

Till regeringen, Näringsdepartementet

Överklagande av Länsstyrelsens beslut 40412-30735-2014, Överprövning av antagen detaljplan för del av Arenastaden inom stadsdelarna Järva och Råsunda, Solna stad (KS/2014:211)

Klaganden

Naturskyddsföreningen i Solna-Sundbyberg
c/o Florian Reitmann, Uddvägen 12, lgh 1115, 131 55 Nacka

Naturskyddsföreningen i Stockholms län
Norrbackagatan 80, 113 34 Stockholm

Världsnaturfonden WWF
Ulriksdals slott, 170 81 Solna

Linda Bell och Johan Wallin
Sjövägen 21
16955 Solna

Birgitta Norbäck-Ivarsson och Hasse Ivarsson
Vintervägen 41
16954 Solna

Yrkanden

Klagandena yrkar att Länsstyrelsens beslut, 40412-30735-2014, Överprövning av antagen detaljplan för del av Arenastaden inom stadsdelarna Järva och Råsunda, Solna stad (KS/2014:211) upphävs.

Klagandena yrkar att Solna kommuns beslut med dnr SBN/2011:1425 från 2014-06-16 att anta detaljplan för del av Arenastaden med tillhörande beslut om att upphäva strandskydd upphävs.

Klagandena begär anstånd för att komma in med alla underskrifter och handlingar som styrker att de är berättigade att överklaga ovannämnda beslut.

Med hänvisning till ärendets omfattning och komplexitet begär klagandena om anstånd för att få utveckla skälen till överklagandet samt vidta eventuella justeringar av framlagda yrkanden. Klagandena önskar också få tillfälle att kommentera eventuella yttranden från kommunen och inlagor från andra parter och göra påminnelser i ärendet när så bedöms påkallat.

Klagandena yrkar på att syn ska hållas.

Sammanfattning

1. Klagandena har talerätt.
2. Kommunstyrelsen är inte behörig att medge ändring i detaljplanen. Beslutande organ var kommunfullmäktige och eftersom det har hållits ett val emellan och majoritetsförhållandena i kommunfullmäktige har ändrats borde medgivande enbart ha skett av aktuell kommunfullmäktige.
3. Det är olämpligt att bygga på en nedlagd deponi då det inte skett en ordentlig riskbedömning och miljökonsekvensbeskrivning inför en eventuell sanering, byggnation och upprättande av skyddsåtgärder. Det finns stor risk för skador på området och människans hälsa genom saneringen eller byggnation på den gamla deponin. Sanering och de skyddsåtgärder som skulle krävas för att överhuvudtaget kunna bygga innebär en oacceptabel ökad risk och påfrestring på hela områdets natur- och rekreationsvärden.
4. Den planerade bebyggelsen kommer leda till ackumulerande och sekundära effekter som påverkar det strandskyddade området och naturvärdena avsevärt negativt.
5. Det är inte möjligt att upphäva strandskydd med hänvisning till tätortsutveckling, avskärmning eller att skapa "stadsliv".
6. Det är inte möjligt att upphäva strandskydd med hänvisning till att marken är ianspråktagen. Om det skulle byggas på ianspråktagen mark får det enbart byggas på denna plats och inte på angränsande områden som inte bedöms vara "ianspråktagna" enligt strandskyddets regler. Solna kommun måste i så fall använda ett annat giltigt skäl än "ianspråktagen mark" för att kunna bygga på område som inte bedöms vara ianspråktaget. Länsstyrelsen och Mark- och miljödomstolen har bedömt flera gånger att stora delar om planområdet är trots Solna kommuns påståenden inte ianspråktagen mark.
7. Det finns ingen giltig vattendom för Råstasjön. Sumpmarkerna/våtmarkerna är till exempel delar som skurits av från sjön vid anläggandet av promenadvägen. Strandskyddslinjens placering blir därför längre norrut och utvidgar detaljplanens mark som berörs av strandskyddad.

Bifogade dokument

1. Kommunfullmäktige 2 mars 2015 Ärende 18, Svar på motion om naturreservat runt Råstasjön - Återremissyrkande
2. Solna stad kommunfullmäktige protokollsutdrag 2015-03-02
3. Miljöteknisk undersökning av deponigas från äldre soptipp inom Arenastaden
4. SGI:s synpunkter på frågor om bostadsbyggande på nedlagd deponi
5. SGI Kommentarer till rapporten
6. "Angående byggplaner vid Råstasjön 140319"
7. Solna stads Miljö- och hälsoskyddsförvaltning (MHF) granskningsutlåtande (MHN/2014:381)
8. Fördjupad översiktsplan för Solna stationsområde (med lokalisering av ny arena för fotboll), Antagen av kommunfullmäktige den 29 oktober 2007, s. 15
9. Länsstyrelsen samrådsyttrande, 4021-44392-2012
10. Länsstyrelsens granskningsyttrande, 4022-7390-2014
11. Dom M 3834-14 inklusive Länsstyrelsens beslut 40322-15649-2014" Fotodokumentation för vår justerade strandlinje"

1. Talerätt

Klagandena, både de enskilda såsom föreningarna har talerätt och får överklaga det rubricerade beslutet enligt Plan- och bygglagens och Miljöbalkens regler. Detta framgår av lagstiftning och praxis, bland annat NJA 2004 s. 590 I och II, NJA 2012 s 921 och MÖD M 7960-14.

2. Kommunstyrelsen är inte behörig att medge detaljplanändring

Sedan detaljplanen antogs har majoritetsförhållandena ändrats i Solnas kommunfullmäktige. I nuvarande kommunfullmäktige finns nu en majoritet som vill stoppa den planerade bebyggelsen och istället göra området till naturreservat. I juni 2014 fattades ett beslut om att utreda förutsättningarna för att inrätta ett naturreservat vid Råstasjön. Den 2 mars 2015 antogs ett återremissyrkande för att stadsledningsförvaltningen tar fram ett naturreservatförslag utan hänsyn till den överklagade detaljplanen. Återremissyrkandet och protokollsutdraget från Solna kommunfullmäktige-möte den 2 mars 2015 bifogas.

