



2022-06-29

Mark- och miljödomstolen, Nacka tingsrätt

Augustendalsvägen 20

131 52 Nacka strand

Överklagande av Österåkers kommuns beslut den 20 juni 2022, KF § 4:9 att anta detaljplan för Näsängen etapp 1 i Österåkers kommun, Stockholms län.

(Ärende/nr KS 2012/0107)

Naturskyddsföreningen i Österåker (nedan föreningen) utvecklar här sin talan.

Yrkande

Föreningen yrkar att Mark- och miljödomstolen upphäver Österåkers kommuns beslut att anta detaljplanen. Detaljplanen inklusive miljökonsekvensbeskrivningen lever inte upp till miljöbalkens krav och bör underkännas.

Föreningen yrkar förhandling på syn på plats för att domstolen bättre ska kunna förstå till fullo Näsängens värden och konsekvenserna av planförslaget.

Bakgrund

Grunderna för överklagandet är följande:

1. Brukningsvärd jordbruksmark exploateras för bebyggelse och infrastruktur.
2. Rimliga alternativ till byggbar tätortsnära mark enligt ÖP och lokaliseringsanalyser beskrivs och bör bebyggas i stället för Näsängen.

En tidigare version av detaljplanen förkastades av MMD (P4250-18) 2019/23/4.

1 Jordbruksmark

Exploateringen av Näsängen innebär att ett mycket stort område brukningsvärd jordbruksmark tas i anspråk varvid den varaktigt dras ur biologisk produktion för bebyggelse och infrastruktur. I detaljplanen s 17 står det "Området har lång kontinuitet som boplats, aktivt jordbruk har bedrivits åtminstone sedan yngre järnålder." Det är ca 17 hektar jordbruksmark (*produktionsvärdet har klassificerats till fyra på den tidigare nationella tiogradiga skalan*) som brukas än idag, och som är skyddade både i Miljöbalken och genom andra nationella beslut, till exempel att all betesmark i landet ska bevaras (Bilaga 1, brev från Jordbruksverket). År 2022 har det visat sig återigen att Sveriges och världens livsmedelsförsörjning är extremt bräcklig. Klimatförändringarna med mindre förutsägbart väder hotar skörden och Ukrainakriget förorsakar svält i många länder. Kommunen konstaterar i sin nyligen antagna Jordbruksmarksstrategi (Bilaga 2, 23 nov 2020) att "Jordbruksmark är en nödvändig resurs som ger oss livsmedel, energi och andra nödvändigheter. Jordbruksmark och jordbruk ger förutsättningar för många av landskapets viktigaste värden som kulturmiljö, biologisk mångfald och rekreation." Vidare skriver man kring försörjningsberedskap "Sveriges livsmedelsförsörjning består idag av svensk och europeisk produktion och en allt större internationell import. Sverige förlitar sig till stor del på andra länders livsmedels- och

energiproduktion samt deras möjlighet och vilja att exportera till Sverige. Den höga andelen importerade livsmedel gör oss sårbara inför olika kriser som avskärmar oss från omvärlden. Sverige importerade 2018 över hälften av alla jordbruksvaror och livsmedel (Croneborg 2019). Om vi ska kunna få en bättre försörjningsförmåga och på så sätt klara framtida kriser bättre, bör den inhemska odlingen öka. I propositionen En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet (2016/17) framhålls vikten av en ökad inhemsk livsmedelsproduktion och en hållbar tillväxt på landsbygden.” Trots detta konstaterande är man villig att offra denna jordbruksmark och äventyra framtida försörjningsmöjligheter.

Bebyggelse och anläggningar på Näsängen enligt detaljplanen utgör inte ett så väsentligt samhällsintresse att det motiverar en oåterkallelig påverkan på en unik och värdefull kultur- och naturmiljö. Föreningen anser att det finns alternativa lösningar nära kollektivtrafik och tekniska försörjningssystem som kan rymma detaljplanens syfte. Detaljplanen strider följaktligen mot Miljöbalkens 3 kap. 4 §. I en framtid präglad av klimatförändringar och matbrist kommer behovet av tillgänglig åker- och betesmark att öka kraftigt. Därför är den framtida möjligheten till odling eller bete också på Näsängen avgörande, såväl regionalt som nationellt.

