



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2018-02-02
meddelad i
Nacka strand

Mål nr P 2576-17

PARTER

Klagande

1. Bostadsrättsföreningen Stomatolhuset
Klevgränd 1B
116 46 Stockholm

2. Stefan Lifvergren
Äsögatan 200 C Lgh 1401
116 32 Stockholm

3. Barbara Öberg Sjögren
Hornsgatan 34 C
118 20 Stockholm

4. Ingun Wistedt
Krukmakargatan 28, 3,5 tr
118 51 Stockholm

5. Stiftelsen Ateljéhus i Stockholm
Fiskargatan 1
116 20 Stockholm

6. Ateljéföreningen Glasbruksgatan 25
Glasbruksgatan 25
116 20 Stockholm

7. Föreningen Bevara Slussen
Box 11203
100 61 Stockholm

8. Föreningen Södermalmsparkernas Vänner
c/o Bitte Liberg
Torkel Knutssonsgatan 31
118 49 Stockholm

9. Nacka Miljövårdsråd
c/o Jan Åman
Plommongatan 9
138 31 Älta

Dok.Id 525416

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1104	Augustendalsvägen	08-561 656 30	08-561 657 99	måndag – fredag
131 26 Nacka strand	20	E-post: mmd.nacka.avdelning3@dom.se		08:00–16:30
		www.nackatingsratt.domstol.se		

10. Stockholms Naturskyddsförening
Box 6361
102 35 Stockholm

11. Fastighets AB Fiskaren Mindre 15
c/o Suzanne Hedberg
Mosebacke torg 9
116 46 Stockholm

12. Fastighets AB Fiskargatan
c/o Fastighets AB Stockholmia
Blekingegatan 46 BV
116 62 Stockholm

13. Brf Höga Stigen Större 17
Fiskargatan 9
116 20 Stockholm

Ombud för 12 – 13: Advokat Jan-Mikael Bexhed
Calissendorff Swarting Advokatbyrå KB
Hamngatan 11
111 47 Stockholm

Motpart
Stockholms kommun
105 35 Stockholm

ÖVERKLAGAT BESLUT

Stockholms kommuns beslut den 20 mars 2017, dnr 120-289/2017

SAKEN

Detaljplan för bussterminal vid Slussen, del av Södermalm 7:87 m.fl. (Dp/ÄDp 2014-12434-54)

DOMSLUT

1. Mark- och miljödomstolen avvisar överklagandena från Stefan Lifvergren och Barbara Öberg Sjögren.
 2. Mark- och miljödomstolen avslår överklagandena i övrigt.
 3. Mark- och miljödomstolen avslår yrkandena om ersättning för rättegångskostnader från Fastighets AB Fiskargatan och Brf Höga Stigen Större 17.
-

BAKGRUND OCH YRKANDEN

Kommunfullmäktige i Stockholms kommun (kommunen) beslutade den 20 mars 2017 att anta detaljplan för bussterminal vid Slussen, del av Södermalm 7:87 m.fl. i stadsdelen Södermalm. Planförslaget innehöll dels en ny detaljplan som helt ersatte befintliga detalj- och stadsplaner (Dp 2014-12434-54), dels ändringar i befintliga stads- och detaljplaner inom planområdet (ÄDp 2014-12434-54). Detaljplanens huvudsyfte angavs i planbeskrivningen vara att möjliggöra en bussterminal vid Slussen för kommunikationer mellan Nacka och Värmdö kommuner och kollektivtrafiknoden Slussen. Bussterminalen ligger inrymd i helt nya bergrum som sprängs in under Katarinavägen och Mosebacke.

Kommunens beslut att anta detaljplanen har överklagats till mark- och miljödomstolen av ett antal privatpersoner, föreningar och bolag m.m. Domstolen har i ett tidigare beslut avvisat flera överklaganden. De klagande vars överklaganden återstår framgår ovan. Samtliga klagande har, uttryckligen eller underförstått, yrkat att beslutet att anta detaljplanen ska upphävas. Fastighets AB Fiskargatan och Brf Höga Stigen Större 17 har även yrkat ersättning för sina rättegångskostnader.

