsekvensbeskrivning; red Hans-Georg Wallentinus)

Enligt MKB-direktiven ska de kumulativa effekterna i miljökonsekvensbedömningen på ett lämpligt sätt identifieras, beskrivas och bedömas, om detta råder enligt författarna ovan ingen tvekan.

Hela Tollareexploateringen är ett praktexempel på hur man genom att inte göra en MKB för hela programområdet och genom uppsplittring i många delplaner, som var och en behandlas som separata detaljplaner, undviker att ta upp de kumulativa effekterna. Att så omfattande byggplaner, mestadels i naturmark, inte skulle ha en betydande miljöpåverkan och föranleda en miljökonsekvensbeskrivning är en häpnadsväckande slutsats och strider mot MKB-direktiven. Av de fem detaljplanerna i Tollare är det bara planen för Tollare strand som ansetts ha en betydande miljöpåverkan.

Länsstyrelsen säger, att Nacka kommun med utgångspunkt i framtaget program för Tollare i tillräcklig utsträckning tagit hänsyn till de samlade förhållandena inom och i anslutning till området för de fem detaljplanerna inom Tollare. Mark- och miljödomstolen delar Länsstyrelsens uppfattning, men säger samtidigt *”Det framgår inte att kommunen under arbetet med de fem detaljplanerna, exempelvis i planprogrammet för hela området, har gjort en miljöbedömning som tar hänsyn till de samlade konsekvenserna av hela exploateringen.”*

Och länsstyrelsen sade i sitt yttrande över program för Tollare, daterat 2006 06 08 , om miljöbedömningen, att *”Den behovsbedömning som anges ha upprättats bör redovisas i sin helhet. Kommunens ställningstagande bör även enligt Länsstyrelsen motiveras mer utförligt.”* Men Nacka kommun har inte redovisat någon behovsbedömning eller utförligt motiverat sitt ställningstagande. Föreningarna har under hela Tollareplaneringen efterlyst en samlad bedömning av hela Tollareexploateringen. Någon sådan har aldrig gjorts.

Hur kan Mark- och miljödomstolen och Länsstyrelsen då vara så säkra på, att hänsyn tagits till de kumulativa effekterna, när Nacka kommun inte presenterat ett underlag för en samlad bedömning? Vad grundar man det påståendet på?

Särskild sammanställning

Mark- och miljödomstolen medger att en formell särskild sammanställning inte gjorts men att *”avsaknaden av en formellt upprättad särskild sammanställning enligt 6 kap. 16 § andra stycket miljöbalken är med hänsyn till de sammanställningar som gjorts av inkomna synpunkter under planarbetet och miljöbedömningen inte är ett skäl att upphäva planbeslutet.”*

Det miljödomstolen avser är förmodligen den samrådsredogörelse som upprättats. Vi undrar var någonstans i Miljöbalken eller Plan- och bygglagen det framgår att kravet på särskild sammanställning kan tillgodoses med den sedvanliga samrådsredogörelsen?

I Naturvårdsverkets ”Handbok med allmänna råd om miljöbedömning av planer och program” framgår inte heller att den särskilda sammanställningen lika gärna kan vara en samrådsredogörelse. Vi kan även här, liksom när det gäller alternativredovisningar, ge några exempel där man har upprättat en särskild sammanställning:

Munkedals kommun, fördjupad översiktplan,

<http://www.munkedal.se/download/18.2793eb0911c9935934280007593/S%C3%A4rskild+sammanst%C3%A4llning+%C3%B6ver+milj%C3%B6bed%C3%B6mningen+>

Halmstad kommun, planprogram för Ranagård,

<http://www.halmstad.se/download/18.171fe3e312e2db9ab4980001021/sarskild-samst.pdf>

Solna stad, detaljplan för Tvärbana norr,

http://www.solna.se/Global/Stadsbyggnad%20och%20trafik/Projekt/Tv%C3%A4rbana%20norr/S%C3%A4rskild%20sammanst%C3%A4llning_tv%C3%A4rbanan%20etapp%203.pdf

Nynäshamns kommun, detaljplan för Norvik,

<http://www.nynashamn.se/download/18.1bade089135e29bdc5a80001753/S%C3%A4rskild+sammanst%C3%A4llning+av+milj%C3%B6bed%C3%B6mning.pdf>

Detta är bara några få exempel på när en särskild sammanställning har upprättats i enlighet med Miljöbalkens krav. Varför ska Nacka kommun komma undan med att inte leva upp till Miljöbalkens krav?