I propositionen till den äldre Plan- och bygglagen, Prop. 1985/86:1 s. 803, anges följande:

"Någon särskild form för kommunens medgivande har inte föreskrivits. I princip bör medgivandet lämnas av det kommunala organ som har fattat det beslut som prövas av länsstyrelsen. Det kan dock inte krävas att kommunfullmäktige skall lämna medgivandet för de planer som fullmäktige har beslutat. Normalt bör det alltså räcka med ett medgivande av kommunstyrelsen i dessa fall."

Klagandena anser att det var fel handläggning av Länsstyrelsen att godta kommunstyrelsens medgivande till ett tillägg. Kommunstyrelsen må representera kommunen men är inte längre representant för kommunens beslut om detaljplanen. Enligt propositionens intention, som delvis ligger till grund för hantering av plan- och byggärenden även idag, bör medgivandet lämnas av det kommunala organ som har fattat det beslut som prövas av länsstyrelsen. Beslutande organ var kommunfullmäktige och eftersom det har hållits ett val emellan och majoritetsförhållandena i kommunfullmäktige har ändrats borde medgivande enbart ha skett av aktuell kommunfullmäktige.

3. Det är olämpligt att bygga på en nedlagd deponi

Hela det område som Solna kommun vill bebygga har varit en soptipp, en deponi, även norr om utloppet, där stora mängder miljöfarligt avfall kan ha dumpats. En

komplett undersökning både på plats och med hjälp av arkiverad information måste göras för att få full klarhet i frågan.

I rapporten "Miljöteknisk undersökning av deponigas från äldre soptipp inom Arenastaden" (dokument bifogas) daterad 2013-10-02, framställd för Råsta Projektutveckling AB och författad av Golder Associates står bland annat följande: "Det finns ingen information om den tidigare deponin. Det är inte känt vilken typ av avfall som deponerats och hur deponin är konstruerad. Verksamheten avvecklades under 1950-talet och det är troligt att avfallet främst utgjordes av hushålls- och byggavfall." Vidare står i rapporten att mätningarna i två brunnar faller inom klass 5, det vill säga hög risk. Man sammanfattar med att de nya byggnaderna skulle behöva anläggas med höga krav på skydd för gasinträngning. Framför allt gäller det våningsplan på eller under markytan. Området norr om utloppet har inte undersökts över huvudtaget och i området just söder om utloppet är provtagningen begränsad. Deponins omfattning har definitivt varit betydligt större än som anges i Golder Associates rapport och Miljökonsekvensbeskrivningen (MKB).

Under överprövningen frågade Länsstyrelsen Statens geotekniska institut (SGI) om en bedömning huruvida det är lämpligt att bygga på nedlagd deponi. SGI skrev i sin rapport (dokumenten bifogas) att de generellt är emot att man bygger på nedlagda deponier. *Klagandena* vill understryka vad SGI har skrivit i sitt PM:

- SGI avråder i första hand från att bygga på nedlagda deponier.
- SGI anser att det krävs detaljerade undersökningar av avfallet i delar av planområdet som innehåller avfall och av marklagren inom hela planområdet. Det krävs också en fördjupad riskbedömning för att kunna klargöra vilka åtgärder som krävs för att reducera risker förknippade med avfall, markföroreningar och deponigas till lämpliga nivåer. Detta behov påtalas i tekniskt PM "Överprövning av detaljplan för del av Arenastaden".

I sin kommentar till rapporten anser SGI:

- Riskanalyser avseende gassäkerheten bör genomföras både med avseende på byggande på deponin och på angränsande befintliga byggnader.
- Behovet av skyddsåtgärder för befintliga byggnader behöver utredas.
- Byggande av bostäder inom deponin bör ifrågasättas utifrån gassäkerheten.
- Om byggnation ska tillåtas bör avfallet först avlägsnas och området saneras till den renhetsgrad som markanvändningen och/eller den omgivande miljön kräver.
- Hur nära deponin man kan bygga är avhängigt av vilka föroreningar som förekommer, föroreningsnivån, föroreningarnas farlighet, vilka spridningsvägar och exponeringsvägar som föreligger både vid nuvarande markanvänd-

ning samt den som planeras. Denna riskanalys bör göras oavsett om området ska bebyggas eller inte.

Klagandena vill påminna om den risk som sanering och byggnation av området kan medföra och som inte utretts. I och med att nybyggnation och fler hårdgjorda ytor tillkommer kan spridningsvägarna för gaserna ändras. Gaserna kan till exempel sprida sig horisontellt mot omgivande markområden och anläggningar, något som SGI påtalar i sin rapport. SGI framhåller vidare att det redan idag finns bostadsbebyggelse i deponins randområde, och kanske till och med på själva avfallsområdet. Det bör utredas hur dessa byggnader eventuellt kan påverkas av en sanering eller om det behövs extra skyddsåtgärder.

Klagandena vill påminna om att det råder stor osäkerhet kring markförhållandena och markföroreningarna, både inom det hittills undersökta området, men också i resterande planområde. I bilagan "Angående byggplaner vid Råstasjön 140319", s. 34 ff. finns vittnesuppgifter om att SJ, Statens bakteriologiska laboratorium och Karolinska sjukhuset i årtal har förorenat hela planområdet med olika, mycket farliga kemikalier, bland annat kreosot och kvicksilver. Markundersökningar pågår i en del av planområdet sedan 2012 och man har inte kommit fram till ett slutligt eller säkert resultat. Solna stad och Länsstyrelsen borde ha avvaktat med beslut i ärendet tills det finns tillräckligt med underlag om gamla deponin och hela planområdets beskaffenhet.

Solna stads Miljö- och hälsoskyddsförvaltning (MHF) tar i sitt granskningsutlåtande (MHN/2014:381) upp samma punkter och "bedömer att det kan finnas svårigheter att upprätthålla skyddsåtgärder över tiden". Förvaltningen ser det precis som *Klagandena* att det är "riskabelt att anta detaljplanen innan utredningarna och bedömningarna om lämpligheten är färdiga. Med bakgrund av ovanstående bör projektet också utreda möjligheter till och konsekvenser av att gräva bort den del av deponin där byggnader planeras." Sammantaget anser dock *Klagandena* att detaljplanen bör upphävas nu, då strandskyddsbestämmelserna ändå inte tillåter en byggnation inom det strandskyddade området.

