



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060107

DOM
2024-03-28
Stockholm

Mål nr
P 15408-22

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2022-11-30 i mål nr P 5132-22, se bilaga A

PARTER

Klagande

1. Boo Miljö- och Naturvänner
c/o K.L.
132 45 Saltsjö-Boo

2. Naturskyddsföreningen i Nacka
c/o R.F.
128 43 Bagarmossen

Motpart

1. Nacka kommun
131 81 Nacka

2. M&P Management AB, 559308-8676
Grev Turegatan 30
114 38 Stockholm

SAKEN

Detaljplan för Volten, del av fastigheterna Orminge 60:1 och Skarpnäs 1:83 i Boo, i Nacka kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom upphäver Mark- och miljööverdomstolen Kommunfullmäktige i Nacka kommuns beslut den 20 juni 2022 (§ 211, ärendenummer KFKS 2021/97, 2018/243) att anta detaljplan för Volten, del av fastigheterna Orminge 60:1 och Skarpnäs 1:83 i Boo, i Nacka kommun.

Dok.Id 2008857

Postadress
Box 2290
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls Torg 16

Telefon
08-561 670 00
08-561 675 50

E-post: svea.avd6@dom.se
www.svea.se

Telefax

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00–16:30

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Boo Miljö- och Naturvänner och Naturskyddsföreningen i Nacka (föreningarna) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen, med undanröjande av mark- och miljödomstolens dom, ska upphäva kommunfullmäktiges beslut att anta detaljplanen.

Nacka kommun har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom. Kommunen har emellertid medgett att Mark- och miljööverdomstolen med stöd av 13 kap. 17 § andra stycket plan- och bygglagen (2010:900), PBL, ändrar beslutet att anta detaljplanen genom att på plankartan byta ut planbestämmelsen ”b₅” till ”b₃”.

M&P Management AB har beretts tillfälle att yttra sig.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Föreningarna har hänvisat till vad de framfört tidigare och därutöver tillagt i huvudsak följande. Kommunen har inte genomfört en undersökning om betydande miljöpåverkan. Ändringar har gjorts i detaljplanen och fler utredningar har tagits fram efter granskningen som är så omfattande att detaljplanen ska upphävas redan av det skälet. Detaljplanen innehåller felaktiga planbestämmelser och vilseledande illustrationer samt uppfyller inte kravet på tydlighet. Bland annat framgår det inte vilken mark som avses med bestämmelsen ”Marken ska utformas med växtbäddar som klarar fördröjning av de första 10 mm regn från hårdgjorda ytor”. Vidare är bestämmelsen om villkor för lov inte förenlig med PBL och möjligheterna att åtgärda markföroreningarna har inte klarlagts i planarbetet. Därtill förläggs bostäder och förskola intill en markförlagd kraftledning utan att en riskutredning gällande avståndet till kraftledningen har tagits fram. Det är inte heller visat att platsen är lämplig för ändamålet med hänsyn till trafik, parkering, avfall och risken för hälsa och säkerhet.

Nacka kommun har hänvisat till vad den anförde i mark- och miljödomstolen och tillagt i huvudsak följande. Kommunen har genomfört en undersökning om betydande miljöpåverkan och bedömt att någon miljöbedömning inte behöver göras. De ändringar av detaljplanen som utförts och de utredningar som tagits fram mellan granskning och

antagande har genomförts för att ytterligare säkerställa planens genomförbarhet. Ändringarna är inte väsentliga och på plankartan har endast mindre justeringar gjorts. Det har därför inte varit nödvändigt att låta granska det ändrade förslaget igen. Detaljplanen uppfyller kraven på tydlighet och säkerställer att dagvatten omhändertas på lämpligt sätt. En detaljplan får inte vara mer detaljerad än vad som är nödvändigt. För att säkerställa att marken är sanerad innan byggnader tillkommer innehåller planen en bestämmelse om villkor för lov som innebär att tillsynsmyndigheten först måste godkänna avhjälpandeåtgärder. Vad gäller kraftledningen krävs enligt Vattenfall Eldistribution AB, som är ledningsägare, ett avstånd om fem meter mellan bebyggelse och den markförlagda ledningens ytterkant. Detta säkerställs i planen med prickmark och placering av användningsgräns som innebär att ingen byggnad kan placeras inom kraftledningens påverkansavstånd.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Planläggningen har påbörjats genom att kommunen fattat beslut om ett så kallat start-PM den 7 maj 2018. Det innebär, enligt övergångsbestämmelserna till PBL, att lagen i huvudsak ska tillämpas i dess lydelse med ändringar till och med SFS 2018:59.

Detaljplanen syftar enligt planbeskrivningen i huvudsak till att möjliggöra bostäder i form av 44 radhus och en förskola för cirka 200 barn. Planområdet består idag bland annat av en grusad infartsparkering som anlagts ovanpå en tidigare deponi. Det finns uppgifter om att området användes som hushållstipp mellan åren 1960 och 1964, samt att området användes för utfyllnad med schaktmassor från slutet av 1960-talet till mitten av 1970-talet. Kommunen har bedömt att markföroreningar inom området till följd av deponin medför att saneringsåtgärder kommer att bli nödvändiga för att planen ska kunna genomföras.

