

Till Länsstyrelsen i Stockholms län

Angående Solna kommuns yttrande över prövningen av detaljplanen "Del av Arenastaden", ärendenummer 4031-26533-2014

Länsstyrelsen har i en underrättelse daterat den 16 januari 2015 givit de personer och organisationer som har överklagat Solna kommuns beslut om att anta detaljplanen för del av Arenastaden, möjlighet att lämna synpunkter på förslag om ändringar i detaljplanen. Nedan följer synpunkter och yrkanden från Världsnaturfonden WWF, Naturskyddsföreningen i Stockholms län och Naturskyddsföreningen i Solna-Sundbyberg, nedan kallade "*Föreningarna*".

Föreningarna yrkar i övrigt på att syn ska hållas.

Sammanfattning

Föreningarna står fast vid sitt yrkande att detaljplanen ska upphävas, inte minst mot bakgrund av att själva byggarbetet på mycket förorenad mark sannolikt blir en mycket större risk och påfrestning för hela områdets natur- och rekreationsvärden än vad kommunen redovisat i sin planbeskrivning och i sin konsekvensanalys. Området vid Råstasjön ska istället behandlas som en helhet och *Föreningarna* vill i detta sammanhang även hänvisa till våra tidigare yttranden samt vårt överklagande i ärendet.

Detta är ett mycket komplext ärende med många infallsvinklar.

Föreningarna föreslår därför att vi ses med berörda tjänstemän från länsstyrelsen för att hålla syn på plats. Vill länsstyrelsen ha med flera parter i ett dylikt möte så välkomnar vi det också. Enklast är väl om länsstyrelsen kan ta initiativ till ett möte, annars kan *Föreningarna* ordna det.

Nedan följer utveckling av våra skäl.

Angående SGI:s rapport och bedömning i ärendet samt Solna stads yrkanden vill *Föreningarna* framföra följande:

Solna kommun medger i första hand att en bestämmelse om sanering av den gamla deponin införs i detaljplanen.

Statens geotekniska institut (SGI) har skrivit i sin rapport att de generellt är emot att man bygger på nedlagda deponier. *Föreningarna* 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 markanvändning samt den som planeras. Denna riskanalys bör göras oavsett om området ska bebyggas eller inte.

Föreningarna 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.

Föreningarna vill påminna om att det råder stor osäkerhet kring markförhållandena och markföroreningarna, både inom det någorlunda undersökta området, men också i resterande planområde. Enligt de bifogade vittnesuppgifterna har SJ, Statens bakteriologiska laboratorium och Karolinska sjukhuset i årtal 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. Länsstyrelsen bör avvakta 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 *Föreningarna* 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 *Föreningarna* att detaljplanen bör upphävas nu, då strandskyddsbestämmelserna ändå inte tillåter en byggnation inom det strandskyddade området.

Föreningarna 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 exploatören drar sig ur. Solna måste klargöra i detaljplanen att kommunen tar på sig ansvaret och avslutar ett inte färdigställt saneringsarbete.

I andra hand har Solna kommun medgett att ett område som anses omfatta den gamla deponin upphävs så att detaljplanen kan bli godkänd. Till att börja med är *Föreningarna* emot att just detta område skulle upphävas då Solna kommun avser att uppföra infrastruktur och byggnader precis intill det område som ska upphävas. Området vid Råstasjön ska istället behandlas som en helhet (se föreningarnas tidigare yttranden samt överklagandet).

Det är dessutom oklart exakt var deponin befinner sig. Om detaljplanen skulle komma till stånd skulle det behövas ytterligare undersökningar samt en buffertzona 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.

Föreningarna 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.

Vidare vill *Föreningarna* tillägga följande i frågan om bebyggelse på strandskyddat område som komplettering till vårt överklagande:

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

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 utbyggnaden med bostäder nu kan fortsätta i enlighet med den ursprungliga visionen om en blandad stad. Evenemangsgatan behöver också kunna utvecklas till en stads-

gata 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.”

Föreningarna instämmer med Solna kommuns MHF om ”att det är tveksamt om den planerade bostadsbebyggelsen uppfyller kriterierna i miljöbalken för ’ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området’. Det är likaså tveksamt om de grusade ytorna är ianspråktagna i lagens mening. Så som framgår av planhandlingarna kan på sikt även de grusade ytorna och återställda ytor efter tillfälliga verksamheter få ett naturvärde och ett värde för friluftslivet, i synnerhet som förstärkningsområde för ekologiska funktioner och som buffertzonen för både biologiska och rekreativa värden.”