2 Alternativen

Bakgrund

När en kommun under planförandet inledningsvis bedömer att detaljplanen medför betydande miljöpåverkan ska en miljöbedömning, en MKB, upprättas där även rimliga alternativ med hänsyn till planens syfte och geografiska räckvidd ska identifieras, beskrivas och bedömas, 6 kap. 11 och 12 § Miljöbalken (enligt tidigare reglering). Redovisningen i MKB:n ska kunna läggas till grund för en bedömning av denna ansökan enligt 2 kap. Miljöbalken. MKB:n ska bland annat på så sätt bidra till att en viss verksamhet leder till så lite negativ miljöpåverkan som möjligt. Se även Naturvårdsverkets allmänna råd om miljöbedömningar av planer och program, NFS 2009:1ⁱ, MÖD 2013:9ⁱⁱ, MÖD 2013:44 och Mark- och miljööverdomstolens dom, den 2013-12-23 i mål nr P 6591-13, NJA 2009 s. 321ⁱⁱⁱ men även MÖDs resonemang om alternativa utformningar för detaljplaner i MÖD 2016:13.

Bland annat ska 3 kap. 4 § miljöbalken tillämpas vid bedömningen. I den anges att ”brukningsvärd jordbruksmark är av nationell betydelse och får endast exploateras om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och behovet inte kan tillgodoses genom att annan mark tas i anspråk”, sid 5. Den aktuella MKB:n lyckas inte bevisa att samhällsintresset bostadsbebyggelse inte kan tillgodoses genom att annan mark tas i anspråk. Specifikt visar MKB:n att åtminstone tre alternativ närmare Roslagsbanan skulle kunna tillgodose samhällsintresset med mindre skadlig miljöpåverkan än den förslagna detaljplanen.

Region Stockholms Trafikförvaltning kommenterar i sitt Granskningsutlåtande (s 3):

Att planområdet är beläget i ett sekundärt bebyggelseläge innebär att ny bebyggelse i första hand ska lokaliseras till lägen med högre tillgänglighet än de i sekundära bebyggelselägena. Vidare innebär det att exploatering på jordbruksmark bör undvikas (...).

Region Stockholm vill även fortfarande betona vikten av att kommunen bör planera bebyggelsen inifrån och ut för att följa intentionerna i RUF 2050, för att skapa förutsättningar för god kollektivtrafik till området.

Den hållbara småstad kommunen har intention att bygga blir långt ifrån hållbar avseende använd energi (inklusive el-bilar)^{iv} och CO₂-utsläpp då man bygger långt från kollektivtrafik och kommunalteknisk försörjning. Nya anläggningar måste byggas, långa ledningar måste dras. Kommunens hållbara åtgärder faller då lokaliseringen är långt från centrala delar på ett sekundärt bebyggelseläge.

Det är svårt att förstå varför Näsängen ska bebyggas före Kanalstaden eller Husbylund, alltså bebyggelse utifrån och in.

Trafik till och från Näsängen

I detaljplanen s 6 står det: ”Den samlade bedömningen av de alternativa områden som prövats är att de inte kan tillgodose kommunens planeringsinriktning på ett tillfredsställande sätt, och att det inte är möjligt att nå samma tillskott av bostäder och samtidigt generera de mervärden som en hållbar tillväxt och hållbar stadsstruktur, som bebyggelsen på Näsängen ger ”

Det fastslås på sidan 7 under **Planens syfte och huvuddrag**:

En grundläggande aspekt av hållbarheten är att gynna hållbara transporter. Detaljplanens syfte inkluderar därför även att ge goda förutsättningar för gång-, cykel- och kollektivtrafik. Detta kan möjliggöras genom en tät och samlad bebyggelse i en struktur som medger genomströmmande trafik och prioriterar framkomlighet för gående och cyklister.