Föreningarna anser att detaljplanen ska upphävas, bland annat eftersom kommunen inte har undersökt om ett genomförande av planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och eftersom byggrätten har villkorats på ett sätt som inte är förenligt med PBL och att villkoret därmed inte säkerställer att markföroreningarna avhjälpas.

Undersökning av betydande miljöpåverkan

En kommun som upprättar eller ändrar en detaljplan ska undersöka om genomförandet av planen kan antas medföra betydande miljöpåverkan, se 6 kap. 5 § miljöbalken. Undersökningen ska innebära att kommunen identifierar omständigheter som talar för eller emot en betydande miljöpåverkan och samråder i frågan med bland annat länsstyrelsen, se 6 kap. 6 § miljöbalken. Efter undersökningen ska kommunen enligt 6 kap. 7 § miljöbalken avgöra frågan i ett särskilt beslut och däri redovisa de omständigheter som talar för eller emot en betydande miljöpåverkan. Om betydande miljöpåverkan kan antas ska en strategisk miljöbedömning göras, se 6 kap. 3 § miljöbalken. Om en strategisk miljöbedömning inte ska göras, ska skälen för denna bedömning redovisas i planbeskrivningen, jfr 4 kap. 33 b § PBL. Skälen ska grundas på den identifiering som avses i 6 kap. 6 § miljöbalken, dvs. de omständigheter som talar för eller emot en betydande miljöpåverkan. Relevanta omständigheter vid undersökningen av om en plan eller ett program kan antas medföra betydande miljöpåverkan är sådana som anges i 5 § miljöbedömningsförordningen (2017:966). (Jfr prop. 2016/17:200 s. 188 och 229.)

Kommunen har bedömt att genomförandet av detaljplanen inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan och att en miljöbedömning därför inte behöver göras. Som grund för denna bedömning anger kommunen i planbeskrivningen bland annat följande.

Planförslaget överensstämmer med gällande översiktsplan. Planförslaget bedöms inte strida mot några kommunala eller nationella riktlinjer, lagar eller förordningar.

Planförslaget berör inte områden som har erkänd skyddsstatus nationellt, inom Europeiska unionen eller internationellt. Ett genomförande av detaljplanen bedöms inte medföra betydande påverkan på miljön, natur- och kulturvärden eller människors hälsa.

Mark- och miljööverdomstolen konstaterar att skälen för bedömningen är knapphändiga och att kommunen endast delvis synes ha utgått från de omständigheter som enligt 5 § miljöbedömningsförordningen ska beaktas vid undersökningen av om genomförandet av detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Det är

därför oklart hur kommunen har kommit fram till slutsatsen att någon miljöbedömning inte behöver göras, särskilt med hänsyn till att kommunen har bedömt att relativt omfattande saneringsåtgärder kommer behöva vidtas. Att planlägga en tidigare deponi för känslig markanvändning som bostäder och förskola får enligt Mark- och miljööverdomstolen anses vara en sådan omständighet som typiskt sett talar för att genomförandet av en detaljplan kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Kommunens knapphändiga redovisning kan inte anses vara tillräcklig för att uppfylla kraven i 4 kap. 33 b § PBL. Eftersom underlaget i detta avseende saknas framgår det inte heller om kommunen har genomfört undersökningen av huruvida genomförandet av detaljplanen kan antas medföra betydande miljöpåverkan på det sätt som föreskrivs. Det är inte uppenbart att dessa fel saknar betydelse för avgörandet. Kommunens antagandebeslut ska därför upphävas redan av detta skäl (jfr 13 kap. 17 § andra stycket PBL).

Villkor för lov och markens lämplighet för bebyggelse

Vid planläggning får mark tas i anspråk för att bebyggas endast om marken från allmän synpunkt är lämplig för ändamålet, se 2 kap. 4 § PBL. När ett område vid planläggning på grund av en markförorening framstår som olämpligt för det avsedda ändamålet kan kommunen i en detaljplan ställa villkor om avhjälpande av föroreningen för att bygglov ska kunna ges, se 4 kap. 14 § 4 p. PBL. På så sätt kan ett i och för sig olämpligt område vid tidpunkten för detaljplanens antagande med vissa åtgärder göras lämpligt. I förarbetena till motsvarande bestämmelse i den äldre plan- och bygglagen (1987:10) har angetts att det förutsätter att kommunen redan vid planläggningen har gjort de analyser om en markförorenings omfattning och innehåll som krävs för att det ska gå att bedöma om marken efter ett avhjälpande är lämplig att bebygga (se prop. 2006/07:122 s. 43 f.).

I detaljplanen hanteras markföroreningarna under planens administrativa bestämmelser med ett villkor för lov. Enligt planbestämmelsen, som hänvisar till 4 kap. 14 § 4 PBL, får ”bygglov inte ges för ändrad markanvändning förrän tillsynsmyndigheten enligt miljöbalken har godkänt avhjälpandeåtgärder avseende markföroreningar”. Enligt planbeskrivningen syftar bestämmelsen till att säkerställa att det innan bygglov

ges ska finnas åtminstone en översiktlig plan för saneringen. Som alternativ anges att ett bevis om godkända och utförda avhjälpandeåtgärder kan godtas.