Klagandena vill även påtala att det inte finns någon färdig riskutredning och konsekvensbeskrivning för påverkan på grundvattnet, vattenflödena till Brunnsviken/Hagaparken eller människors hälsa. Dränering, pålning och eventuellt läckage kan ödelägga hela området och ha oanade konsekvenser för annan skyddad naturmiljö.

Vidare är det oklart vem som bär ansvaret för sanering av området ifall exploitören drar sig ur. Solna hade behövt klargöra i detaljplanen att kommunen tar på sig ansvaret och avslutar ett inte färdigställt saneringsarbete.

Som det sades tidigare är det oklart exakt var deponin befinner sig. Om detaljplanen skulle komma till stånd skulle det behövas ytterligare undersökningar samt en buffertzon för att minska risken av spridning eller läckage från deponin till andra områden. Dessutom behövdes det utredas vem som bär ansvaret ifall problem från just detta område skulle uppstå under sanering eller byggskedet.

Klagandena kräver en ordentlig riskbedömning och miljökonsekvensbeskrivning inför en eventuell sanering, byggnation och upprättande av skyddsåtgärder. Utredningarna ska även ge en helhetsbild samt bedöma påverkan på naturområdena, vattenflödena samt friluftslivet. Och allt detta ska givetvis ske mot bakgrund av att större delen av området är strandskyddat. SGI påtalar även okunskapen om hur vissa skyddsåtgärder kommer fungera eller ge skydd på längre sikt, det vill säga om femtio eller hundra år.

Sammantaget tycker vi att den sanering och de skyddsåtgärder som skulle krävas för att överhuvudtaget kunna bygga innebär en oacceptabel ökad risk och påfrestring på hela områdets natur- och rekreationsvärden. Solnas bedömning att kunna bevara natur- och rekreationsvärden och samtidigt bygga 600-700 lägenheter är gjord innan SGI lämnade sina synpunkter.

Klagandena anser inte att det finns särskilda skäl för upphävandet av strandskydd. Beslutet att upphäva strandskyddet är inte heller förenligt med strandskyddets syften enligt 7 kap. 13 § miljöbalken, det vill säga att skydda friluftsliv och biologisk mångfald. Råstasjöns natur skulle komma att drabbas hårt av den planerade bebyggelsen. Enligt MKB:n skulle den biologiska mångfalden avta, slitaget skulle öka och livsvillkoren för kvarvarande arter skulle påtagligt försämrats.

4. Allmänt om strandskydd samt ackumulerande och sekundära effekter

Strandskyddet skall värna natur- och friluftslivet, men detaljplanen innebär enligt *Klagandenas* mening en försämring av detta. Naturupplevelsen reduceras från "naturesjö" till "stadsnära sjö med parkkaraktär". Mycket av det som gör att sjön upplevs så positivt av många besökare idag är just dess "vildhet" och känslan av obruten natur, särskilt på norra sidan. Besökare glömmer bort att hen befinner sig mitt i tätbe-

byggt område. Den känslan skulle gå helt förlorad om den planerade bebyggelsen skulle genomföras.

Människor har behov av att vistas i det gröna och söker sig gärna av naturliga skäl till orörda, oexploaterade områden. Forskning visar att grönområden har en lugnande och avslappnande effekt; ju mer orörd platsen är, desto större är hälsoeffekten. Dessa värden går med detaljplanens utformning helt förlorade och kan inte återskapas i Råstasjöns närområde eller på annan plats i närheten.¹

Fågelskådare och andra som är intresserade av fåglar förlorar också en viktig destination i Stockholmstrakten eftersom arterna skulle minska i antal eller helt försvinna vid en exploatering, som t.ex. den populära vattenrallen. Råstasjön är idag också ett välbesökt område av förskole- och skolbarn. Skolbarn har naturskådning i sin läroplan och är väldigt mottagliga för att tillägna sig kunskap om bl.a. vår natur. Om planen förverkligas försvinner tillgången till ett naturnära lättillgängligt område.

Föreslagen bebyggelse planeras till stor del på strandskyddad mark, i en stor del av området helt inom strandskydd. Detta innebär att gårdsytor och omgivande tomtmark på sikt riskerar att breda ut sig och ta ytterligare yta i anspråk. Effekten blir att bebyggelsen i vissa delar skulle inkräkta på strandområdet än mer.

Att anlägga bostäder, men också den planerade gångvägen, skulle ge intryck av privat område och skulle medföra en försämring för friluftslivet och en förlorad naturupplevelse.

Den höga bebyggelsen som är planerad skulle troligtvis också påverka de rastande fåglarna negativt. Antalet flyttfåglar som under vår och höst rastar vid Råstasjön skulle sannolikt komma att minska avsevärt. Fåglar föredrar inte att rasta vid ett område med hög och tät bebyggelse och därför är det inte lämpligt att bygga hus precis vid Råstasjön. Med ökad inflyttning ökar slitaget i området och därmed försämras fåglars och andra djurs livsvillkor. Med hänvisning till domen MÖD 2011:29 skulle den här detaljplanen orsaka ackumulerande effekter för människan, djuren och miljön som går långt utöver det MKB:n beskriver.