Kommunens påstående att det är hållbart att bebygga Näsängen beror alltså på antagandet att transporter ska vara hållbara, d.v.s. mycket av resandet från Näsängen till arbetsplatser, skolor o.s.v. kommer att ske med kollektivtrafik. Inget bevis givs för antagandet. Trafikverket kommenterade i granskningshandlingarna (s 2) att ingen trafikutredning har gjorts inom ramen för planarbetet och det saknas resonemang kring exploateringens trafikströmning i planbeskrivningen. De indicier som finns ger dock starka indikationer att bebyggelse på Näsängen medför högre CO₂-utsläpp än alternativerna som ligger närmare Roslagsbanan; invånarna i det nya området kommer huvudsakligen att förlita sig på bilen och välja bort alternativa sätt att komma till Åkers Runö station och Åkersberga. Kommunen konstaterar själva i Hållbarhetsprogrammet sid 4 följande:

Den absolut svåraste aspekten i samband med hållbarhetsfrågor är människan själv. Om stadsdelen i slutändan ska kunna bli hållbar krävs att den är planerad på ett sätt som underlättar en hållbar livsstil.

Ändå väljer kommunen att bygga långt bort från staden och Roslagsbanan med den fromma förhoppningen att invånarna tar vara på förutsättningarna och ska åka kollektivt och cykla.

Alternativet cykel användes av bara 7% av kommunens invånare 2019^{vi} och kommunen anför inga bevis för att fler ska cykla från Näsängen särskilt under den mörkare delen av året. En cykelräknare placerad 2021 på Svinningevägen nära Åkers Runö station, som skulle registrera cykelflödet till och från Täljöviken, Hagbyhöjden, och eventuellt Svinninge registrerade 138^{vii} cyklar i genomsnitt dagligen. Det kom alltså bara 70 individer, de flesta antagligen barn, från bostadsområden i Täljöviken och Hagbyhöjden vilka demografiskt liknar det föreslagna för Näsängen. Därtill kommer att Täljöviken ligger betydligt närmare Åkers Runö än vad Näsängen gör.

Enligt SL sker motoriserat resande i Österåker till mer än 70% med bil^{viii} En anledning är att det går snabbare att åka bil än att åka kollektivt^{ix} särskilt om man måste byta buss eller byta från buss till tåg. Ännu en anledning att välja bilen framför lokalbussen är uppenbarligen att turtätheten är nästan nödvändigtvis lägre än den tröskel av 11 minuter som tillåter resenärer att komma till hållplatsen utan att planera för en specifik tid, och bussen upplevs därför som obekvä.^x Detaljplanen innehåller ingen information om den planerade turtätheten – hade en turtäthet på 10 minuter varit möjlig, skulle det säkert ha nämnts.

SLs rapporter visar många exempel på att man tar bilen till det stället Stockholmsbussen/tåget åker ifrån hellre än lokalbussen. Svinninge i Österåker är ett exempel Därifrån kan man åka buss 683 till Kulla vägskäl och ta en snabbuss till Stockholm. Under rusningstiden går snabbbussen var tionde minut, men buss 683 går var 30e minut. Enligt kommunen^{xi} är ingen tur med 683:n hårt belastad. Däremot är parkeringen vid Kulla vägskäl med 105 platser, 2 platser för rörelsehindrade och 3 platser för MC, enligt kommunen^{xii} välanvänd och ofta fullt utnyttjad. Man väljer att köra bil till Kulla i stället för att ta bussen. Ett exempel till är att när Roslagsbanan inte är tillgänglig ökar inte bussresandet; alternativet till Roslagsbanan är bilen (Nulägesanalys s.10). Kommunen anför inget bevis för att Näsängen ska bli annorlunda än exempelvis Svinninge. Det är därför klart att bebyggelse på Näsängen inte enbart kommer att ianspråktaga jordbruksmark utan också tillföra onödiga miljöskador i form av ökat CO₂-utsläpp.