Mark- och miljööverdomstolen anser att det är otydligt utifrån planbestämmelsens ordalydelse om det som tillsynsmyndigheten ska godkänna avser utförda eller framtida avhjälpandeåtgärder. Som framgår ovan anges i planbeskrivningen att kommunens avsikt är att bestämmelsen ska kunna tillämpas för båda dessa situationer. Möjligheten att villkora den byggrätt som en detaljplan medför är enligt ordalydelsen i 4 kap. 14 § p. 4 PBL kopplad till att markens lämplighet för bebyggande ska ha säkerställts genom att markföroreningarna har *avhjälpts* innan bygglov eller startbesked får ges. Det finns inte något stöd i PBL som gör det möjligt för kommunen att införa ett villkor som innebär att bygglov får ges även om det endast finns en godkänd plan på framtida avhjälpandeåtgärder. Villkoret strider därmed mot 4 kap. 14 § PBL. Även denna brist utgör skäl för att upphäva planen.

I detta sammanhang kan tilläggas att det framgår att kommunen har tagit fram ett förslag till platsspecifika riktvärden och beräknat förekomsten av förorenade massor. Mot bakgrund av redovisningen i planbeskrivningen framstår det emellertid fortfarande som oklart i vilken omfattning kommunen menar att markföroreningarna ska avhjälpas. Med hänsyn till denna oklarhet och att detaljplanen genom villkoret medger att det först i samband med en ansökan om bygglov behöver tas fram en översiktlig plan för hur markföroreningarna ska avhjälpas är det enligt Mark- och miljööverdomstolen inte möjligt att utifrån detaljplanen bedöma om marken är lämplig för den tilltänkta bebyggelsen. Detaljplanen brister således även i detta avseende.

Otydlig planbestämmelse

Vid reglering med detaljplan ska den avsedda regleringen av bebyggelsen, byggnadsverk och miljön i övrigt tydligt framgå av planen, se 4 kap. 32 § andra stycket PBL. Bestämmelsen utgör ett grundläggande krav på de formella planhandlingarna och ska säkerställa en tillfredsställande informationsnivå.

Enligt detaljplanen ska marken ”utformas med växtbäddar som klarar fördröjning av de första 10 mm regn från hårdgjorda ytor”. Denna planbestämmelse gäller inom hela planområdet, dvs. även inom områden som enligt planen ska utgöra allmän plats. Planbestämmelsen uppges vara meddelad med stöd av 4 kap. 16 § p. 1 PBL, som ger kommunen möjlighet att i en detaljplan bestämma placering, utformning och utförande av byggnadsverk och tomter. Enligt Mark- och miljööverdomstolen är det otydligt hur planbestämmelsen ska förstås och tillämpas i praktiken, exempelvis om växtbäddar ska anordnas även i områden som avses utgöra gång- och cykelväg respektive gata. Planbestämmelsen uppfyller därför inte det krav på tydlighet som följer av 4 kap. 32 § PBL varför detaljplanen brister även i detta avseende.

Sammanfattning

Mark- och miljööverdomstolen har funnit att kommunens antagandebeslut strider mot 4 kap. 14 §, 32 § andra stycket och 33 b § PBL samt 6 kap. 5 § miljöbalken. Kommunens beslut ska därför upphävas (jfr 13 kap. 17 § andra stycket PBL). Därigenom saknas det anledning för Mark- och miljööverdomstolen att ta ställning till övriga invändningar mot detaljplanen som föreningarna har framfört.

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

I avgörandet har deltagit hovrättslagmannen Claes-Göran Sundberg, hovrättsrådet Mikael Hagelroth, tekniska rådet Johan Hjalmarsson och tf. hovrättsassessorn Maria Hemmingsson Edwards, referent.

Föredragande har varit Jennifer Jarebro.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2022-11-30
meddelad i
Nacka

Mål nr P 5132-22

PARTER

Klagande

1. Boo Miljö- och Naturvänner
c/o K.L.
132 45 Saltsjö-Boo

2. Naturskyddsföreningen i Nacka
c/o R.F.
128 43 Bagarmossen

Motpart

Nacka kommun
131 81 Nacka

ÖVERKLAGAT BESLUT

Nacka kommuns beslut den 20 juni 2022 i ärende nr KFKS 2021/97, 2018/243, se bilaga 1

SAKEN

Detaljplan för Volten, del av fastigheterna Orminge 60:1 och Skarpnäs 1:83 i Boo, Nacka kommun

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet.

BAKGRUND

Kommunfullmäktige i Nacka kommun beslutade den 20 juni 2022 att anta detaljplan för Volten, del av fastigheterna Orminge 60:1 och Skarpnäs 1:83, i Boo, Nacka kommun. Syftet med detaljplanen är att möjliggöra bostäder och en förskola längs med Ormingeringen som är lätta att nå med buss, bil, gång och cykel. Detaljplanen syftar även till att möjliggöra för allmänheten att röra sig med cykel och till fots längs Ormingeringen.

Boo Miljö- och Naturvänner och Naturskyddsföreningen i Nacka har överklagat beslutet att anta detaljplanen.

YRKANDEN M.M.

Naturskyddsföreningen i Nacka och Boo Miljö- och Naturvänner har yrkat att mark- och miljödomstolen ska upphäva kommunens beslut att anta detaljplanen för Volten, del av fastigheterna Orminge 60:1 och Skarpnäs 1:83 i Boo, Nacka kommun. Till stöd för sitt yrkande har föreningarna i ett gemensamt överklagande sammanfattningsvis anfört följande.