Även ett begränsat byggande skulle med tiden leda till ytterligare förändringar, så kallade sekundära effekter. Det är känt att närboende kan känna sig störda av träd eller djuren intill sin bostad och vidtar egna åtgärder för att få bort eller minska

¹ Se bl.a. Nyheter 24: Springa i skogen bättre än gymträning. Artikel daterad 2014-06-21. <http://nyheter24.se/nyheter/utrikes/709469-springa-i-skogen-bast-for-den-mentala-halsan>

”olägenheten de utsätts för”. Precis intill sumpskogen uppförs höga hus för flera tusen människor och det är bara en tidsfråga tills naturen råkar illa ut. I Sverige är det vanligt att träd faller olagligt eller förgiftas och tyvärr har allmänheten alldeles för få resurser för att förhindra eller beivra sådana händelser. Det troliga scenariot är att det strandskyddade området förvandlas till park och att höga naturvärden då skulle helt försvinna. Försiktighetsprincipen bör även här tillämpas och detaljplanen därmed upphävas.²

En kommun får enligt plan- och bygglagen i detaljplan bestämma att strandskyddet ska upphävas för ett område, om det finns särskilda skäl för detta. Vid upphävande av strandskyddet ska bestämmelserna i miljöbalken tillämpas. För att strandskyddet ska kunna upphävas måste två förutsättningar vara uppfyllda: det ska finnas särskilda skäl för detta, och intresset att ta området i anspråk på det sätt som planen avser ska väga tyngre än strandskyddsintresset. I 7 kap. 18 c § miljöbalken redogörs för de skäl som finns för att kunna upphäva strandskyddet.

Klagandena vill påpeka att propositionen till Miljöbalken inte anger till vilken grad ett område måste ha förändrats för att strandskyddets syften inte längre ska anses vara uppfyllda. Det anges inte heller om hela området ska sakna betydelse för dessa syften eller huruvida syftena kan eller bör återskapas i det planerade exploateringsområdet. I Råstasjöns fall området väldigt litet och därmed mycket känsligt. I och med detta blir även en liten påverkan på strandskyddets syften negativ, och all mark inom strandskyddet som går att återställa är av stor betydelse för Råstasjöns ekosystem.

Strandskydd råder 100 meter upp på land och 100 meter ut i vattnet vid Råstasjön. Klagandena konstaterar att detaljplanen överträder strandskyddet om 100 meter även ut i vattnet utan att detta förhållande omnämns i detaljplanen.

Vid en proportionalitetsavvägning är det enskilda intresset att bygga bostäder på strandskyddat område av mindre vikt än strandskyddets syften samt möjligheten att bevara ett unikt, lättillgängligt och ekologiskt mycket värdefullt rekreativt område för tusentals närboende.

² Se Dagens Nyheter från 2014-05-13 <http://www.dn.se/sthlm/fallda-trad-skapar-hatsk-stamning-i-tabyl/>

Se Dagens Nyheter från 2011-09-04 <http://www.dn.se/nyheter/sverige/flera-aktuella-anmalningar-om-tradfallningar/>

Se Dagens Nyheter från 2011-09-04 <http://www.dn.se/nyheter/sverige/olagliga-fallningar-vanligt-vid-strander/>

5. Angående skäl MB 7:18 c 5 p. – ett angeläget allmänt intresse

Klagandena vill utveckla varför det är fel att hänvisa till 7 kap. 18 c § punkten 5. För att upphäva strandskydd måste enligt propositionen följande omständigheter vara uppfyllda:

”Enligt femte punkten får man beakta om området behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området. Det ska prövas om åtgärden måste företas inom strand- skyddsområdet. Om åtgärden kan lokaliseras utanför detta område, ska den lokaliseringen väljas. Åtgärder som kan komma ifråga är t.ex. sådana som tillgodoser kommunens behov av tätortsutveckling, olika typer av infrastrukturanläggningar, anpassning av miljön för bättre tillgänglighet för funktionshindrade eller åtgärder som betingas av frilufts-, naturvårds-, miljö- eller kulturhistoriska intressen inom strandskyddsområdet. För att det ska vara fråga om ett angeläget allmänt intresse bör den planerade åtgärden långsiktigt ge fördelar för samhället.”³

Solna stad skriver i planbeskrivningen om ”ett angeläget allmänt intresse” på följande sätt (s. 13):

”Det angelägna intresse som Solna stad hävdar är ett viktigt skäl till att upphäva en del av Råstasjöns strandskydd är stadens ambition om att Arenastaden ska få blandat innehåll och ett stadsliv under dygnets alla timmar. Det är viktigt för staden att kunna skapa en trygg stadsmiljö. ... Hittills är det framför de delar som innehåller verksamheter som har uppförts i området. Bostadsplaneringen har avvaktat de stora byggprojekten som arenan och handelsanläggningen. Det är angeläget att ut- byggnaden med bostäder nu kan fortsätta i enlighet med den ursprungliga visionen om en blandad stad. Evenemangsgatan behöver också kunna utvecklas till en stadsgata med slutet gaturum enligt ursprungligt syfte där gaturummet är till för flödet av besökare. Bostäderna behövs för att skapa en avslutning mot naturområdet. Med bebyggelse längs Evenemangsgatans västra sida skapas en tydlig gräns mellan evenemangsområdets och arenakomplexets stadsmiljö och naturområdet.”

Så här skriver Naturvårdsverket i sin handledning ”Strandskydd – en vägledning för planering och prövning”, s. 57 om MB 7:18 c 5 p.: ”En förutsättning är att en annan placering är omöjlig eller i varje fall orimlig för att tillgodose det angelägna all-

³ Se prop. 2008/09:119 s. 106

männans intresset. Avvägningen mot områdets skyddsvärden kan i vissa fall innebära att det saknas förutsättningar för ett undantag trots att de angivna skälen finns.”

Klagandena anser att bostäder vid Råstasjön inte är ett angeläget allmänt intresse enligt denna punkt. Bostäder byggs i tätort och på landsbygd, nära vatten eller långt därifrån. Bostadsbehovet i en tätort eller inom en stadsdel täcker inte heller sakförhållandet ”tätortsutveckling” såtillvida att strandskyddet måste inskränkas. Varken i den fördjupade detaljplanen från 2007 som ligger till grund för detaljplanen eller i planförslaget redovisas grunder eller kalkyler som redogör för att bostäder måste byggas inom strandskyddat område vid Råstasjön respektive inte kan uppföras någon annanstans i Solna.

Kommunen skriver vidare att man ”delvis” åberopar skäl nr 5. Det är oklart varför och på vilket sätt detta skäl inte åberopas fullt ut och i vart fall är det otydligt. Skälet kan därför inte täcka varken det hela föreslagna exploateringsområdet eller områden där skäl nummer 1 inte är tillämpligt.