Alternativa lösningar

Det finns alternativa lokaliseringar, även om MKB:n förmörkar dem. I *Fördjupad översiktsplan för Täljöviken Antagandehandling 2006-08-16* kan man notera följande bebyggelseområden föreslagna längs Roslagsbanan: Husbylund, Johanneslund, Glimshaga, Onsbro, Täljö och Gottsunda. I *Översiktliga Lokaliseringsanalysen ÖP 2020, 2020-10-26* sid 10 fastslås: "...att områdena kring Roslagsbanans stationer, främst Åkersberga, Åkers Runö, Täljö och Rydbo, bedöms vara av betydande regionalt intresse utifrån möjligheterna att utveckla bebyggelse med god kollektivtrafik (RUF 2050)". MKB:ns bilaga *Bebyggelse på jordbruksmark i projektet Näsängen - bilaga till Övergripande lokaliseringsanalys för Österåkers kommun 2021-10-11* (= "Bebyggelse"). I *Bebyggelse* beaktas inte området Husbylund, som är ett realistiskt alternativ. I närheten av Roslagsbanans station i Åkers Runö nämns två områden, där man kan bygga utan ianspråktagandet av brukningsvärd jordbruksmark och där det förväntas mycket mer tillgängligt och bekvämare kollektivresande och därför mindre CO₂-utsläpp. Båda dessa förslag förkastas dock på felaktig grund.

- 1) Området Husbylund var planlagt för 32 år sedan som företagspark men ingenting har byggts. Nu är det på tiden att i stället bygga bostäder där. Enligt principen som Region Stockholms Trafikförvaltning framför att kommunen bör planera bebyggelsen inifrån och ut för att skapa förutsättningar för god kollektivtrafik till området, ska man planera och bygga först i Husbylund. MKB:n väljer dock att inte ta upp alternativet Husbylund som möjlig lokalisering trots att den egentligen är det mest hållbara alternativet. Bebyggelsen där tar mindre brukningsvärd jordbruksmark i anspråk än bebyggelsen av Näsängen, bevarar naturvärden och medför mindre miljöskada i form av CO₂-utsläpp, för invånarna skulle kunna gå till stationen.
- 2) På sidan 45 i *Bebyggelse* konstaterar man att det bör vara möjligt att utveckla en ny stadsdel i golfbaneområdet i enlighet med kommunens vision om en modern småstad. Men i den samlade bedömningen beskriver man att golfbanan planeras som ett attraktivt kännetecken för kommunen och har på så sätt betydelse för kommunens attraktivitet och identitet. Det kan inte vara så att en golfbana "med hög attraktivitet för invånare och besökare" tillgodoser mer väsentliga samhällsintressen än ett bostadsområde, medan bostadsbebyggelse är mer väsentlig än bevarande av brukningsvärd jordbruksmark "av nationell betydelse". Kommunens argument att man måste bygga på brukningsvärd jordbruksmark så att husen ska ha havsutsikt håller intexiii. Golfbanor kan svårigen omvandlas till jordbruksmark, så bebyggelsen av golfbanområdet tar mindre brukningsvärd jordbruksmark i anspråk än bebyggelsen av Näsängen och medför mindre miljöskada i form av CO₂-utsläpp, för invånarna skulle kunna gå till stationen.
- 3) Planen framhåller om området Björnungeskogen (*Bebyggelse* s 47): "Björnungeskogen ligger i tät anslutning till Åkers Runö stationsområde, ett strategiskt och lättillgängligt område. Det är sannolikt möjligt att utveckla ett projekt av Näsängens skala och väsentliga samhällsintresse i området, även om topografin bjuder på utmaningar. Ett projekt i Björnungeskogen kan bidra med sammanhållna stadsdelar i kollektivtrafiknära läge, med möjlighet till attraktiva och levande stadsdelar"