Den antagna detaljplanen tillvaratar inte planområdets kvaliteter och avsätter inte tillräckligt stor friyta lämplig för utevistelse på förskolans gård.

Det saknas nationella föreskrifter för planering av förskolegårdar vilket är avgörande för gårdarnas kvaliteter. Råd och riktlinjer räcker inte. Planeringen av barns utemiljö vid förskolor, skolor och fritidshem regleras framför allt genom FN:s konvention om barnets rättigheter, plan- och bygglagen, miljöbalken, skollagen och arbetsmiljölagen.

FN:s konvention om barnets rättigheter är sedan 1 januari 2020 svensk lag. FN:s konvention om barnets rättigheter, artikel 31 inbegripet allmänna kommentarer nr 17 handlar om barns rätt till lek, vila, fritid, deltagande i det kulturella och konstnärliga livet samt samhällets ansvar för att erbjuda möjligheter till detta där de bor och lever.

I den allmänna kommentaren (nr 17) till artikel 31 betonas det nära sambandet mellan barnets rättigheter i artikel 31 och Barnkonventionens huvudprinciper (artikel 2, 3, 6 och 12) och konventionsstaternas skyldigheter att stärka det sambandet förtydligas. Här betonas kommunal planering och skola som viktiga åtgärder för att förverkliga artikelns intentioner. Bland annat bör kommunen bedöma beståndet av lek- och rekreationsanläggningar för att garantera samma tillgänglighet för alla grupper av barn, bland annat genom barnkonsekvensanalyser.

I överensstämmelse med skyldigheterna enligt artikel 31 bör den offentliga planeringen prioritera att skapa miljöer som främjar barnets välbefinnande. Skolan bör därför utrustas med lämpliga inom- och utomhusutrymmen för lek, idrott, spel och drama, både under skoldagen och i anslutning till den.

Vid detaljplaneläggning ska enligt 2 kap 7 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, hänsyn tas till behovet av lämpliga platser för lek, motion och annan utevistelse inom eller i nära anslutning till planområdet.

I 8 kap 9 § PBL andra stycket står *”Om tomten ska bebyggas med byggnadsverk som innehåller en eller flera bostäder eller lokaler för fritids-hem, förskola, skola eller annan jämförlig verksamhet, ska det på tomten eller i närheten av den finnas tillräckligt stor friyta som är lämplig för lek och utevistelse. Om det inte finns tillräckliga utrymmen för att ordna både friyta och parkering enligt första stycket 4, ska man i första hand ordna friyta.”*

Boverkets rekommendation för förskolegårdar är 40 kvm friyta per barn med en minsta sammanhängande friyta på 3 000 kvm. Bland annat anger Boverket: *”Bedömningen av tillräckligt stor friyta bör ta hänsyn till både friytan per barn och till den totala storleken på friytan. Ett rimligt mått utifrån antalet barn kan vara 40 kvm friyta per barn i förskolan och 30 kvm friyta per barn i grundskolan. Forskning visar att den totala storleken på friytan helst bör överstiga 3 000 m². På en gård som*

är mindre, oavsett antal barn, kan en barngrupp få svårt att utveckla lek och socialt samspel på ett sätt som tillgodoser deras behov.”

Nacka kommun har under 2021 fastställt riktlinjer för planering av förskolors och skolors utemiljöer. Nacka kommun skriver i sina riktlinjer att *”Förskolas utemiljö bör minst vara 20 kvm per inskrivet barn. ... I arbetet med centrala Nacka ska vi utgå från nyckeltal gårdsyta som är ca 10 kvm/ barn med närhet/ tillgång till park (ca 300-350 m avstånd) som ska fungera för förskolebarn och det slitage som blir.”* Den avsatta friytan för barnens utevistelse är långt mindre än Boverkets rekommendation om 40 kvm per barn för förskolegårdar.

Det är inte bara ytans storlek utan också dess form och utformning som är viktiga förutsättningar för att få till många lekkvaliteter. Den långsmala gården är längs hela förskolans norra fasad endast 20 – 25 meter djup och eftersom det är sluttande terräng krävs terrassering med murar eller slänter. Andra delar av gården ligger intill Ormingeringen och riskerar att bli bullerstörda. Dessutom ligger största delen av gården i slagskugga mer än halva året, vilket gör att den inte bedöms ha goda ljus- och skuggförhållanden och kan därför inte anses lämplig som vistelseyta. Det betyder att den faktiska friytan som är lämplig, tillgänglig och som kan disponeras för lek är snarare mindre än 3 000 kvm, cirka 15 kvm per barn och därmed under den minsta rekommenderade totala friytan 3 000 kvm.

Närheten till intilliggande grönområden anförs ofta av Nacka kommun som kompensation för förskolors och skolors underdimensionerade friytor, men det är ett argument som inte håller, i synnerhet inte för förskolorna. Förskolebarn i ålder mellan cirka 1 - 5 år, har ett stort behov av tillsyn från vuxna, de kan inte röra sig självständigt och fritt i ett grönområde utanför förskolan. Idag krävs att lärarna gör en risk- och konsekvensanalys innan de får ta barn ut i skogen. Den trygga inhägnade förskolegården har viktiga lekvärden, som inte kan ersättas i vistelse utanför förskolan. När många barn tvingas röra sig på små ytor blir slitaget stort på förskolegården och också på intilliggande grönområden.

