



2023-07-26

Till
Mark- och miljööverdomstolen
Svea hovrätt
svea.avdelning6@dom.se
Mål P 15408-22

Yttrande över kommunens yttrande över överklagande av detaljplan för Volten, del av fastigheterna Orminge 60:1 och Skarpnäs 1:83, Boo, Nacka kommun

Naturskyddsföreningen i Nacka och Boo Miljö- och Naturvänner (nedan föreningarna) lämnar följande kommentarer och synpunkter på kommunens yttrande över vårt överklagande.

Ändring av detaljplanen och utredningar som rör planens genomförbarhet efter granskningen

Kommunens synpunkter

Kommunen anför att de utredningar som utförts mellan granskning och antagande har genomförts för att ytterligare säkerställa detaljplanens genomförbarhet och för att förtydliga planförslaget och tydligt redovisa dess genomförbarhet. De ändringar som gjorts anser man inte vara väsentliga och länsstyrelsen har informerats.

Föreningarnas kommentarer

Väsentlig ändring av en detaljplan efter granskning anses vara ändringar som påverkar miljön inom planområdet eller en del av detta och som är av intresse för allmänheten eller har påtaglig betydelse för sakägare och andra inom det område som berörs av ändringen. En ändring som medför att bestämmelserna om statlig prövning enligt 11 kap. kan bli tillämpliga torde t.ex. regelmässigt kräva ny granskning. (*Didon, lagkommentarer PBL, regeringsbeslutet M 93/94/9*).

Ändringarna i utredningarna som ligger till grund för planförslaget är orsakade av att länsstyrelsen hade aviserat en överprövning av ett antagande av detaljplanen, då man ansåg att kommunen inte har bevisat att marken är lämplig för sitt ändamål avseende markföroreningar samt skred och risker. Ändringarna i underlaget som är grundläggande för planens genomförbarhet är alltså av stort intresse för allmänheten. Till detta ska läggas att länsstyrelsen

inte getts möjlighet att yttra sig om ändringarna och att allmänhet, sakägare och andra intressenter inte getts möjlighet att ta del av länsstyrelsen ståndpunkt vad gäller ändringarna. Att länsstyrelsen efter ändringarna inte överprövat detaljplanen har sin grund i att ändringar efter granskningen, hur väsentliga de än är, inte ligger inom länsstyrelsens överprövningsmöjligheter. Länsstyrelsen hade dock kunnat överpröva på grund av att saneringen av markföroreningarna inte har säkerställts inom planen.

Ändringarna i plankartan vad avser plushöjder innebär en sänkning av lokalgatan vid utfarten till Valövägen med -0,5 m samt därefter en höjning av gatan från +0,7 m, +0,7 m samt + 0,3 m på motsvarande platser för höjdangivelser i granskningsversionen. Förändringen av höjderna innebär att lokalgatans anslutning till kvartersmarken är förändrad då gatunivån höjs. Ändringarna av plushöjderna innebär ändrade förutsättningar för dagvattenavrinningen och dagvattenhanteringen inom planområdet vilket medför att dagvattenutredningen är inaktuell. Det innebär i sin tur att kommunen inte har säkerställt dagvattenhanteringen inom området.

Felaktiga planbestämmelser, bestämmelser som inte har stöd i PBL eller som inte uppfyller PBL:s krav på tydlighet

Kommunens synpunkter

Kommunen konstaterar att en felaktig indexering har skett av en bestämmelse på plankartan och medger att domstolen korrigerar plankartan alternativt att kommunen rättar plankartan i samband med att detaljplanen vinner laga kraft.

Föreningarnas kommentarer

Det är sannolikt att den felaktiga indexeringen är ett skrivfel men enligt tidigare beslut i Mark- och miljööverdomstolen (P 266-21) är det inte lämpligt att domstolen med tanke på instansordningen och Mark- och miljööverdomstolens roll som överprövande domstol ändrar bestämmelsen. Ändringen som kommunen medgett är betydelsefull för tolkningen av detaljplanen i ett väsentligt avseende och avser dagvattenhanteringen. Som påpekats i överklagandet är dagvattenhanteringen i detaljplanen inte i överensstämmelse med dagvattenutredningen som efter de omfattande ändringarna i planen är helt inaktuell. Föreningarna anser att en ändring av planbestämmelsen ändå inte gör detaljplanen genomförbar med hänvisning till dagvattenhanteringen.

Föreningarna anser inte heller att domstolen kan medge att felet kan rättas till av kommunen efter en eventuell laga kraft då detta skulle innebära att domstolen godkänner en felaktig planbestämmelse. En rättelse i efterhand kan inte garanteras.

Kommunens synpunkter

Kommunen anför att bestämmelsen *"Marken ska utformas med växtbäddar som klarar fördröjning av de första 10 mm regn från hårdgjorda ytor"* är en generell bestämmelse för kvartersmark och gäller för all kvartersmark inom planområdet. Kommunen anför vidare som skäl för en inte mer detaljerad reglering av omhändertagande av dagvattnet att enligt 4 kapitlet 32 § PBL får en detaljplan inte vara mer detaljerad än vad som behövs med hänsyn till planens syfte. Aktuell bestämmelse säkerställer fördröjning av regn men reglerar inte i detalj hur det ska ske och att bevakning av att bestämmelsen uppfylls sker under bygglovsprocessen.

Föreningarnas kommentarer

De aktuella bestämmelsen *"Marken ska utformas med växtbäddar som klarar fördröjning av de första 10 mm regn från hårdgjorda ytor"* ska enligt kommunen gälla all kvartersmark inom planområdet. Detta framgår dock inte av bestämmelsen utan den anger all mark inom planområdet. Marken inom planområdet består av kvartersmark för bostäder och skola samt

allmän platsmark i form av Natur, Gång- och cykelväg och Gata. Bestämmelsen är omöjlig att efterleva och bidrar inte till att säkerställa dagvattenhanteringen. Det finns inte heller någon möjlighet att med bygglov tvinga fram några växtbäddar, var de ska förläggas eller hur de ska utformas för att uppfylla kraven i planbestämmelsen. Detaljplanen visar inte heller att det överhuvudtaget är möjligt att anlägga växtbäddar som uppfyller kraven. Det går alltså inte att bedöma planens konsekvenser för varken kvartersmarken eller den allmänna platsmarken inom planområdet vad gäller hur dagvattnet kommer att hanteras inom planområdet.