Solna kommuns Miljö- och hälsoskyddsförvaltning skriver också i sitt granskningsutlåtande till detaljplanen ”att det är tveksamt om den planerade bostadsbebyggelsen uppfyller kriterierna i miljöbalken för ’ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området.’”

Klagandena vill i detta hänseende påminna om att det inte funnits någon prövning om åtgärden *måste* företas inom strandskyddsområdet i enlighet med propositionen. Om åtgärden kan lokaliseras utanför området ska den lokalisering väljas. Motivuttalandena säger att bestämmelsen efter en sådan prövning ändå kan tillämpas om strandskydd på just det aktuella området skulle kunna vara ett hinder för att tillgoda ett särskilt, hittills inte tillfredsställt behov.

Solna stad har dock inte angett ett giltigt skäl varför bostäder måste placeras på strandskyddad mark. Bostäder i Solna stad är inte ett särskilt, inte tillfredsställt behov. Under planläggningen av Arenastaden hade man haft möjlighet att planera bostäder för att utveckla ”stadsliv” eller ”en trygg stadsmiljö” i området. Redan vid upprättande av den fördjupade översiktsplanen (FÖP) för ”Solna stationsområde” borde man ha insett att bostäder kan lokaliseras utanför området. I FÖP:en (sidan 15, bifogas överklagandet) anges att blandad bebyggelse med kontor och bostäder är möjlig inom större delen av planområdet.

Att Solna nu hävdar att bostäderna behövs för att utveckla ”stadsliv” efter att större delen av planområdet har försetts med kontor är en försummelse av stadens egen detaljplanering. Vidare har det redan byggts flera stora bostadshus intill arenan. Det

är oklart varför det då behövs flera bostäder för att kunna uppfylla "ett angeläget allmänt intresse". Att utveckla "stadsliv" är inte heller ett sådant angeläget allmänt intresse som faller under Miljöbalken (MB) 7:18 c 5 p. eller, såsom anges i propositionen, är av vikt för "tätortutveckling".

En granskning av kommunens möjligheter att bygga bostäder på annan plats i kommunen eller i närområdet har alltså inte redovisats. Det är uppenbart att Solna har andra markområden som går att bebygga med bostäder.

Även Länsstyrelsen har i sitt samrådsyttrande (4021-44392-2012)⁴ samt i sitt granskningsyttrande (4022-7390-2014)⁵ konstaterat att det går att bygga utanför det strandskyddade området, det vill säga, det finns annan mark i Solna som lämpar sig bättre att bebygga med bostäder än det strandskyddade området. Båda dokument bifogas.

Sammantaget har Solna stad inte företagit någon prövning om åtgärden inte kan lokaliseras på andra platser i Arenastaden, i Solna eller i Storstockholm. I början av året upphävde till exempel Regeringen Länsstyrelsens beslut om att upphäva strandskydd i Sollentuna med en sådan motivering (Regeringsbeslut M2013/1509/Me):

"I frågan om det allmänna intresset av tätortsutveckling finns det i ärendet ingen redovisning av om detta intresse inte skulle kunna tillgodoses utanför det strandskyddade området."

I det aktuella ärendet har heller inte Solna stad motiverat att den planerade bebyggelse inte kan lokaliseras annanstans än på just det strandskyddade området.

Solna stads uttalande om att "bostäderna behövs för att skapa en avslutning mot naturområdet" är heller inte ett "allmänt angeläget intresse" och har redan prövats.⁶ Mark- och miljööverdomstolen konstaterade i domen att avskärmning inte kunde anses som en sådan dispensgrund.

⁴ "Länsstyrelsen bedömer att det för övriga bebyggda delar inom strandskyddsområdet inte är möjligt att upphäva strandskyddet på den grund som anges i 7 kap. 18 c § punkt 5 MB, då det allmänna intresset av bostadsbyggande bör kunna tillgodoses på annan plats utanför området."

⁵ "När det gäller punkt 5 får som särskilt skäl för upphävande anges att ett område behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området. Länsstyrelsen anser inte att regionens eller kommunens bostadsbyggnadsbehov i generella termer kan hävdas som ett sådant särskilt skäl. De särskilda skälen behöver istället preciseras för platsen."

⁶ Svea Hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen, 2014-11-27, Mål nr M 1241-14

Klagandena vill påminna om att strandskyddet ska ses på lång sikt. I enlighet med lagens förarbeten är byggande av bostäder inom detta strandskyddade område inte en åtgärd som långsiktigt kommer ge fördelar för samhället. Det prövades inte om de relevanta fördelarna kan uppnås utan att behöva bygga bostäder inom detta område. Det är inte klarlagt eller tillräckligt motiverat hur etableringen av bostadshus i just detta område skulle kunna ge en långsiktig fördel för samhället.

Att bygga inom detta mycket skyddsvärda naturområde skulle dessutom vara en påtaglig försämring av naturområdets upplevelsevärden och innebära långsiktigt stora nackdelar för de tusentals närboende och alla personer som reser dit för att kunna njuta av det fina området med höga värden. Den planerade bebyggelsen skulle försämra den biologiska mångfalden i regionen Storstockholm och hela Sverige både kortsiktigt och långsiktigt. Strandskyddets syften undergrävs av förslaget, och ackumulerande effekter av byggnationen, etableringen och ett överutnyttjande av området skulle försämra villkoren för växt- och djurlivet och allmänhetens möjlighet att ha Råstasjön som natur- och rekreationsområde.

Propositionen till strandskyddslagen uppger också att, trots att ett behov för tätortsutveckling föreligger, kan möjligheten att tillämpa MB 7:18 c 5 p. minska i och med att tillgången till orörda stränder är begränsad:

”Det kan bli möjligt att upphäva strandskyddet i en detaljplan för s.k. tätortsutveckling, t.ex. för att bygga bostäder, om ett sådant behov inte kan tillgodoses utanför strandskyddsområdet. I större tätortsområden där det inte finns god tillgång till orörda stränder bör dock antalet upphävanden och dispenser minska.”⁷

Råstasjön är Solnas enda insjö och det finns inga andra liknande eller lika tillgängliga stränder som skulle kunna uppväga förlusten av rekreationsmöjligheter inom centrala Solna och Sundbyberg.