Nacka kommun säger i sitt utemiljöprogram att friyta för utevistelse och lek *"ska vara så rymlig att det utan svårighet eller risk för omfattande slitage går att ordna varierade terräng- och vegetationsförhållanden."* För förskolan i detaljplanen Volten kommer slitaget på gårdens alla ytor bli så stort att knappast någon växtlighet kan överleva och konstgjorda material måste användas.

Detaljplanen för Volten lever inte upp till Boverkets allmänna råd och vägledning. Inte heller varar den upp till Nacka kommuns egna riktlinjer om betydelsen av uppvuxen vegetation på förskolegården och att tomten ska ordnas så att naturförutsättningarna så långt som möjligt tas tillvara och att så få ingrepp som möjligt görs i naturmarken.

Det framgår av bullerutredningen i underlaget för detaljplan för Volten att planområdet är utsatt för buller framför allt från Ormingeringens trafik, vilket är en faktor som hade behövt beaktas mera vid bedömningen av friytans lämplighet. Den presenterade bullerutredningen är översiktlig och gjord i ett tidigt skede i planeringen. I Nackas utemiljöprogram sägs att förskolegårdar ska ha goda sol- och skuggförhållanden, god luftkvalitet samt god ljudkvalitet. Buller och dålig luftkvalitet kan göra delar av friytan olämplig ur hälsosynpunkt.

Förskolegårdens sol- och skuggförhållanden i detaljplan för Volten är bristfälliga. En detaljerad utredning om sol- och skuggförhållanden krävs som visar vilka friytor som är lämpade för barns utevistelse.

I den miljötekniska undersökning som ligger i beslutsunderlaget för detaljplan för Volten sägs *"Inom undersökningsområdet har det påvisats föroreningar i jorden som bedöms vara kopplade till den f.d. deponin på området. ... Eftersom en känslig markanvändning i form av bostäder och förskola planeras, kan inte oacceptabla risker för hälsa och miljö uteslutas med anledning av de halter som påträffats."* Markens lämplighet för placering av en förskola är inte visad med tanke på markföroreningar.

DOMSKÄL

Rättsliga utgångspunkter

Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten, se 1 kap. 2 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL. Det är alltså kommunen som, inom vida ramar, avgör hur bebyggelsemiljön ska utformas i kommunen.

Den myndighet som prövar ett överklagande av ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan ska endast pröva om det överklagade beslutet strider mot någon rättsregel på det sätt som klaganden har angett eller som framgår av omständigheterna. Om myndigheten vid prövningen finner att beslutet strider mot en rättsregel ska beslutet upphävas i sin helhet. Annars ska beslutet fastställas i sin helhet. Delvis upphävande eller ändringar av beslutet får endast göras om kommunen har medgett det eller om det är fråga om ändringar av ringa betydelse (13 kap. 17 § PBL).

Domstolens prövning stannar i många fall vid en bedömning av om beslutet att anta en detaljplan ligger inom ramen för det handlingsutrymme som reglerna i PBL ger kommunen. De avvägningar som kommunen har gjort mellan olika samhällsintressen blir, om kommunen har hållit sig inom sitt handlingsutrymme, inte föremål för överprövning (se rättsfallen MÖD 2013:47 och MÖD 2014:12).

Vid planläggning ska hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen (2 kap. 1 § PBL).

Planläggning och prövningen i ärenden om lov eller förhandsbesked enligt denna lag ska syfta till att mark- och vattenområden används för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. Företräde ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning. Bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden i 3 kap. och 4 kap. 1–8 §§ miljöbalken ska tillämpas (2 kap. 2 § PBL).

Vid planläggning ska bebyggelse och byggnadsverk utformas och placeras på den

avsedda marken på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- och landskapsbilden, natur- och kulturvärdena på platsen och intresset av en god helhetsverkan (2 kap. 6 § PBL). Hänsyn ska tas till behovet av att det inom eller i nära anslutning till området med sammanhållen bebyggelse finns gator och vägar, torg, parker och andra grönområden, lämpliga platser för lek, motion och annan utevistelse, och möjligheter att anordna en rimlig samhällsservice och kommersiell service (2 kap. 7 § PBL). Planläggning av markområden samt lokalisering, placering och utformning av byggnadsverk får inte ske så att den avsedda användningen eller byggnadsverket kan medföra en sådan påverkan på omgivningen som innebär fara för människors hälsa och säkerhet eller betydande olägenhet på annat sätt (2 kap. 9 § PBL).

En obebyggd tomt som ska bebyggas ska ordnas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- eller landskapsbilden och till natur- och kulturvärdena på platsen.

Tomten ska ordnas så att

1. naturförutsättningarna så långt möjligt tas till vara,
2. betydande olägenheter för omgivningen eller trafiken inte uppkommer,
3. det finns en lämpligt belägen utfart eller annan utgång från tomten samt anordningar som medger nödvändiga transporter och tillgodoser kravet på framkomlighet för utryckningsfordon,
4. det på tomten eller i närheten av den i skälig utsträckning finns lämpligt utrymme för parkering, lastning och lossning av fordon,
5. personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga ska kunna komma fram till byggnadsverk och på annat sätt använda tomten, om det med hänsyn till terrängen och förhållandena i övrigt inte är orimligt, och
6. risken för olycksfall begränsas.