PBL:s bestämmelse om att en detaljplan inte får vara mer detaljerad än som behövs med hänsyn till planens syfte innebär *inte* att mycket precisa bestämmelser kan införas när regleringsbehovet är stort (prop. 1985/86:1 s. 588). Att det av detaljplanen ska framgå att dagvattensituationen kan hanteras och hur den ska hanteras är inte en för detaljerad reglering utan en nödvändighet för detaljplanens genomförbarhet och för att detaljplanens konsekvenser ska framgå.

Kommunens synpunkter

Kommunen anser att detaljplanen reglerar de markhöjder som bedöms vara väsentliga för detaljplanens genomförande. Man hänvisar återigen till 4 kapitlet 32 § PBL om att en detaljplan inte får vara mer detaljerad än vad som behövs med hänsyn till planens syfte.

Föreningarnas kommentarer

Kommunen ska i en detaljplan bestämma användningen och utformningen av allmänna platser som kommunen är huvudman för (4 kap. 5 § PBL). Med utformning avses bestämmelser om bl.a. höjdläge för gatumark (prop. 1985/86:1 s. 563).

I Boverkets handbok *Dagvatten vid detaljplaneläggning* www.boverket.se anges att om det finns behov av att reglera markförhållandena för att dagvattenhanteringen ska kunna lösas, kan kommunen i detaljplan införa bestämmelser om markens höjd och lutning genom angivande av plushöjder i detaljplanen.

Kommunen har inte angett höjd för varken gång- och cykelvägen eller naturmarken och inte heller kvartersgatan vid gång- och cykelvägen. Detta innebär osäkerhet för fastighetsägarna vad gäller höjdförhållandena vid utformning av tomtmarken. Inte heller hur dagvattenavrinningen kommer att ske kan utläsas.

Enligt föreningarna innebär bristen på höjdangivelser på den allmänna platsmarken att konsekvenserna vad gäller fastigheternas utformning och dagvattenavrinningen inte kan utläsas och att dagvattenavrinningen inte har säkerställts i planen.

Kommunens synpunkter

Kommunen anser att bestämmelsen om villkor för lov beträffande åtgärdande av markföreningarna uppfyller PBL:s krav på tydlighet och att planbeskrivningen och tillhörande underlag bekräftar att det är möjligt att sanera marken på ett sådant sätt att detaljplanen blir genomförbar.

Föreningarnas kommentarer

Den aktuella bestämmelsen lyder: *"Bygglov får inte ges för ändrad markanvändning förrän tillsynsmyndigheten enligt miljöbalken har godkänt avhjälpandeåtgärder avseende markföreningar."* Så som bestämmelsen är utformad innebär den att bygglov kan ges när tillsynsmyndigheten har godkänt avhjälpandeåtgärder, inte att marken har sanerats från föreningar. Bygglov kan ges när myndigheten godkänt vilka åtgärder som ska utföras, men det finns inget villkor om vilka åtgärder, att de är tillräckliga eller att åtgärderna verkligen har utförts. Bygglovet är alltså inte villkorat med att markföreningarna har tagits bort, varken totalt eller delvis.

Bygglovets villkor är villkorat med beslut av en annan myndighet och det är oklart vilket eller vilka krav som den myndigheten kommer att ställa, vilket innebär ytterligare osäkerhet om vad som gäller och ingen garanti för att markföroreningarna har avhjälpats.

Undersökning om betydande miljöpåverkan har inte genomförts

Kommunens synpunkter

Kommunen anser att man genomfört en undersökning om betydande miljöpåverkan i enlighet med gällande lagstiftning och hänvisar till planbeskrivning och miljöredovisning och att man har samrått med länsstyrelsen avseende om detaljplanens genomförande kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Länsstyrelsen har i sitt samrådsyttrande, daterat 2021-02-26 instämt i kommunens bedömning att detaljplanens genomförande inte kan antas medföra någon betydande miljöpåverkan. Kommunens miljö- och stadsbyggnadsnämnd har den 20 oktober 2021, § 195 beslutat att detaljplanens genomförande inte kan antas medföra någon betydande miljöpåverkan.

Föreningarnas kommentarer

Kommunen verkar ha missuppfattat föreningarnas överklagande i denna punkt. I överklagandet skriver föreningarna *inte* att detaljplanen innebär betydande miljöpåverkan utan att *det saknas underlag för bedömning av om detaljplanens genomförande innebär betydande miljöpåverkan.*

När en ny detaljplan tas fram eller en befintlig ändras ska kommunen ta ställning till om genomförandet av detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. För att ta reda på det ska i princip alla förslag till detaljplaner genomgå en undersökning (5 kap. 11 a PBL). Undantaget gäller detaljplaner som den endast är till för att tillgodose totalförsvarets eller räddningstjänstens behov (prop. 2016/17:200 sid. 187). I miljöbalken anges att undersökningen ska innebära att myndigheten eller kommunen identifierar omständigheter som talar för eller emot en betydande miljöpåverkan och i miljöbedömningsförordningen anges vilka omständigheter som kommunen ska utgå ifrån (6 kap. 6 § miljöbalken, 5 § miljöbedömningsförordningen).

Kommunen har trots upprepad begäran från föreningarna inte kunnat uppvisa något dokument som visar på att en undersökning genomförts. På förfrågan om en undersökning skriver planarkitekt Kristina Källqvist i mail den 1 februari 2023 10:46: *”Det är utifrån planbeskrivning med tillhörande underlag som länsstyrelsen gjort sin bedömning. Länsstyrelsen svar brukar stå i deras samrådsyttrande. Vi skickar inget särskilt underlag till Länsstyrelsen som de svarar på. De läser planhandlingarna och instämmer i vår bedömning om betydande miljöpåverkan i sitt yttrande.”*

I planbeskrivningen står: *”Kommunens bedömning är att detaljplanens genomförande inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan.”* Hur man har kommit fram till den slutsatsen redovisas inte och inte heller någon motivering för bedömningen. Någon motivering eller slutsatser från en undersökning redovisas inte.