6. Angående skäl MB 7:18 c 1 p. – ianspråktagen mark

Förslaget hänvisar till Miljöbalkens 7 kap. 18 c § punkt 1 för att upphäva strandskydd inom planområdet på den grund att området ”redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften”.

Klagandena menar att den yta som anges som ianspråktagen mark, inte är det enligt strandskyddets mening. Delar av marken har använts bland annat som uppställningsplats i samband med byggprojekt med mera, men det räknas inte som ianspråktagen mark enligt strandskyddets regler.

⁷ Prop. 2008/09:119, s. 95

Det är vidare oklart till vilken grad ett område måste ha förändrats så att syftena rekreations- och friluftsliv respektive att bevara växt- och djurlivet inte är uppfyllda längre. Det anges inte heller om hela området ska sakna betydelse för dessa syften eller huruvida syftena kan eller bör återskapas i det planerade exploateringsområdet. Naturvårdsverket anger på sin hemsida att det är avgörande att området inte längre är allemansrättsligt tillgängligt för att ett område ska ses som ianspråktaget och därmed sakna betydelse för strandskyddets syften:

”Ianspråktagen mark innebär ofta en etablerad tomtplats eller hemfridszon runt en enskild bostad. Det kan också vara ett område som är ianspråktaget för andra ändamål, till exempel ett industriområde eller en campingplats. Avgörande är att området inte längre är allemansrättsligt tillgängligt.”⁸

I propositionen beskrivs konsekvensen av ändrad etablering på ianspråktagen mark för olika ändamål på följande sätt:

”Att strandskydd inte återinträder när en befintlig plan ersätts av en ny kan ifrågasättas med hänsyn till möjligheten att ta ett område i anspråk för ett helt annat ändamål än som avsågs då strandskyddet upphävdes. Ett upphävande av strandskydd i samband med detaljplaneläggning ska föregås av en noggrann prövning av syftet med strandskyddet och skälen för ett upphävande. Om den planerade användningen av ett område som har omfattats av strandskydd förändras, kan de tidigare skälen för ett upphävande helt eller delvis sakna relevans. Exempelvis kan den tidigare detaljplanen ha varit avsedd för en campingplats, medan den nya planen syftar till att tillgodose ett bostadsändamål. I övervägandena om att upphäva strandskyddet kan campingens uppgift att erbjuda allmänheten en vistelsemöjlighet och den måttliga graden av ianspråktagande ha spelat en viktig roll. Ett ianspråktagande för bostadsändamål innebär både en privatisering och ett mer intensivt utnyttjande av området, vilket kan innebära att det saknas förutsättningar för att upphäva strandskyddet.”⁹

I själva verket säger propositionen att ianspråktagen mark inte nödvändigtvis betyder att syftena med strandskydd i ett område är förverkade eller har gått helt förlorat. Det finns olika grader av ianspråktagandet som ger olika effekter på strandskyddets syften. När man därför ändrar ändamålet vid upprättandet av en ny detaljplan, måste det beaktas att det nya ändamålet kan inkräkta på området och strandskydd på helt olika, till och med mer drastiska sätt än det tidigare ändamålet. I så fall kan det saknas förutsättningar för att upphäva strandskyddet. Propositionens slutsats är att ett områdes karaktär som ianspråktaget inte får innebära att strandskyd-

⁸ <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Skyddade-omraden/Strandskydd/Sarskilda-skal-for-strandskyddsdispens/>

⁹ Se prop. 2008/09:119 s. 78

dets syften försämras jämfört med status quo eller den tidigare verksamhetens tillåtna påverkan. Om det ändå skulle ske måste det göras en ny intresseprövning respektive proportionalitetsbedömning eller dispensen är beroende av ett annat särskilt skäl.

Angående ianspråktagen mark skriver Solna stad i planbeskrivningen följande (s. 11 f.):

”Merparten av marken där strandskyddet föreslås upphävas saknar idag vegetation och utgör till stor del av grusade ytor för upplag, en tillfällig betongstation, parkering med mera. (Se figur 1 nedan). Äldre kartor, flygbilder och annan dokumentation visar att de ytor som föreslås bebyggas inom strandskydd har varit ianspråkta och inte använts för friluft- och rekreationsändamål eller varit tillgängliga för allmänheten sedan omkring 1960-talet. ... Området har varit inhägnat för att skydda bangården och även de olika verksamheternas arrendeområden har varit inhägnade. ... De grusade ytorna är alltså inte ianspråkta i den mening att det står en byggnad där. Härmed skulle man kunna tänka sig att istället för bostadsbebyggelse låter man vegetation återetablera sig. Långsiktigt bedöms karaktären på naturmarken bli snarlik den som ligger i anslutning till områdena, dvs. vegetation som etableras på ruderalmarker med fyllnadsmassor och som på sikt blir relativt tät och snårig.”

Det i planförslaget diskuterade område består idag av delvis grusad mark som genom tillfälliga strandskyddsdispenser gett tillåtelse att uppföra en tillfällig betongstation, tillfälligt uppställda byggbodas och tillfälliga parkeringsplatser. I det föreliggande förslaget till detaljplan vill Solna kommun upphäva strandskyddet i områden som anses som ianspråkta på grund av ”industrianvändning” oklart av vilket slag, och etablera fem till elva våningar höga bostäder samt gator och lekplatser. Många fler människor skulle röra sig inom området. När man jämför förslaget med det i propositionen angivna exemplet blir det tydligt att strandskyddets syften skulle påverkas i mycket högre grad vid ett uppförande av planerade bostäder jämfört med den tidigare tillfälliga användningen av området.

Klagandena vill också påminna om att det finns mycket praxis för att bedöma vad som kan anses som ”ianspråktagen mark”.