Om tomten ska bebyggas med byggnadsverk som innehåller en eller flera bostäder eller lokaler för fritidshem, förskola, skola eller annan jämförlig verksamhet, ska det på tomten eller i närheten av den finnas tillräckligt stor friyta som är lämplig för lek och utevistelse. Om det inte finns tillräckliga utrymmen för att ordna både friyta och parkering enligt första stycket 4, ska man i första hand ordna friyta (8 kap. 9 § PBL).

Domstolens prövning i sak

Boo Miljö- och Naturvänner och Naturskyddsföreningen i Nacka har sammanfattningsvis anfört att planområdet inte möter kravet på tillräckligt stora friytor för förskole- och skolgårdar. Vidare har de anfört att planområdet är utsatt för buller och har bristfälliga solljus- och skuggningsförhållanden, vilket ytterligare reducerar den del som kan betraktas som friyta. Slutligen har de anfört att det förekommer markföroreningar inom planområdet och att kommunen inte har visat att marken är lämplig för placering av förskola.

Mark- och miljödomstolen konstaterar följande. Vid planläggning ska kommunen enligt 2 kap. 7 § fjärde punkten PBL ta hänsyn till behovet av att det inom eller i nära anslutning till områden med sammanhängande bebyggelse finns bl.a. lämpliga platser för lek. Regeln är ett uttryck för att det ska finnas möjligheter för dem som bor och verkar inom eller i nära anslutning till bebyggelseområdet att få tillfredsställande tillgång till sådana serviceinrättningar och fritidsanläggningar som människor i allmänhet anser nödvändiga för ett fullvärdigt samhällsliv (prop. 1985/86:1 s. 478).

Krav på tillräcklig friyta för lek och utevistelse vid bl.a. förskoleverksamhet finns i 8 kap. 9 § andra stycket PBL. Någon preciserad bestämmelse om friytans storlek finns däremot inte. Det ligger i sakens natur att möjligheten att erbjuda friytor varierar beroende på förutsättningarna i det enskilda fallet. Exakt hur stor en friyta måste vara, dess placering och utformning är frågor som hanteras vid en eventuell bygglovsprövning, se 9 kap. 30 § första stycket 4 PBL. I det fall detaljplanens utformning inte är sådan att det redan på förhand kan uteslutas att skolverksamhet alls skulle kunna bedrivas inom de delar av planområdet där sådan verksamhet tillåts, utgör inte bristen på friyta skäl till att upphäva en plan (se Mark- och miljööverdomstolens dom den 7 oktober 2019 i mål nr P 8568-18).

Av utredningen i målet framgår att den yta som avsatts som skolgård inte uppfyller Boverkets rekommendationer om cirka 40 kvadratmeter per barn, utan uppgår

istället till cirka 20 kvadratmeter per barn. Av planbeskrivningen framgår dock att förskolegårdens norra del kommer att angränsa till planerat naturreservat.

Domstolen bedömer att även naturreservatet kan bidra till att tillgodose behovet av friyta för lek. Det planerade naturreservatet är omfattande, varför domstolen bedömer att eventuell förslitning på naturområdet kommer att vara begränsat. Som angetts ovan prövas också frågan om friyta och dess placering och utformning i samband med bygglovsprövningen. Sammanfattningsvis bedömer domstolen att frågan har utretts och belysts i tillräcklig omfattning i plan-beskrivningen och att det inte på förhand kan uteslutas att skolverksamhet kan bedrivas. Invändningen mot att detaljplanen innehåller för små lektytor utgör inte skäl att upphäva detaljplanen.

Föreningarna har vidare anfört att planområdet är olämpligt för bebyggelse med anledning av konstaterade markföroreningar inom planområdet. Domstolen konstaterar att frågan om markföroreningar hanteras i detaljplanens administrativa bestämmelser och villkor för lov. Av nämnda bestämmelse framgår att bygglov inte får ges för ändrad markanvändning förrän tillsynsmyndigheten enligt miljöbalken har godkänt avhjälpandeåtgärder avseende markföroreningar. Av planbeskrivningen framgår vilka åtgärdsalternativ som kan bli aktuella. Den mest ingripande åtgärden avser total urschaktning av samtliga misstänkta deponimassor. Saneringen av det förorenade området är således garanterad i detaljplanen. Invändningen utgör således inte något skäl att upphäva detaljplanen.

Vad föreningarna slutligen invänt om buller, skugg- och ljusförhållanden inom planområdet eller anfört i övrigt föranleder inte heller skäl att upphäva planen. Överklagandet ska därmed avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se [bilaga 2](#) (MMD-02)

Överklagande senast den 21 december 2022.

Per-Anders Broqvist

Ylva Kvist Trelje

I domstolens avgörande har deltagit f.d. hovrättslagmannen Per-Anders Broqvist, ordförande, och tekniska rådet Ylva Kvist Trelje. Föredragande har varit beredningsjuristen Sebastian Randahl Widmark

NACKA
KOMMUN

52 (82)

20 juni 2022

SAMMANTRÄDESPROTOKOLL

Kommunfullmäktige

KFKS 2021/97, 2018/243

NACKA TINGSRÄTT
Avdelning 3INKOM: 2022-11-14
MÅLNR: P 5132-22
AKTBIL: 7

§ 211

Detaljplan Volten

Antagande

Beslut

Kommunfullmäktige beslutar att anta detaljplanen Volten.