Strategin här är att i *Bebyggelse* behandla det större området Björnungeskogen (100 ha, enligt *Bebyggelse* s. 47), som en enhet, trots att maximalt en tredjedel behövs för det bebyggda området i den planerade stadsdelen. Det möjliggör för kommunen att förkasta området på grund av dess höga naturvärde, rekreativvärde och ekosystemtjänster i skogen. Hela området förkastas trots att det bedöms vara tekniskt möjligt, och självklart gynnsamt ur ett CO₂-utsläppsperspektiv, att inom området utveckla ett projekt med samma mängd bostäder som föreslås i Näsängen. MKB:n förklarar inte varför man inte kan välja att bebygga bara en del och behålla resten av Björnungeskogen (antagligen 60-80 ha) som tätortsnära friluftsområde och med andra ekosystemtjänster. Bebyggelsen av en tredjedel av Björnungeskogen skulle undgå förlusten av brukningsvärd jordbruksmark och medföra mindre miljöskada i form av CO₂-utsläpp, för invånarna skulle kunna gå till stationen.

Planen förkastar bättre, mer hållbara alternativa lokaliseringar utan rimlig grund.

Föreningen betraktar den av Österåkers kommunfullmäktige antagna detaljplanen som destruktiv i ett långsiktigt perspektiv där hushållning av värdefull brukningsvärd jordbruksmark tas i anspråk för bostadsbyggande. Den permanenta omvandlingen är en oersättlig förlust för framtida generationer och strider följaktligen mot Miljöbalkens 3 kap. 4§. Vi yrkar därför att planen upphävs.

För Naturskyddsföreningen i Österåker

Maria Olausson, firmatecknare och ordförande i föreningen

Generalsvägen 61, Tuna 8:123
184 51 Österskär

070-7831259

ⁱ NFS 2009:1: "Med rimliga alternativ bör avses både alternativa planer och program och olika alternativ inom ramen för en plan eller ett program. Syftet med planen, programmet eller ändringen av planen eller programmet bör inte vara så snävt formulerat att det bara finns ett rimligt alternativ eller att möjligheten att utveckla alternativ är kraftigt begränsad. Alternativ som innebär att syftet med planen eller programmet inte kan nås kan ej anses rimliga. De rimliga alternativ som tas fram bör uppvisa sådana skillnader i utförande och lösningar för att nå syftet med planen eller programmet att det är meningsfullt att göra jämförelser mellan alternativen. Den betydande miljöpåverkan som olika alternativ kan antas medföra bör beskrivas på ett likvärdigt sätt för att alternativen ska kunna jämföras."

ⁱⁱ Se MÖD 2013:9: "Enligt 6 kap. 12 § miljöbalken ska inom ramen för en miljöbedömning enligt 11 § myndigheten eller kommunen upprätta en miljökonsekvensbeskrivning där den betydande miljöpåverkan som planens eller programmens genomförande kan antas medföra identifieras, beskrivs och bedöms. Rimliga alternativ med hänsyn till planens eller programmens syfte och geografiska räckvidd ska också identifieras, beskrivas och bedömas.

Bestämmelsen avser att genomföra artikel 5 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om vissa planers och programs miljöpåverkan. Utgångspunkten för avgörandet av vilka alternativ som är rimliga att bedöma är alltså planens eller programmens syfte. Med rimliga alternativ med hänsyn till planens eller programmens geografiska räckvidd menas olika alternativa sätt att uppnå målen med planen eller programmet. När det gäller markanvändningsplaner är uppenbara alternativ att områden som avdelats för en viss typ av verksamheter eller ändamål utnyttjas för annat ändamål, liksom att alternativa områden väljs ut för sådana verksamheter och ändamål. Alternativen kan alltså handla om alternativ lokalisering av den typ av verksamhet som man planerar för (prop. 2003/04:116 s. 64). I Kommissionens handbok, Genomförande av direktiv 2001/42 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan, anges bl.a. följande vad gäller redovisning av alternativa lösningar. När det i direktivet föreskrivs att man ska identifiera, beskriva och utvärdera den betydande miljöpåverkan som realistiska alternativ kan antas medföra, görs ingen skillnad mellan å ena sidan bedömningskraven för utkastet till planer och program och å andra sidan dem som tillämpas för de alternativa lösningarna. Det centrala i kravet är att den betydande miljöpåverkan som planen eller programmet och alternativen kan antas medföra fastställs, beskrivs och bedöms på ett likvärdigt sätt. Kraven i artikel 5.2 beträffande omfattningen och detaljeringskraven avseende uppgifterna i miljörapporten gäller även de alternativa lösningarna. Det är väsentligt att den myndighet eller det parlament som ansvarar för antagandet av planen eller programmet, liksom de myndigheter och den allmänhet som deltar i samråd bibringas en riktig bild av vilka realistiska alternativ som finns och att man förklarar varför de inte anses vara den bästa lösningen (se s. 26 i nämnda handbok)."