I tjänsteutlåtandet till miljö- och stadsbyggnadsnämndens beslut att ställa ut detaljplanen för granskning skriver kommunen att kommunens bedömning är att detaljplanens genomförande inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Någon motivering eller slutsatser som baseras på en undersökning redovisas inte heller där.

Slutsatsen kan inte vara annat än att kommunen inte har genomfört en undersökning enligt lagstiftningen och att det saknas underlag för bedömning av om detaljplanen innebär betydande miljöpåverkan eller ej.

Vilseledande illustration

Kommunens synpunkter

Kommunen anser att detaljplanen uppfyller plan- och bygglagens krav på tydlighet och att illustrationerna visar en möjlig utformning. Slutlig utformning anser man ska göras i bygglovsskedet utifrån detaljplanens bestämmelser.

Föreningarnas kommentarer

Kommunen har i sitt yttrande inte visat att illustrationen inte är vilseledande på det sätt som föreningarna anger. Utöver det som anges i överklagandet vill föreningarna ange att illustrationen är vilseledande även vad gäller hushöjden och skuggningen.

Detaljplanen anger en maxhöjd för förskolan på +60 m. Markhöjden vid entrén anges till +48 m vilket innebär att förskolan enligt byggrätten i detaljplanen kan ha en totalhöjd på 12 m vid entrén. Det innebär en möjlighet att bygga upp till 4 våningar mot två våningar som anges i planbeskrivningen och visas i illustrationen. Mot gårdssidan sluttar marken och är som lägst +43 m. Vid byggnaden har inte gården höjdsatts men det kan antas att den är ca 3 m lägre än entrésidan av nivåkurvorna att döma och av höjd på sutterängvåningen. Byggnaden kan alltså enligt detaljplanen ha en totalhöjd på 5 våningar mot den branta gårdssidan. Illustrationen visar emellertid en byggnad med bara 2 våningar mot entrésidan och ett sutterängplan mot gårdssidan.

I solstudien i gestaltningsprogrammet har man utgått ifrån att byggnaden uppförs i 2 våningar med sutterängplan. Detta framgår då samma skuggverkan redovisas i den intilliggande bebyggelsen som har 2 våningar och sutterängplan. I solstudien har inte heller hänsyn tagits till terrängen som varierar kraftigt inom planområdet och att förskolegårdens mark är 3 – 5 m lägre än den solbelysta entrén. Det bör innebära att skuggpåverkan är betydligt större än vad som redovisas i solstudien. Trots det kan man se i solstudien att i stort sett hela förskoletomten kommer att ligga i skugga under hela dagen under vintern och under sommaren en stor del av dagen. Den enda tid då gården är solbelyst är kl 16 på sommaren, då de flesta barnen har gått hem.

Föreningarna anser således att illustrationen är ännu mer vilseledande än vad vi tidigare framfört i överklagandet.

Avhjälpan av markföreningarna har inte avhjälpats

Kommunens synpunkter

Kommunen påpekar att flertalet utredningar tagits fram och att utredningarna tydligt visar att det är möjligt att genomföra nödvändiga saneringsåtgärder och att åtgärderna gör marken lämplig för den användning som detaljplanen föreslår. Kostnaden kan variera inom ett förhållandevis stort spann och det krävs mycket detaljerade undersökningar för att avgöra exakt kostnadsnivå för saneringen. Vidare har införts en bestämmelse om att bygglov inte får ges för ändrad markanvändning förrän tillsynsmyndigheten enligt miljöbalken har godkänt avhjälpandeåtgärder avseende markföreningar. Vidare har länsstyrelsen den 5 juli 2022 beslutat att inte överpröva kommunens antagandebeslut. Kommunen anger att kommunfullmäktige redan har beslutat om att tilldela projektet en första budget där saneringskostnader finns inräknade, se bilaga 2, men att kommande detaljerade undersökningar kan visa att de faktiska kostnaderna hamnar i det övre spannet av kostnadsuppskattningen.

Föreningarnas kommentarer

De utredningar som tagits fram visar att en marksanering innebär risker ur miljösynpunkt. Av den senast framtagna rapporten efter granskningen *PM – Förslag till platsspecifika riktvärden*

och beräkning av förorenade massor. Ensucon 2022-04-22 framgår bl.a. att det vid en mindre urschaktning till den lägre kostnaden "... finns en förhöjd risk att föroreningar inom deponin missas i undersökningsskedet, och påträffas först vid schaktning i materialet. Schaktning, pålning och andra ingrepp i samband med byggnation runt deponin kan också påverka spridningsförutsättningarna och medföra en ökad utlakning av föroreningar ... "

Vidare framgår i rapporten att kostnaderna varierar mellan 10 mkr och 47 mkr beroende på valt alternativ, en skillnad på 37 mkr.

Kommunen framhåller att de är både fastighetsägare och myndighet i det här fallet. Det är kommunen som fastighetsägare som ska stå för saneringskostnaderna och man har infört en villkorad bygglovgivning. Med tanke på den stora kostnadsskillnaden mellan en mer omfattande och total marksanering och en mindre variant som inte kan garantera att markföroreningarna avhjälpas kan det enligt föreningarnas mening vara frestande att välja lågbudgetalternativet. Kommunen har enligt det bifogade protokollet beviljat totalt 14 mkr i investeringsbudget för projektet, vad som utgör saneringskostnader och andra exploateringskostnader framgår inte men summan medger enbart den lägre åtgärdsnivån. Som ovan påpekats utgör planbestämmelsen om villkorat bygglov ingen garanti för att markföroreningarna avhjälpas.