Ärendet

Detaljplanens syfte är att möjliggöra bostäder och en förskola längs med Ormingeringen, som är lätta att nå med buss, bil, gång och cykel. Detaljplanen syftar även till att möjliggöra för allmänheten att röra sig med cykel och till fots längs Ormingeringen. Detaljplanen har utformats i enlighet med översiktsplanen. Detaljplaneförslaget har tillstyrkts av miljö- och stadsbyggnadsnämnden inför beslut i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

Handlingar i ärendet

Protokollsutdrag från kommunstyrelsen den 13 juni 2022 § 185

Tjänsteskrivelse från enheten för strategisk stadsutveckling daterad den 24 maj 2022

Bilaga 1 Protokollsutdrag MSN

Bilaga 2 Tjänsteskrivelse antagande MSN

Bilaga 3 Granskningsutlåtande

Bilaga 4 Plankarta

Bilaga 5 Planbeskrivning

Bilaga 6 Gestaltningsprogram

Yrkanden

Peter Zethraeus (M) yrkade, med instämmande av Johan Krogh (C), Martin Sääf (L), Anders Tiger (KD), Ninni Lindberg (MP) och Esa Örmä (SD), bifall till kommunstyrelsens förslag.

Tomas Ottosson (V) yrkade, med instämmande av Lina Olsson (NL), att ärendet återremitteras med nedanstående motivering.

”Förskolan i planen är dimensionerad för ca 200 barn. Planen omarbetas så att en förskola inte dimensioneras för mer än ca 100 barn. Planen kan få omfatta en eller två sådana förskolor, i det senare fallet ska de inte gränsa till varandra. Och att förskolegårdens friytor med barnen lek i fokus prioriteras i storlek på bekostnad av bilparkering i planområdet.”

Beslutsgång

Ordföranden ställde först förslaget att återremittera ärendet mot avslag, och fann att kommunfullmäktige hade avslagit förslaget.

Därefter ställde ordföranden kommunstyrelsens förslag mot avslag och fann att kommunfullmäktige hade beslutat i enlighet med kommunstyrelsens förslag.

Ordförandes signatur	Justerandes signatur	Utdragsbestyrkande

Desha Svenneborg (MP) deltog inte i behandlingen av ärendet på grund av jäv.

Reservationer

Tomas Ottosson reserverade sig mot beslutet för Vänsterpartiet och angav följande.

”När de första besluten om att bebygga de f.d. ledningsgatorna i Orminge behandlades så var Vänsterpartiets krav att där skulle byggas hyresbostäder vilket vi dock inte fick stöd för. När nu området Volten ska planläggas så är det främst den stora förskolan som vi är emot. Det kommer finnas behov av fler förskoleplatser i Orminge särskilt när de nya bostadsområdena byggs. Det innebär dock inte att det är lämpligt att klämma ihop merparten av dem i en enda byggnad. En förskola med 200 barn är helt enkelt inte lämpligt, oavsett om de enskilda avdelningarna är rimligt stora och fullbemannade. Att bygga så stora förskolor är något som det privata förskoleföretaget önskar då det är rationellt och kostnadsbesparande. Att det samtidigt är negativt för de minsta barnen är något som då får stå tillbaka. Förskolan är den plats där barn vistas största delen av sin vakna tid och den behöver vara i storlek, både avseende ytor och rum ordnad så att barn utvecklas väl. Självklart är det en central fråga hur många barn och pedagoger som är på samma förskola. Ett för stort antal kommer störa barnens utveckling och inte ge flertalet en tillräckligt lugn och stimulerande miljö. Att ha tillgång till ett mindre antal, stabila relationer är mycket viktigt för små barns utveckling. Små barn är inte gjorda för att klara stora förskolor och miljöer. Genom att dela förskolan i två eller eventuellt tre delar skulle man få mer rimliga storlekar. Kanske skulle det gå att inom den aktuella planen bygga två förskolor som inte gränsar till varandra, om inte måste behovet lösas inom ramen för andra aktuella detaljplaner. Förskolans fria räknas till 20m² per barn, vilket är hälften av boverkets rekommendationer, det blir då en konstig prioritering i detaljplanen att det ingår en stor parkeringsyta 10 platser. Tillsammans med angöringsparkering upptar service för bilåkande ca en tredjedel av den möjliga friytan på förskole gården. Det är modernare idag att erbjuda cykel och barnvagnsparkering under tak vilket tar betydligt mindre yta i anspråk och är en trevligare miljö för barn att vistas i än att leka bredvid bilarna.”

Protokollsanteckningar

Anders Tiger lät anteckna följande till protokollet för Kristdemokraterna.

”Från Kristdemokraternas sida är vi angelägna att det ska vara möjligt även för små förskolor att fungera i Nacka. Många barn har behov av lugn, små grupper och alltid samma personer att knyta an till. De trygga socialt utåtriktade barnen klarar sig alltid, men de ängsliga kan behöva erbjudas andra förhållanden, som passar dem.

Nu planeras en stor förskola i detaljplan Volten. Många barn fungerar bra i den miljön, så det är inget problem. Det kan till och med vara så att en stor förskola, genom sin storlek, har möjlighet att erbjuda speciella förhållanden för de ömtåliga barnen. Det är alltså inte självklart att små skolor är bäst för dessa barn.

En del barn fungerar bäst i familjedaghem, så alla alternativ behövs.