I den särskilda sammanställningen ska enligt punkt 3 16 § 6 kap. redovisas ”skälen till att planen eller programmet har antagits i stället för de alternativ som varit föremål för överväganden”. Någon sådan redovisning finns över huvud taget inte eftersom några alternativ inte har övervägts alls, som vi påtalat här ovan. Att detta krav finns med visar också tydligt hur viktigt alternativredovisningen är i en MKB och att det inte är något som man kan göra lite som man vill med som Nacka kommun tycks anse.

Att underlåta att göra en särskild sammanställning bör vara ett skäl för att upphäva detaljplanen då lagstiftningen är tydlig, en särskild sammanställning ska upprättas av den beslutande myndigheten. Vi finner Mark- och miljödomstolens utlåtande om detta anmärkningsvärt och vi anser att det bör prövas av Mark- och miljööverdomstolen.

EU:s direktiv och artskyddsförordningen, biologisk mångfald

Mark- och miljödomstolen anser inte att underlaget i målet ger stöd för att planen strider mot reglerna i EU:s art- och habitatdirektiv, fågelskyddsdirektiv eller artskyddsförordningen. Ett märkligt påstående då det är ställt utom tvivel att den prioriterade naturtypen Västlig taiga tas i anspråk för exploatering, att fågelarter upptagna i fågeldirektivet förekommer i planområdet och att lokalen för den gröna sköldmossan (Natura 2000-art och artskyddsförordningen) kommer att försvinna om planen genomförs.

Vi vill hänvisa till regeringens beslut 2011-12-01, M2010/1777/Ma/P, angående detaljplan för Landvetter park, i Landvetter, Härryda kommun. Detaljplanen hade underkänts av Länsstyrelsen i Västra Götalands län efter att planen överklagats. Härryda kommun överklagade länsstyrelsens beslut till regeringen som fastställde länsstyrelsens beslut att upphäva planen.

Regeringen menar att underlaget för beslut om detaljplanen har varit bristfälligt då det inte finns en samlad bedömning av exploaterings inverkan på arter upptagna i EU:s direktiv och inte heller eventuella möjligheter till dispens. Länsstyrelsen i Västra Götaland ansåg bl.a. att vissa fridlysta arter inte eftersökts tillräckligt för att det ska gå att avgöra om åtgärderna är förbjudna i avseende på just dessa arter. Så här skriver regeringen i sitt beslut:

”Miljökonsekvensbeskrivningen, naturvärdesbedömningen och den landskapsekologiska analysen som utarbetats under detaljplaneärendet möjliggör enligt regeringens mening inte en samlad bedömning av exploaterings inverkan på bl.a. tjäder och nattskär och inte heller på eventuella möjligheter till dispens. Underlaget för beslutet om detaljplanen har därmed varit bristfälligt. Länsstyrelsens beslut att upphäva kommunfullmäktiges antagandebeslut är därmed riktigt.”

Vi menar att liknande förhållanden råder även i Tollare. Ett flertal arter upptagna i EU:s direktiv förekommer i området och kommer att påverkas negativt av exploateringen. Lokalen för grön sköldmossa kommer att förstöras, men ingenstans nämner Nacka kommun att man avser söka dispens hos länsstyrelsen. Inte heller i MKB:n nämns någonting om att dispens krävs p.g.a. att arter i artskyddsförordningen förekommer i området. Grön sköldmossa är upptagen i art- och habitatdirektivets bilaga 2 samt i artskyddsförordningen och enligt 14§ artskyddsförordningen krävs dispens, vilket kan ges om det inte finns någon annan lämplig lösning och dispensen inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde.