Av planbeskrivningen ska bl.a. framgå de ekonomiska åtgärder som behövs för att planen ska kunna genomföras på ett samordnat och ändamålsenligt sätt samt vilka konsekvenser dessa åtgärder får för fastighetsägarna och andra berörda (4 kap. 33 § PBL). I den antagna planbeskrivningen anges *"Utredningar under planarbetets gång visar på att saneringsåtgärderna blir mer omfattande än vad som från början var uppskattat. Nuvarande kostnadsuppskattningar för saneringsarbetet är cirka 10 000 000 kronor."* Detta är direkt vilseledande och överensstämmer inte med utredningen som alltså säger att saneringskostnaden kan bli upp till 47 mkr. Den nämnda utredningen samt ytterligare två utredningar om markföroreningarna har, som framförts i överklagandet, också tagits fram efter granskningen, vilket innebär att de inte legat till grund för detaljplanens utformning under planprocessen, att den demokratiska processen har åsidosatts och att länsstyrelsen inte yttrat sig om rapporterna.

I och med att det inte är klarlagt hur marken efter sanering kommer att se ut så framgår inte konsekvenserna i planen.

Omhändertagandet av dagvattnet har inte säkerställts i detaljplanen

Kommunens synpunkter

Kommunen anser att detaljplanen säkerställer att dagvatten kan omhändertas på ett lämpligt sätt. Man anger att detaljplanen reglerar fördröjning av dagvatten, yta för dagvattendamm, omfattning av andel markytor som inte får hårdgöras samt nödvändiga höjdsättningar av marknivån. Man hänvisar återigen till att en detaljplan inte får vara mer detaljerad än vad som behövs med hänsyn till planens syfte. Bevakning av att dagvattenåtgärder utförs i erforderlig utsträckning ska ske i bygglovsskedet.

Föreningarnas kommentarer

Som påpekats i överklagandet togs dagvattenutredningen fram i ett tidigt skede av planprocessen och har inte uppdaterats sedan dess trots att detaljplanen har reviderats flera gånger på ett sätt som påverkar dagvattenhantering. Förslagen i detaljplaneutredningen stämmer inte med utformningen av plankartan och de flesta åtgärdsförslagen regleras inte i plankartan. Det finns inte någon möjlighet att ställa krav i bygglovet så som kommunen påstår. Dagvattenhanteringen har alltså inte säkerställts i detaljplanen.

Platsens lämplighet för ändamålet

Gator och trafik

Kommunens synpunkter

Kommunen anser att förskolan inte kommer att påverka trafiksäkerhet och framkomlighet på Ormingeringen. Förskolans upptagningsområde bedöms vara närområdet och att en övervägande del av barnen som ska till förskolan lämnas av föräldrar som tar sig till förskolan till fots, via cykel eller kollektivtrafik och att området har goda förutsättningar för det ur trafiksynpunkt, goda förutsättningar för både gång-, cykel- och kollektivtrafik med planseparerade passager och trafikseparering samt god tillgänglighet. Kommunen vidhåller att förskolan inte kommer påverka trafiksäkerhet och framkomlighet på Ormingeringen negativt.

Föreningarnas kommentarer

I kommunen finns valfrihet att välja förskola och upptagningsområdet är hela kommunen. Kommunen definierar inte närområdet men det kan konstateras att Orminge är ett till ytan vidsträckt område och planområdet ligger i utkanten av området som innehåller en stor andel småhus. Avståndet från bostaden till förskolan kan vara flera kilometer. Buss finns endast på Ormingeringen och inte på de kringliggande bostadsgatorna. Småbarnsföräldrar på väg till arbetet väljer sannolikt i stor utsträckning att ta bilen till förskolan och därefter antingen fortsätta med bil eller parkera på den närbelägna infartsparkeringen.

I parkeringspolicyn *Rekommenderade parkeringstal för bostäder i Nacka kommun 2016-12-06* anges att ca en tredjedel använder bilen som färdmedel för att pendla till och från arbetet. Det är sannolikt att de som pendlar till arbetet också använder bilen för hämtning och lämning av barn på förskolan. På en förskola med 200 barn innebär det minst 60 – 70 bilar under hämtning resp. lämning på förskolan under ca en timmes tid på morgon resp. sen eftermiddag/kväll. Med de som väljer att ställa bilen på infartsparkeringen och fortsätta med buss blir antalet väsentligt större, sannolikt upp till hundra. Förskolan kan dock, som påpekats ovan, innehålla betydligt fler barn än vad som anges då byggrätten medger ytterligare två våningsplan. Det skulle innebära en nästan fördubbling av antalet barn och hämtningar och lämningar.

Platserna för hämtning och lämning av barn är tänkta att vara på båda sidor om den interna gatan vilket innebär att föräldrar med barn som parkerat på den södra sidan tvingas passera gatan med en strid ström av bilar som kommer för att lämna barn eller har lämnat barn. De barn som kommer till fots eller med cykel med en förälder ska samsas på samma plats som upp mot hundra bilar under en dryg timme på morgon resp. på sen eftermiddag/kväll med till- och utfart vid en väg med ca 4500 fordon per dygn med stor andel tung trafik (varav merparten av trafiken vid rusningstid som sammanfaller med hämtning och lämning av barn). Vid samma plats anländer och åker även personal samt sker varu- och avfallstransporter. Ut- och infart till förskolan sker över en gång- och cykelväg där det förutsätts att merparten av barnen ska anlända till fots eller med cykel.

Ingen trafik- eller parkeringsutredning har genomförts i planprocessen och ingen beräkning av upptagningsområdet har redovisats. Det finns inte heller någon möjlighet att i bygglovsskedet åstadkomma fler parkeringsplatser eller plats för lämning/upphämtning av barn vilket framgår av planförslaget. Det kan också noteras att det inte finns något utfartsförbud mot Ormingeringen vid sidorna av den angivna in- och utfarten vilket innebär att det är möjligt att med bil åka ut och in längs hela sträckan över gång- och cykelbanan.