Kort sagt, öppna upp för olikheterna, och släpp fram den kreativitet som ser och möter olika behov, hos barn såväl som hos så kallade vuxna.”

Ordförandes signatur	Justerandes signatur	Utdragsbestyrkande

20 juni 2022

SAMMANTRÄDESPROTOKOLL
Kommunfullmäktige

Helena Westerling lät anteckna följande till protokollet för Socialdemokraterna.

”Det är bra att detta område ska utvecklas. Men den aktuella planen för Volten kommer att ha inverkan på den gröna kil som området utgör och troligtvis även i det planerade naturreservatet i Skarpnäs. Detta ser vi som negativ påverkan och något vi fortsätter att bevaka.

Vi vänder oss också mot att den föreslagna förskolan blir extremt stor. Utformningen av förskolor är något som vi tycker är viktigt. De behövs på bra platser i närhet till bostadsområdena. Men att skapa en så stor förskola för så många barn ser vi som en risk ur flera perspektiv, framförallt att barngrupperna blir för stora och att det inte kommer finnas tillräckligt med utrymme för utevistelse. Vi hade gärna sett att förskolan hade blivit mindre, att den i stället hade delats upp på fler förskolor i området. Vi ställer oss också tveksamma till att delar av marken där förskolan ska byggas utgörs av en tidigare soptipp, så kallad deponi, vars eventuella giftighet ännu inte fastställts. Därtill är en starkströmskabel med mycket hög effekt är nergrävd i mycket nära anslutning till förskolans rastgård.”

Lina Olsson lät anteckna följande till protokollet för Nackalistan.

”Nackalistan tycker att det mesta i detaljplanen är bra och att det blir ett bra tillskott av bostäder till området.

Vi tycker också att den förskola som skall byggas i denna plan är för stor och vill hellre att förskolan dimensioneras för ett mindre antal barn. Då skulle även den planerade förskolegården följa Boverkets rekommendationer.

I natur- och trafiknämnden (NTN) den 14 december 2021 så biföll en enhällig nämnd Lina Olssons (NL) yrkande om att gång och cykelbanan ska förlängas ca 55 m söder om planområdet/Valövägen för att skapa en sammanhängande trafiklösning för oskyddade trafikanter längs Ormingeringen.

Inte minst för föräldrar och barn på väg till och från den nya förskolan för 200 barn i detaljplaneområdet.

Trots detta beslut i NTN, noterar vi att den skiss som visar gång och cykelvägar på s. 19 i planbeskrivningen fortfarande inte är uppdaterad med den nya gång och cykelvägen. Den trafiklösningen som redovisas i planbeskrivningen är inte acceptabel, dock är den inte heller juridiskt bindande. Vi förutsätter att alla partier fortfarande står bakom beslutet att anlägga en GC-bana längs hela Ormingeringen. Det hade varit möjligt att kräva av exploatören att finansiera denna. Eftersom det inte görs i dessa beslut/avtal kommer kommunala skattepengar få användas till att finansiera GC-banan. Det kan dock vara rätt i detta fall eftersom även andra trafikanter än de som ska till och från planområdet kommer att använda den.”

Esa Örmä lät anteckna följande till protokollet för Sverigedemokraterna.

”Sverigedemokraterna finner att det är välbetänkt att planera att bygga mitt inne i en tätort, om det måste byggas. Förskolan som finns med i planen är en välkommen bonus och en del av den sociala infrastruktur som måste byggas upp för att klara Nackas befolkningsstillväxt.”

Ordförandes signatur	Justerandes signatur	Utdragsbestyrkande

20 juni 2022

SAMMANTRÄDESPROTOKOLL
Kommunfullmäktige

Ninni Lindberg lät anteckna följande till protokollet för Miljöpartiet.

”Miljöpartiet tycker att det finns mycket bra med Stadsbyggnadsprojektet Volten. Dock är vi negativa till att förskolorna i kommunen tenderar att bli större och större, så även här. Vi vill att det i stället anvisas för flera mindre förskolor inom samma område, men som kan ingå i samma större förskoleenhet för att ta tillvara stordriftsfördelarna utan att behöva samla allt under ett och samma tak, men väl på gångavstånd. Fler och mindre förskolor gör också att fler får en förskola närmre sin bostad vilket underlättar för att gå eller cykla dit. I start-PM för Volten angavs från början 160 förskoleplatser vilket nu ökat till 200.

Miljöpartiet anser inte att antal barn på en förskola ska anpassas till vad som ger mest vinst till den som ska driva förskolan. Företaget som ska starta förskolan i Volten driver redan idag en förskola i Nacka med 125 förskoleplatser fördelade på 10 avdelningar, och vi ser inte varför kommunen i stället skulle kunna planera för fler men mindre enheter.

Nu är det dock inte detaljplanen som reglerar hur många barn förskolan får ha, det är vi politiker. Enligt Boverkets allmänna råd om friytor för barn i förskolor är förskolan i denna detaljplan anpassad för 100 barn. I Miljöpartiets skuggbudget för kommunen har vi valt att satsa på mindre förskolor, och har även avsatt pengar för att styra mot mindre barngrupper i dessa. Vi anser att mindre förskolor blir bättre för alla, och att ”alla ska med” när vi bygger det nya Nacka.”

Ordförandes signatur	Justerandes signatur	Utdragsbestyrkande
----------------------	----------------------	--------------------