Föreningarna vill också påminna om att det inte funnits någon prövning om åtgärden *måste* företas inom strandskyddsområdet i enlighet med propositionen.¹ 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) anges att blandad bebyggelse med kontor och bostäder är möjlig inom större delen av planområdet. (FÖP:en kan laddas ner från Solna stads hemsida.)

Att Solna nu hävdar att bostäderna behövs för att utveckla ”stadsliv” efter 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”.

Om det i dagsläget ändå behövs ytterligare bostäder kan man lokalisera dessa till andra ställen. 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”.

¹ Se Prop. 2008/09:119 s. 106: ”Det ska prövas om åtgärden *måste* företas inom strandskyddsområdet. 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 friluftsliv-, 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.”

Även Länsstyrelsen har i sitt samrådsyttrande (4021-44392-2012)² samt i sitt granskningsyttrande (4022-7390-2014)³ 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.

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 i målet M 1241-14. Mark- och miljööverdomstolen konstaterade i domen att avskärmning inte kunde anses som en sådan dispensgrund. (Domen bifogas skrivelsen.)

Sammantaget har Solna stad inte företagit någon prövning om åtgärden måste lokaliseras inom området eller kan lokaliseras utanför. Istället för att bygga bostäder på det aktuella området kan dessa 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: "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." (Regeringsbeslut M2013/1509/Me, beslutet bifogas.) I det aktuella ärendet har heller inte Solna stad motiverat att den planerade bebyggelse inte kan lokaliseras annanstans än på just det strandskyddade området.

Föreningarna 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 innebär långsiktigt stora nackdelar för de tusentals närboende och alla personer som reser dit för att kunna njuta av det fina området med höga värden.

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 "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."

³ "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."

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

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 ianspråktagna 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 ianspråktagna 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 ruderatmarker med fyllnadsmassor och som på sikt blir relativt tät och snårig."

Föreningarna 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 M 1626-11 att ena hörnet av en fastighet var allemansrättsligt tillgängligt och att en planerad nybyggnad på detta område skulle utsläcka tillgängligheten.⁴ (Domen bifogas skrivelsen.)

Föreningarna vill framhålla att om man jämför utgångsläget i denna dom 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 Länsstyrelsen 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.

Sammantaget vill *Föreningarna* 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. *Föreningarna* konstaterar att bebyggelse på den föreslagna platsen skulle uppenbart strida mot strandskyddets syfte.

⁴ Domstolen skriver följande: "Domstolen har vid synen kunnat konstatera att området i fastighetens nordöstra del är allemansrättsligt tillgängligt. Byggnaderna på kringliggande fastigheter har 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."

Föreningarna vill i detta hänseende påminna om att Länsstyrelsen samt numera också Mark- och miljödomstolen, har bedömt i ärendet 40322-15649-2014 respektive mål M 3834-14, att en stor del av det aktuella planområdet inte kan anses som ianspråktagen mark.⁵ Härmed skulle det följaktligen behövas ett annat giltigt skäl för att upphäva strandskyddet. Bland annat finns här inga tomtplatsavgränsningar som gör att ytan är privatiserad. (Domen bifogas denna skrivelse.) Det område domen i mål M 3834-14 handlar om ligger utanför deponin och kommer därmed inte kunna tas bort ifall Länsstyrelsen väljer att acceptera Solna kommuns andrahandsyrkande.

Angående Råstasjöns vattenstånd och strandskyddslinje

På samma sätt som MHF vill *Föreningarna* framhäva följande: "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."

MHF 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 magasineringens förmågan. 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."

Föreningarna vill i det här sammanhanget framföra att vi anser att även Råstaån omfattas av strandskydd om 100 meter. I MB 7:13-14 anges att "Strandskydd råder vid havet, insjöar och vattendrag och omfattar land- och vattenområdena intill 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd". Det bekräftades även i må-

⁵ Mark- och miljödomstolen skriver i domen från 2015-02-12 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."

let MÖD 2012:4. (Domen bifogas skrivelsen.) Vi anser att strandskyddets omfattning är av väsentligt intresse för området vid Råstasjön då en stor del av "betongstationen" också omfattas av strandskydd.

För Naturskyddsföreningen i Solna-Sundbyberg

Florian Reitmann
Ordförande

För Naturskyddsföreningen i Stockholms län

Mårten Wallberg
Ordförande

För Världsnaturfonden WWF

Peter Westman
Naturvårdschef