Programmet *Generellt Utemiljöprogram förskola skola, Nacka kommun 2021-01-18* ska enligt förordet ses som ett hjälpmedel och underlag för utemiljön vid ny- och tillbyggnad och i tidiga stadsplaneringsskeden av förskolor och skolor i Nacka kommun. Enligt programmet ska trafiken planeras med särskild omsorg om barnens säkerhet och hälsa. Bl.a.

ska säkra gång- och cykelvägar finnas runt och i anslutning samt parkeringsplatser för personal och föräldrars hämtning och lämning liksom att ytor för transporter och angöring ska så långt som möjligt separeras från barnens färdväg till skolan. I programmet står ”*En separat trafikutredning ska tas fram vid varje förstudie/ projekt och en trafiksamordnare kopplas på respektive skolprojekt.*”

Planförslaget har enligt föreningarna inte utformats enligt vedertagna principer ur trafik- och trafiksäkerhetssynpunkt. Ingen trafikutredning har tagits fram vilket innebär att planens konsekvenser ur trafiksynpunkt inte kan utläsas i planen utan att man är mycket insatt och har särskild kompetens inom området. Föreningarna anser dock att så som planförslaget är utformat medför det stor risk för olyckor.

Parkering

Kommunens synpunkter

Kommunen framför att de parkeringsnormer som klagande hänvisar till gäller endast för flerbostadshus och att kommunen inte har några beslutade parkeringstal för bil eller cykel för verksamheter såsom förskola etc. Man anser att man därmed inte har gjort några avsteg från några parkeringstal utan för verksamheter såsom förskolor görs en bedömning av lämpligt antal parkeringsplatser för varje specifik verksamhet. Tillgång till både bil- och cykelparkering ska möjliggöras på kvartersmark, vilket detaljplanen säkerställer. Antalet platser för bil/cykel begränsas inte av detaljplanen och måste heller ej anläggas precis vid de platser som pekas ut i detaljplanens handlingar. Man anser att detaljplanen möjliggör för den parkering som bedömts som nödvändig för förskolans behov utifrån platsens specifika förutsättningar avseende upptagningsområde, förutsättningar att välja annat färdmedel än bil med mera. I bygglovsskedet prövas parkering för bil och cykel, där det bedöms om kraven uppfylls.

Föreningarnas kommentarer

I gestaltningsprogrammet har illustrerats 9 platser för hämtning och lämning av barn vilket är mindre än hälften av det behov som kan väntas uppstå, se ovan. I parkeringspolicyn *Rekommenderade parkeringstal för bostäder i Nacka kommun, 2016-12-06*, anges att ca en tredjedel använder bilen som färdmedel för att pendla till och från arbetet. Det är troligt att de som pendlar till arbetet också använder bilen för hämtning och lämning av barn på förskola. Förskolan kan enligt detaljplanen också innehålla nästan dubbelt så många barn som anges och illustreras, se ovan.

Enligt *Generellt Utemiljöprogram förskola skola*, se ovan, ska i den trafikutredning som ska tas fram i varje skolprojekt behovet av antalet parkeringsplatser för att hämta och lämna utredas och motiveras. Viktiga förutsättningar att ta hänsyn till är ålder på skolbarnen. Förskola och lågstadie ställer större krav på att följa med barnen in. Vidare skrivs att rekommenderade parkeringstal i Nacka kommun anger lägsta antal cykelparkeringar som bör tillskapas.

Vad gäller parkeringarna så anger kommunen i sitt yttrande att kommunen inte har några beslutade parkeringstal för bil eller cykel för verksamheter såsom förskola etc. Om detta är ett förbiseende av de som skrivit yttrandet eller om det råder osäkerhet om detta i kommunen framgår inte. Det kan emellertid konstateras att det finns två dokument med kommunens parkeringstal tillgängliga på kommunens hemsida, *Rekommenderade parkeringstal i Nacka kommun, 2015-01-16* och *Rekommenderade parkeringstal för bostäder i Nacka, 2016-12-06*. Den senare innehåller som rubriken anger enbart parkeringstal för bostäder medan den första innehåller parkeringstal både för bostäder och verksamheter. I den senare rapporten anges att ”*Under våren 2017 kommer Nackas riktlinjer för parkeringstal kompletteras med parkeringstal*

för verksamheter såsom välfärdsfastigheter och kontor.” Detta har uppenbarligen inte skett och det får då förmodas att det första dokumentet fortfarande gäller för verksamheter. Något annat anges inte heller i det senare dokumentet. I andra dokument i kommunen som rör parkering i kommunen refereras också till det första dokumentet vad gäller parkeringstal för bostäder (bl.a. ovan nämnda *Generellt Utemiljöprogram förskola skola, Nacka kommun* och *PM Parkeringsutredning för fastigheterna Lännersta 55:2, 55:3 och 55:4 i Boo Nacka kommun 2020-11-10*). I *Generellt Utemiljöprogram förskola skola, Nacka kommun* står ”Om annat parkeringstal än det rekommenderade önskas, ska det motiveras i trafikutredning och framgå i samband med investeringsbeslut.”

Det som föreningarna framfört i överklagandet kvarstår alltså då kommunen inte motbevisat detta.

Avfallshantering och hämtning och lämning av gods

Kommunens synpunkter

Kommunen anser att utformningen medger en godtagbar avfallshantering, själva körningen regleras inte i detaljplanen. Logistiken kring avfall kan styras via verksamheten med tidsreglering. Blandning av transportsätt som avfallsfordon och oskyddade trafikanter (barn) kan undvikas inom kvartersmarken eftersom en separering är möjlig. Backning är tillåten enligt kommunens tekniska handbok, men sker i detta fall inte där barn ska vistas. Kommunen vidhåller att detaljplanen uppfyller kraven på avfallshantering och hämtning och lämning av gods.

Föreningarnas kommentarer

Avfallshanteringen är inte direkt reglerad med särskilda bestämmelser i detaljplanen men är indirekt reglerad genom att planens utformning och terrängen avgränsar vad som är möjligt. Någon annan avfallshantering än den som visas i illustrationen är inte möjlig så som detaljplanen är utformad. Kommunen har inte heller i sitt yttrande försökt visa på någon annan möjlighet.