I andra detaljplaner där lokaler för grön sköldmossa exploateras söks dispens hos länsstyrelsen, vi kan ge ett exempel från Järfälla kommun där dispens har sökts och beviljats om vissa villkor om flytt av mossan uppfylls, <http://www.jarfalla.se/download/18.503309051349ea61989800077/Planbeskrivning.pdf> Precis som med planen för Landvetter Park framgår inte i MKB:n för Tollare strand eventuella möjligheter till dispens. Även här undrar vi varför Nacka kommun inte ska behöva leva upp till lagens krav?

Det finns fler rödlistade arter än vad som anges i MKB:n, bl.a. mindre hackspett. Den svenska rödlistan uppdaterades i april 2010 vilket råkar sammanfaller med dateringen för MKB:n. Den nya rödlistan borde få konsekvenser för hur man betraktar Tollareexploateringen då Tollare nu hyser ännu fler rödlistade arter. Talticka och drillsnäppa är två arter som förekommer i Tollare och som numera är rödlistade som Nära hotade. Talticka förekommer på flera ställen inom Tollare strand och drillsnäppa observeras regelbundet under häckningstid i området mellan Mårtens holme och stränderna vid Tollare. Även gråtrut som numera är rödlistad förekommer i strandområdet och även den sedan tidigare rödlistade silltruten. Det är också värt att nämna att spillkråka, som är upptagen i EU:s fågeldirektiv, förekommer i Tollare. Den kräver stora områden för att kunna häcka. Den är inte sällsynt i Sverige men viktig i ett europeiskt perspektiv och en s.k. nyckelart i skogen som skapar boplatser åt en mängd andra djurarter och skapar död ved genom att dess boträd så småningom knäcks av vindar och blir till värdefulla högstubbar. Tollare är rikt på hackspettar vilket understryker de höga naturvärdena. Observationer av spår av tretåig hackspett är nästan sensationellt så nära en storstad och något som borde undersökas mer noggrant innan vidare planering sker i området. Grön sköldmossa, som skyddas i artförordningen, har en lokal som blir exploaterad.

Vi anser att MKB:n borde innehålla en lista över samtliga rödlistade arter och signalarter samt arter upptagna i bilagorna till Art- och habitatdirektivet samt Fågeldirektivet.

Nyckelbiotoperna borde också redovisas på en karta, nu nämns de bara i förbigående.

Länsstyrelsen begärde i sitt samrådsyttrande att en sammanfattning av de inventerade naturvärdena bör återfinnas i planbeskrivningen, ett yttrande vi helt delar. Någon sådan sammanfattning finns inte i planbeskrivningen och inte heller i MKB:n.

Det borde också redovisas vilka naturtyper som berörs av exploatering. I den östra delen, där Utsiktsgatan ska gå, förekommer ett område med näringsrik granskog där bl.a. gränstickan växer på en granlåga. Den typen av skog är mycket ovanlig i Stockholmsområdet och det borde nämnas i MKB:n. Liknande skog finns inte i Tollare. Sådan skog är ofta rik på sällsynta marksvampar, något som borde studeras närmare.

Huvuddelen av den skog som blir exploaterad är barnaturskog av typen Västlig taiga, en prioriterad naturtyp i EU:s Art- och habitatdirektiv. Habitatdirektivets allmänna syfte är att uppnå och bevara en gynnsam skyddsnivå för vissa arter och naturtyper. Arealen västlig taiga utanför Natura 2000-områden minskar i Sverige. Genom att exploatera flera hektar barnaturskog i Tollare försvåras målet att naturtypen västlig taiga ska uppnå en gynnsam bevarandestatus. Detta borde nämnas och diskuteras i MKB:n.

Återigen vill vi hänvisa till fallet Landvetter Park och att MKB:n där ansågs ha sådana brister att planen upphävdes. Vi menar att MKB:n för Tollare strand har sådana brister att den inte kan anses utgöra ett tillräckligt bra beslutsunderlag för att anta planen.

Ronny Fors, ordförande Naturskyddsföreningen i Nacka
Lagavägen 11, 128 43 Bagarmossen 0708-96 36 07

Kerstin Lundén, ordförande Boo Miljö- och Naturvänner
Liljekonvaljens väg 29, 132 45 Saltsjö-Boo 08-715 6024 070-47 00 160