Bland annat förklarade Mark- och miljödomstolen i Nacka att ena hörnet av en fastighet var allemansrättsligt tillgängligt och att en planerad nybyggnad på detta område skulle utsläcka tillgängligheten.¹⁰ I ett annat mål utgjorde det planerade bygg-

¹⁰ Nacka tingsrätt, Mark- och miljödomstolen, 2012-03-28, Mål nr M 1626-11. Domstolen skriver följande: ”Domstolen har vid synen kunnat konstatera att området i fastighetens nordöstra del är allemansrättsligt tillgängligt. Byggnaderna på kringliggande fastigheter har

nadsområde avröjd, men ändå strandskyddad skogsmark.¹¹ Här har det inte heller bedömts området vara ianspråktaget så att det inte längre var allemansrättsligt tillgängligt.

Vid avsaknaden av en etablerad hemfridszon eller tidigare beslutat tomtplats kan det inte heller ges strandskyddsdispens (jfr. MÖD 2013:37).

Etablerade vägar eller befintlig bebyggelse har inte nödvändigtvis en avskiljande verkan för att konstatera att strandskyddets syften är utsläckta (jfr. MÖD 2011:40). *Klagandena* vill framhålla att om man jämför utgångsläget i dessa domar med den överklagade detaljplanen så är stora delar av Råstasjöns område idag allemansrättsligt tillgängligt trots att naturmarken gränsar till grusad eller tillfälligt ianspråktagen mark respektive hårdgjorda ytor. De andra ytor där det ges tillfälliga strandskyddsdispenser har inte heller förlorat sin betydelse för strandskyddets båda syften.

Skulle alltså Regeringen trots detta dra slutsatsen att det finns ianspråktagen mark inom området får det ändå inte byggas enligt detaljplanen eftersom den ianspråktagna marken inte har en sådan (avhållande) effekt att den kan anses ta i anspråk även den allemansrättsligt tillgängliga delen av planområdet. Vidare skulle bebyggelse på endast ianspråktagen mark ha en avhållande effekt på allmänheten och inkräktar på strandskyddets båda syften.

Vidare vill *Klagandena* framhålla att om det skulle byggas på ianspråktagen mark får det enbart byggas där och inte på angränsande områden som inte bedöms vara "ianspråktagna" enligt strandskyddets regler. Solna kommun måste i så fall använda ett annat giltigt skäl än "ianspråktagen mark" för att kunna bygga på område som inte bedöms vara ianspråktaget. Enligt MB 7:26 får dispens medges endast om det är förenligt med förbudets syfte. *Klagandena* konstaterar att bebyggelse på den föreslagna platsen skulle uppenbart strida mot strandskyddets syfte.

Klagandena vill i detta hänseende påminna om att Länsstyrelsen samt numera också Mark- och miljödomstolen, har bedömt i ärendet 40322-15649-2014 respektive därpå följande mål i Mark- och miljödomstolen att en stor del av det aktuella planområdet inte kan anses som ianspråktagen mark.¹² Härmed skulle det följaktligen

således enligt mark- och miljödomstolens mening inte sådan avhållande effekt att de kan anses ta i anspråk denna del av fastigheten. Den planerade huvudbyggnaden, som åt detta håll är utformad med stora fönster och balkong, skulle ta i anspråk en väsentligt större del av fastighetens nordöstra del än vad den nuvarande byggnaden gör."

¹¹ Vänersborgs tingsrätt, Mark- och miljödomstolen, 2012-03-28, Mål nr M 420-12

¹² Länsstyrelsen konstaterar på sidan 6: "Länsstyrelsen anser inte att omständigheten att det finns en tidigare beviljad tidsbegränsad dispens ska anses innebära att platsen ska bedömas vara ianspråktagen vid en senare prövning av om särskilda skäl för dispens förelig-

behövas ett annat giltigt skäl för att upphäva strandskyddet. Bland annat finns här inga tomtplatsavgränsningar som gör att ytan är privatiserad. Den citerade domen och det däri upptagna beslutet av Länsstyrelsen bifogas denna skrivelse.

Sammantaget gör *Klagandena* bedömningen att området inte kan anses som ianspråktaget enligt 7 kap. 18 c § punkt 1. Området är grusat och kan lätt återställas. Kravet på återställning ligger även till grund för de tillfälliga dispensererna för betongstationen, parkeringsplatserna och byggbodarna. Dispenser från strandskydd gavs med målet att området inom rimlig tid blir fullt allemansrättsligt tillgängligt igen och att vegetation ska återetableras. *Klagandena* bifogar även foton från det senaste decenniet för att påvisa att delar av området inte blivit "industriellt" nyttjat längre än några år tillbaka (se bilagan "Angående byggplaner vid Råstasjön 140319", s. 40 ff.). Denna användning av området är alltså inte sanktionerat genom en strandskyddsdispens och utgör således inte ett legalt ianspråktagande av marken. Strandskyddsbestämmelserna och syftena med strandskyddet ska ses på lång sikt och de områden som idag inte har höga naturvärden kan komma att få det längre fram. Därför är det viktigt med ett återställande av markområdet bl.a. genom återplantering.

I vart fall skulle bostäder på strandskyddad mark ha en mycket större påverkan på resterande grön- och rekreationsområden än den tidigare eller pågående "industriverksamheten". Att upphäva strandskyddet efter planförslagets förutsättningar strider därför mot gällande lagstiftning och detaljplanen ska därför upphävas.

7. Angående Råstasjöns vattenstånd och strandskyddslinje

Klagandena ifrågasätter även hur Solna stad har definierat Råstasjöns strandlinje i detaljplaneförslaget. Vilka kriterier har legat till grund för den i planen redovisade strandlinjen? Solna kommun publicerade i december 2012 en karta som senare visade sig vara felaktig och som sen reviderades utan att det offentliggjorts aktivt för remissinstanserna. *Klagandena* har tagit fram i en karta som grundar sig på länsstyrelsens beslut 1977-10-18, som anger en annan strandlinje (se bilagan "Angående byggplaner vid Råstasjön 140319", s. 13 ff.). Mycket av sjöns strand idag består av våtmark, vass eller sumpskog. Grundregeln är att även om det är växter så räknas

ger. Således kan, enligt Länsstyrelsens uppfattning, inte 7 kap. 18 c § punkt 1 miljöbalken läggas till grund för beviljande av ifrågavarande strandskyddsdispens."