Kommunens yttrande är något oklart vad gäller om backning av avfallsfordon är tillåten eller ej enligt den tekniska handboken. Så här står det emellertid på sid. 36 i *TEKNISK HANDBOK Projektera och bygg för en långsiktigt god avfallshantering AVFALL 2018* :

9.4 YTOR FÖR VÄNDNING

Transportvägar som är återvändsgata ska ha vändmöjlighet för hämtningsfordonet. Backning får inte förekomma annat än i undantagsfall vid vändning och är aldrig tillåtet på gång- och cykelväg, i bilfria områden, intill lekplatser, bostadsentréer, skolor, förskolor och äldreboenden.

I programmet *Generellt Utemiljöprogram förskola skola, Nacka kommun* står bl.a. ”Det viktigaste vid val av placering och utformning av plats för leveranser är att den avskiljs från barns naturliga skolvägar och deras skolgård. Lösningar där backrörelser krävs ska undvikas av säkerhetsskäl och arbetsmiljökrav. I undantagsfall kan backrörelser accepteras om det av platsbrist inte går att få till annan lösning och staket används för att separera utrymmet från där barn vistas.” Något staket för att avskilja platsen för avfallshämtning och varutransporter från platsen där barnen hämtas och lämnas är inte möjligt i detaljplanen. Om det är möjligt att styra avfallshämtning till tider har inte visats av kommunen och varuleveranser omnämns inte. I en ny detaljplan för ny bebyggelse måste det dock ställas krav på att detaljplanen möjliggör säkra avfalls- och varutransporter och att kommunens egen tekniska handbok följs.

Risk för hälsa och säkerhet på grund av närheten till kraftledning

Kommunens synpunkter

Kommunen anger att enligt Vattenfall Eldistribution AB, som är ledningsägare, krävs ett avstånd på 5 meter mellan bebyggelse och den markförlagda ledningens yttersta kant. Detta säkras i detaljplanen med prickmark (mark som inte får förses med byggnad) och placering av användningsgräns vilket innebär att ingen byggnad kan placeras inom kraftledningens påverkansavstånd. För att säkerställa att ett avstånd på minst 5 meter hålls mellan byggnader och ledningen även om ledningen i framtiden skulle flyttas norrut inom det befintliga ledningsrättsområdet utgår prickmarken/användningsgränsen från ledningsrättens norra gräns och inte från ledningens befintliga läge. Området inom förskoleområdet som ligger närmast ledningsrättsområdet kommer att utnyttjas för parkering, vilket inte utgör ytor för stadigvarande vistelse. Själva förskolegården kommer att placeras norr om förskolebyggnaden. Både förskolebyggnaden och de delar av förskoleområdet som kommer att användas som förskolegård är därmed placerades utanför riskavståndet till kraftledningen. Kommunen vill framhålla att ingen byggrätt, varken för bostäder eller förskola, ligger närmare gränsen för ledningsrättsområdets yttersta gräns än 8 meter.

Föreningarnas kommentarer

Som påpekats i överklagandet så anger kommunen i planbeskrivningen till förslag till detaljplan för Amperen att rekommendationen från Vattenfall AB är att den föreslagna bebyggelsen ska hålla ett avstånd på 10 meter från kraftledningskabelns yttersta kant, se https://infobank.nacka.se/ext/Bo_Bygga/stadsbyggnadsprojekt/Amperen/Samr%C3%A5d/Plan_beskrivning.pdf. Detaljplaneförslaget för Amperen gäller enbart bostäder. För förskolor är det rimligt att man vill ha ett större skyddsavstånd. Föreningarna noterar att kommunen inte har kommenterat detta.

I planbeskrivningen talas enbart om riskavstånd till kraftledningen. Riskavstånd gäller elsäkerheten och föreskrifter om det utges av Elsäkerhetsverket. Riskavståndet beträffande just elsäkerheten är fem meter till bebyggelse. Skyddsavstånd till kraftledning på grund av magnetisk strålning är en helt annan sak. Kommunen verkar ha blandat ihop detta.

Vattenfall är ett företag och ingen myndighet och företaget bevakar att elsäkerhetsföreskrifterna följs. De fem myndigheterna Arbetsmiljöverket, Boverket, Elsäkerhetsverket, Socialstyrelsen och Strålsäkerhetsmyndigheten har gemensamt tagit fram skriften *Magnetfält och hälsorisker*. I den rekommenderas att undvika att placera nya bostäder, skolor och förskolor nära elanläggningar som ger förhöjda magnetfält och att sträva efter att begränsa fält som starkt avviker från vad som kan anses normalt i hem, skolor, förskolor respektive aktuella arbetsmiljöer.

I övrigt kvarstår det som föreningarna framfört i överklagandet då kommunen inte framfört något som säger emot det.

Förskolans utemiljö är olämplig, innebär risker för hälsa och säkerhet och uppfyller inte PBL:s krav på tillgänglighet för rörelsehindrade

Kommunens synpunkter

Kommunen vill framhålla att Boverket endast har rekommendationer och inte krav kring storlek på förskolegårdar och att förutsättningarna i de enskilda fallen skiljer sig stort. Någon preciserad bestämmelse om friytans storlek finns inte i PBL. Exakt hur stor en friyta måste vara, dess placering och utformning hanteras vid en eventuell bygglovsprövning. Aktuell förskolegård motsvarar ungefär 20 kvadratmeter per barn, dessutom ligger förskolan i direkt

anslutning till ett nybildat stort naturreservat och till Centrala parken i Orminge. Exakt utformning av förskolegården och bevakning av att gällande krav uppfylls avseende tillgänglighet och säkerhet vid användning sker i bygglovsprocessen.

Föreningarnas kommentarer

Som ovan påpekats så medger detaljplanen nästan dubbelt så stor byggrätt mot vad som anges i planbeskrivning och på andra ställen. Det innebär en halvering av ytan per barn, en yta som dessutom ligger i en brant norrsluttning, är otillgänglig för rörelsehindrade och ligger i skugga nästan hela den tid på dagen då förskolans verksamhet pågår. Boverkets rekommendationer bygger på forskning och kunskap om barns behov och det är beklagligt att kommunen ser rekommendationerna som en möjlighet att slingra sig undan eftersom det inte är tvingande lag.