ⁱⁱⁱ NJA 2009 s. 321: "Lagstiftaren har dock betecknat kravet på en redovisning av alternativ som grundläggande och betonat att inte bara alternativa utformningar utan också – i förekommande fall – alternativa platser måste anges om

miljökonsekvensbeskrivningen skall fylla sin funktion. (Se a. prop. del 1 s. 290 och del 2 s. 63.) - - - Kravet på en redovisning av alternativ enligt 6 kap. 7 § andra stycket 4 måste ses i samband med de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. En sökande skall visa att de förpliktelser som följer av kapitlet efterlevs (1 §). Det gäller bl.a. skyldigheten att vidta försiktighetsmått enligt 3 §, och för en verksamhet eller en åtgärd som tar i anspråk ett mark- eller vattenområde skall det enligt 6 § (tidigare 4 §) väljas en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet skall kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön (jfr prop. 1997/98:45 del 2 s. 63). Redovisningen skall kunna läggas till grund för en bedömning av ansökan enligt 2 kap. En miljökonsekvensbeskrivning skall bl.a. på så sätt bidra till att en viss verksamhet, om den får komma till stånd, leder till så lite negativ miljöpåverkan som möjligt (a. prop. del 2 s. 56). Vidare finns en koppling till det tidigare samrådet genom att sökanden kan ha anledning att i miljökonsekvensbeskrivningen behandla realistiska alternativ som kommer fram vid samrådet. Därmed är dock inte sagt att sökanden kan begränsa sin redovisning till sådana alternativ; ytterst är det sökanden som svarar för att beskrivningen innehåller alla de uppgifter som behövs. Det är då viktigt att sökanden inte är obenägen att se alternativ till den lösning som sökanden själv förordar och att materialet så utformas att andra intressenter och ytterst den beslutande domstolen får underlag för en egen bedömning. Mot bakgrund av det anförda måste ett minimikrav vara att sökanden i miljökonsekvensbeskrivningen redogör för olika möjligheter och motiverar varför ett alternativ inte har följts upp närmare eller anger på vilken grund sökanden har kommit fram till att inga alternativ finns.”

^{iv} Elbilar förbrukar el i Sverige. Om den elen inte förbrukas, kan den säljas söderut och ersätta fossilbaserad el.

^{vi} Rapport Trafikenheten, Österåkers kommun Datum: 2022-02-28 *Bilaga 1 Cykelbokslut för Österåkers kommun 2021, s. 3*

^{vii} *Cykelbokslut för Österåkers kommun 2021, s. 4*

^{viii} AB Storstockholms Lokaltrafik *SL och regionen 2019* s13.

^{ix} AB Storstockholms Lokaltrafik *SL och regionen 2019* s13

^x Fan, W., & Machemehl, R. B. (2009). Do transit users just wait for buses or wait with strategies? Some numerical results that transit planners should see. *Transportation Research Record, 2111*(1), 169-176.).

^{xi} (Österåkers kommun *Kollektivtrafikplan Bilaga 1 - Nulägesanalys* Oktober 2019 s 47)

^{xii} <https://www.facebook.com/osterakerskommun/posts/1463533927034569>

^{xiii} ”Identitet Skärgårdskommun innefattar även att bebyggelsen har en god koppling till vattnet. En viktig del av syftet med detaljplanen för Näsängen är just att utgöra en del av Åkersbergas tätortsutveckling som en skärgårdsstad. Inom golfbaneområdet möjliggörs inte den typen av utveckling.” Granskningsutlåtande, s 12. Vi står innanför en klimatkatastrof.