I domen av Nacka tingsrätt, Mark- och miljödomstolen, 2015-02-12, Mål nr M 3834-14 skrivs följande: "Mark- och miljödomstolen instämmer i länsstyrelsens bedömning att området inte redan genom dispensbeslut nr 1 och etableringen på platsen kan anses vara ianspråktaget på ett sådant sätt att det saknar betydelse för strandskyddets syften. Det är alltså inte möjligt att meddela en dispens med stöd av 7 kap. 18 § c första stycket punkten 1."

det som vatten om vattenytan syns i växtligheten dvs. marknivå inte är över normal vattennivå. Eller med andra ord, hydrolitoralen ingår i det strandskyddade området.

Som det har beskrivits i ovannämnda bilaga så menar *Klagandena* att våtmarkerna är delar av Råstasjön. Därmed sträcker sig strandskyddet längre norrut än vad kommunen angivit. Detta synsätt bekräftades i MÖD F 5418-13. På sidan 4 anges: "Våtmarken är anlagd och utgör inte en avskuren del av en sjö." Vidare konstaterades att det aktuella området "inte är ett vattendrag då den saknar in- eller utlopp och det inte heller finns något rinnande vatten".

För Råstasjöns del är förhållandet det motsatta. Sumpmarkerna/våtmarkerna är delar som skurits av från sjön vid anläggandet av promenadvägen. Strandskyddslinjens placering blir därför längre norrut jämfört med den linje som kommunen har angett.

I detta hänseende ska vass och annan vattenvegetation inte räknas som land, vilket kan vara fallet i aktuell detaljplan. Vi efterfrågar därför att frågan utreds på nytt av Länsstyrelsen och Solna stad, med utgångspunkt från en topografisk karta, så att strandlinje och därmed strandskyddat område blir korrekt angivna.

Under planprocessen har även Solna stads Miljö- och hälsoskyddsförvaltning påtalat denna problematik bland annat i det bifogade granskningsutlåtande:

"Den i granskningsförslaget ej inritade strandlinje som det markerade 100 m strandskyddsområdet utgår ifrån ser ut att inte vara lagd i gränsen mellan vatten och land, utan istället i gränsen mellan öppet vatten och uppstickande övervattensvegetation, som vass och vedväxter i vattnet. MHF bedömer att detta inte håller vid en juridisk prövning, då det inte är vad miljöbalken menar med strandlinje. MHF har framfört detta till stadsbyggnadsförvaltningen och bidragit med bakgrundsinformation, bland annat genom en sammanställning som skickades med e-brev den 21 och 22 november 2013. Där redovisades bland annat två alternativa ungefärliga lägen för strandlinjen, beroende på om våtmarkerna norr om gångvägens vägbank ska anses tillhöra Råstasjöns vattenområde eller ej. Stadens tidigare försök att mäta in strandlinjen (2007 och 2012) har misslyckats, då det vid mättillfällena var svårt att avgöra var strandlinjen går. MHF anser att innan detaljplanen beslutas bör strandlinjen mätas in igen och att detta bör göras i samråd med experter på hydrologiska och biologiska parametrar som indikerar strandlinjen."

Förvaltningen gör vidare bedömningen att det i detta samband saknas en miljödom/vattendom för dämningen av Råstasjön:

"Råstasjön är en viktig fågelsjö och samtidigt är den viktig som fördröjningsmagasin vid häftiga regn, för att det inte ska bli översvämningar utmed den kulverterade Råstaån. Genom att det inte finns några lagligt bestämda nivåer för hur sjön ska regleras

kan det inträffa att nivåer sätts som antingen missgynnar naturvärdena eller som missgynnar magasineringsförmågan. Staden bör därför ansöka om tillstånd för regleringen av Råstasjön. Detta kan lämpligen göras i samband med att Råstaåns övre del kommer att förändras i samband med utvecklingen av natur- och rekreationsområdet samt stadsutvecklingen i Arenastaden.”

Miljö- och hälsoskyddsförvaltningen anser i sitt granskningsyttrande även att den västligaste gränsen för exploateringen ska förskjutas längre österut så att ingen del av våtmarken exploateras och att rum för en buffertzona mellan våtmark och bebyggelse ges. Vidare föreslås att man inte kulverterar den del av Råstaån som i dag är öppen, utan att man utvecklar de natur- och upplevelsevärden som är knutna till rinnande vatten. Förvaltningen rekommenderar också att naturområdets totala areal inte bör minska, och att förlusten som uppstod vid anläggandet av Råsta strandväg ska kompenseras.

Föreningarna vill även påtala att MB 7:13-14 anger att ”Strandskydd råder vid havet, insjöar och vattendrag och omfattar land- och vattenområden intill 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd”.

Mark- och miljööverdomstolen har i MÖD 2012:4 fastslagit att även bäckar och tjärnar ska omfattas av strandskydd. Strandskyddet måste därmed utvidgas och ska följaktligen gälla även för in- och utloppen till Råstasjön, samt områden i norra delen av sjön.

I domslutet beskrivs också att sedan strandskyddets syfte har kommit att utvidgas till att även inkludera djur- och växtliv ”finns det anledning att vara försiktigare med att upphäva strandskyddet, eftersom små bäckar och tjärnar ofta har stor betydelse för den biologiska mångfalden”. Avslutningsvis bifogar *Klagandena* en ”Fotodokumentation för vår justerade strandlinje”.

För Naturskyddsföreningen i Solna-Sundbyberg, samt som ombud för Linda Bell,
Johan Wallin, Birgitta Norbäck-Ivarsson och Hasse Ivarsson

Florian Reitmann
Ordförande

För Naturskyddsföreningen i Stockholms län

Mårten Wallberg
Ordförande

För Världsnaturfonden WWF

Peter Westman
Naturvårdschef