Kommunen anför att närheten till naturreservatet motiverar en liten förskolegård per barn. Förutom tidigare anförda argument att närhet till grönområden inte kompenserar för underdimensionerad friyta, så är förskolegården otillgänglig och det intilliggande naturområdet ligger 2 meter lägre än förskolans utgång mot gården, vilket innebär problem och merarbete att ta sig dit innebär knappast ett frekvent utnyttjande. Det finns ingen möjlighet att i bygglovsprocessen tvinga fram en omdaning av förskolegården för att tillgängliggöra den. Gårdens markhöjder i detaljplanen medger inte utfyllnad och det enda som har visats är illustrationen i gestaltungsprogrammet som visar på olika nivåer av gården med trappor emellan. Lutningen är ca 2 meter på 20 meter, dvs. 1:10. En ramp för rörelsehindrade ska ha en lutning på högst 1:12. Starkt lutande ramper för förskolebarn måste dessutom vara direkt livsfarliga när de far fram med sina cyklar och kärror. Även terrasser är farliga med nivåskillnader som kan medföra fallolyckor. Den plana delen närmast byggnaden som skulle vara den mest attraktiva delen och där barnen troligen vistas mest kommer som påpekats inte vara solbelyst någon del av dagen.

Vid nyexploatering finns det alla möjligheter till att skapa en god miljö och bra förskolegård. Planområdet ligger inte i trång stadsbebyggelse utan i ett förhållandevis glest bebyggt område med stora obebyggda markområden. Kommunen har inte framfört något som ändrar bilden av att förskolegårdens yta och placering tillsammans med trafikproblemen och närheten till kraftledning innebär risk för hälsa och säkerhet och inte uppfyller PBL:s krav på tillgänglighet för rörelsehindrade.

Kraven i Barnkonventionen har inte uppfyllts

Kommunens synpunkter

Kommunen vidhåller att detaljplanen inte strider mot gällande tillämplig lagstiftning. Detaljplanen innebär att förorenad mark saneras vilket är positivt för barns hälsa. Vidare innebär detaljplanen att förskoleplatser tillskapas i nära anslutning till befintlig och tillkommande bostadsbebyggelse, vilket möjliggör att barn kan få förskoleplatser i sitt närområde.

Föreningarnas kommentarer

De paragrafer i Barnkonventionen som är tillämpliga i det här fallet är artikel 3, som anger att det är barnets bästa som ska styra alla beslut om barnet och artikel 23, som berör om att barn med funktionsnedsättning har rätten att aktivt kunna delta i samhället för att främja självförtroende och kunna leva ett fullvärdigt liv.

I detaljplanen är det tydligt att kommunen har prioriterat exploatering för bostadsbyggande framför den bästa placeringen av förskolan. Planområdet innehåller två delar, en del med bostäder och en del med förskola. Bostadsområdet har förlagts på den bästa delen ur

terrängsynpunkt och solbelysning. Terrängförhållandena i den delen som föreslås för bostäder är som påpekats i princip omöjliga för att skapa en förskolegård som uppfyller de krav som bör ställas på en förskolegård. Placering av förskolan på området där bostäder föreslås hade också medgett bättre trafikförhållanden och ett längre avstånd till kraftledningen, även om det fortfarande skulle vara för kort skyddsavstånd.

Att det skulle vara att se till barnens bästa för att marken saneras är svårt att förstå. Barnen leker inte där idag, planområdet består av en infartsparkering. Förskolans placering i området innebär inte att den ligger nära bostaden för de allra flesta i Orminge.

Placeringen av förskolan intill en kraftledning, besvärliga och farliga trafikproblem, otillgänglig och skuggig förskolegård i norrslutning, ej säkerställd marksanering – hur kan det anses vara till barnets bästa? Kommunen har inte följt sina egna och andra styrdokument vad gäller trafik, parkering, avfallshämtning, varutransporter, skolgårdens yta och utformning m m. Det finns ingen motivering till vald utformning och avsteg varken i förhållande till Barnkonventionen eller andra styrdokument.

På kommunens hemsida om Barnkonventionen,

<https://www.nacka.se/medarbetare/juridik/barnkonvention-bli-lag/>, står att läsa bl.a.:

Eftersom principen om barnets bästa är ett tillvägagångssätt i **alla beslutsprocesser som rör barn** förutsätts att beslutsprocessen innehåller

- en utvärdering av eventuella positiva och negativa konsekvenser för barnet ur både ett långsiktigt och kortsiktigt perspektiv, så kallad barnkonsekvensanalys.
- en motivering till på vilket sätt beslutsfattaren har tagit hänsyn till barnets bästa i det enskilda fallet, dvs. vad beslutsfattaren har ansett vara barnets bästa, vilka kriterier detta baseras på och hur barnets intressen har vägts mot övriga intressen. Barnets bästa ska i denna bedömning, när olika intressen vägs mot varandra, väga tungt men inte ensamt vara utslagsgivande. I det enskilda fallet kan således andra samhällsintressen väga tyngre. Om beslutet inte är i linje med barnets bästa ska kompensatoriska åtgärder redovisas i beslutsunderlaget.
- Ju mer en fråga berör ett barn eller barn i grupp, desto mer omfattande bör utredningen kring barnkonsekvenserna vara. Detta innebär att beslut som inte har någon större bäring på barn inte kräver någon större analys.

När det är fråga om beslut som rör barn i grupper ska bedömningen av barnets bästa ta sin utgångspunkt i de särskilda omständigheter som gäller för den aktuella gruppen.

Tänk på:

- Det är viktigt att barnrättsperspektivet beaktas redan vid ett initialt skede i processer och inte enbart vid ett slutskede.
- Barnkonsekvensanalyser ska ske fortlöpande och ska även genomföras i alla beslutsprocesser som rör barn.
- En bedömning av barnets bästa bör, förutom barnets egna åsikter, baseras på andra källor såsom statistik, befintlig forskning och beprövad erfarenhet inom området.
- Samverkan mellan olika enheter med olika ansvarsområden är särskilt angeläget och kan vara avgörande i bedömningen och fastställandet av barnets bästa.

Konsekvenser för barn

- I kommunens tjänsteskrivelser är rubriken "Konsekvenser för barn" obligatorisk. Rubriken ska alltid finnas med i tjänsteskrivelsen oavsett om det föreslagna beslutet innebär konsekvenser för barn eller inte. Medför förslaget inga konsekvenser för barn så anger du följande under rubriken: "Förslaget medför inte några konsekvenser för barn".
- Tänk på att konsekvenser för barn ska beaktas, på ett tidigt stadium, i alla ärenden. Eftersom tjänsteskrivelsen utgör beslutsunderlag till de som ska fatta beslut måste konsekvenserna för barn vara väl genomarbetade redan innan du skriver tjänsteskrivelsen.

- Ju större konsekvenser ett förslag antas få för barn, desto mer omfattande bör din utredning kring konsekvenser för barn vara. Medför förslaget stora konsekvenser för barn behöver du dessutom göra en barnkonsekvensanalys. Barnkonsekvensanalysen kan med fördel utgöra en bilaga till tjänsteskrivelsen.

För att beskriva konsekvenser för barn kan du ta hjälp av nedanstående frågeställningar:

- Rör beslutet, indirekt eller direkt, ett barn eller en grupp av barn? Barn kan exempelvis påverkas om beslutet har påverkan på föräldrarnas eller närståendes situation i vissa fall. Beskriv vilka avvägningar som gjorts och hur detta är kopplat till förslaget.
- Har du tillräcklig information och kunskap för att bedöma och fastställa barnets bästa? Är bedömningen och fastställandet av barnets bästa tillräckligt individualiserat?
- På vilket sätt påverkar förslaget barnen? Vilka barn i området och dess närområde berörs av förslaget?
- Har barnet, på ett relevant och begripligt sätt, blivit informerad om aktuell beslutsprocess? Har barnet fått återkoppling i fråga om förslaget, dess konsekvens och i vilken utsträckning barnets åsikter har beaktats? Finns det en redovisning om detta?
- Finns särskilda problem eller intressekonflikter med förslaget?
- Finns olika handlingsalternativ för förslaget? Har dessa identifierats?
- Har berörd/berörda barn beaktats och hörts? Finns det en dokumentation kring detta?
- På vilket sätt har barns synpunkter beaktats och hur har dessa inhämtats?
- Har du analyserat och identifierat risker med förslaget?
- Har förslaget baserats på andra intressen än barnets egna intressen? Om ja, har kompensatoriska åtgärder redogjorts (som också kostnadsberäknas)? Vilka förbättrande åtgärder kommer att genomföras? Vad finns det för alternativa beslut? Vilka kostnader respektive vinster kan förslaget medföra för samhället eller målgruppen?
- Finns det eventuella intressekonflikter mellan barn? Hur har barns lika värde beaktats och hur är det säkerställt att inget barn har diskriminerats?
- Hur har barns rätt till god hälsa och utveckling tagits hänsyn till?
- Hur har barns rätt till utbildning, fritid, lek och kultur tagits hänsyn till?
- Vilka metoder har använts för att kartlägga vilka konsekvenser förslaget har för barn?
- Hur har du i processen beaktat gällande lagstiftning, grundprinciperna och andra relevanta artiklar i barnkonventionen? Framgår det av förslaget på vilket sätt barnets rättigheter tillgodoses i enlighet med barnkonventionen?

Detaljplanen innehåller ingen barnkonsekvensanalys och inte heller någon särskild analys av konsekvenser för barn i planbeskrivning eller miljöredovisning. I tjänsteutlåtandet till antagandet av detaljplanen står kort:

Konsekvenser för barn

Detaljplanens genomförande bedöms sammantaget innebära positiva konsekvenser för barn med anledning av uppförandet av en ny förskola och anläggande av en gång- och cykelväg. Befintlig naturmark och område för kraftledningsstråk bedöms inte hysa några större rekreativa värden, men planförslaget får en viss negativ påverkan på barn och ungdomars tillgång till naturmark utanför redan bebyggda områden i Orminge.

Detaljplanen föreslår att en lektyta ska anläggas i områdets mitt. Detta innebär att barn kan få en trygg tillgång till lekplats nära hemmet, vilket är särskilt värdefullt för yngre barn. Den planerade förskolegården i bostadsnära läge kan också den bli en miljö som, utanför förskolans öppettider, potentiellt skulle kunna nyttjas av barn i olika åldrar. Detta innebär positiva konsekvenser i form av utökade möjligheter till lek.

Det framgår att kommunens egna riktlinjer inte har följts i detaljplaneprocessen.

I Mark- och miljööverdomstolens dom P 7536-21 den 4 april 2023 framför domstolen att plan- och bygglagens krav på ytor för utevistelse runt förskolegårdar är allmänt hållna samt att Boverkets rekommendationer inte är bindande och att kommunen hållit sig inom sitt handlingsutrymme. I det tekniska rådets skiljaktiga mening anförs att kommunen *inte* hållit sig inom sitt handlingsutrymme och gjort en lämplig avvägning mellan olika allmänna och enskilda intressen. Det tekniska rådet anför vidare att i en kommande bygglovsprövning kan bygglov inte medges då behovet av friytor lämpliga för förskolebarnens behov inte tillgodoses.

Föreningarna anholder om att Mark- och miljööverdomstolen prövar om kommunen har hållit sig inom sitt handlingsutrymme även i detta fall samt om avsaknaden av konsekvenser av och motivering till vald utformning utifrån barnets bästa samt avsteg från Barnkonventionen, plan- och bygglagen och övriga styrdokument uppfyller plan- och bygglagens och Barnkonventionens krav på överväganden och motivering.

Kerstin Lundén
Ordförande Boo Miljö- och Naturvänner
kerstin.lunden.natur@gmail.com

Liljekonvaljens väg 29, 132 45 Saltsjö-Boo
mobil 070-470 01 60

Ronny Fors
Ordförande Naturskyddsföreningen i Nacka
ronny.fors@naturskyddsforeningen.se

Lagavägen 15, 128 43 Bagarmossen
mobil 073-802 45 43