Stockholms kommun har bestritt ändring av det överklagade beslutet.

Länsstyrelsen i Stockholms län beslutade den 18 april 2017 att inte överpröva kommunens antagandebeslut.

VAD PARTERNA ANFÖRT

Nedan anges, i kort sammanfattning, vad parterna anfört. Att en omständighet som anförts inte redovisats innebär inte att domstolen inte har tagit del av den.

Bostadsrättsföreningen Stomatolhuset: Det finns alltför stora risker med att bygga en bussterminal i berget. Brandfara och attentatsrisk är allvarliga faror. Det finns miljörisker av skilda slag som grundvattenpåverkan, avloppstunnlar, sättningar i berget och annat. De boende i närområdet utsätts för hälsorisker genom

sprängningar, damm och stress. En lång byggnadstid medför olägenheter både för boende och för resande. Föreslagna placeringar för ventilationsanläggningar kommer att leda till buller och risker för människors hälsa och miljö vid olyckor i bergrummen. Det finns bättre platser att placera terminalen på och alternativa resevägar, som t.ex. färjetrafik. Planprocessen har bedrivits i strid mot tillämpliga lagar och förordningar. Föreningen anser inte att kommunen tagit hänsyn till invånare och närboende i planprocessen. Kritik som framförts har inte tagits på allvar och antagande av detaljplanen har verkat vara på förhand givet. Föreningen framhåller också brister i kommunens riskanalyser och säkerhetsåtgärder.

Stefan Lifvergren: Detaljplanen har inte justerats i något avseende efter utställning och granskning, varför kritiken mot planen kvarstår. Detaljplanen innehåller flera allvarliga brister och direkta försämringar jämfört med den befintliga terminalen. Påstigningszonen är extremt riskfylld, främst för barn och rörelsehindrade, med parallellt backande bussar vid sidan för avgående bussar. Den krångliga in- och utfarten är en långsiktigt dålig lösning med stora risker för olyckor. Risken för sprängskador i Katarinaberget är stor och kulturvärden kan därmed komma att förstöras.

Barbara Öberg Sjögren: Det har genom åtskilliga exempel visats hur oerhört riskabelt detta projekt skulle bli för alla resanden och all personal.

Ingun Wistedt, Stiftelsen Ateljéhus i Stockholm och Ateljéföreningen

Glasbruksgatan 25: Det finns inget behov av en ny bussterminal. Beslutet att driva planprocessen för bussterminalen utan koppling till pågående planprocess för Slussen är inte förenligt med 5 kap. plan- och bygglagen (2010:900), PBL, och 6 kap. 22 § miljöbalken. De två projekten är helt beroende av varandra och borde därför hanteras gemensamt. Kommunen har inte haft de formella program- och plansamråd med Nacka och Värmdö kommun som krävs enligt lag, t.ex. 2 kap. 3 § PBL och 5 kap. 11 och 14 §§ PBL.

Placeringen är olämplig av flera skäl. Enligt yttrande från professor Lars Harms-Ringdahl innehåller riskanalyserna för planen flera svagheter och felaktigheter. Även analys av terminalens olycksrisker och utrymningsvägar som tagits fram av Tor Edsjö, daterad den 4 april 2017, samt skrivelse från Hans Wermelin av samma datum, åberopas. Riskerna för brand och explosioner i terminalen är oacceptabla. Utsprängningar i berget riskerar att underminera grunden för kulturhistoriskt värdefulla byggnader och innebär påverkan på grundvattnet, med medföljande konsekvenser för byggnader och vegetation på berget. Detaljplaneområdet ligger inom riksintresset Stockholms innerstad med Djurgården och fornlämning 103. Katarinaberget är i översiktsplan utpekad som en värdekärna inom riksintresset. Vibrationer från arbetena kan skada värdefulla byggnader och vegetation. Enligt länsstyrelsen finns förorenade områden i berget som riskerar att spridas genom arbetena. Miljökonsekvensbeskrivningen för planen är bristfällig och missvisande.

De föreslagna bestämmelserna för fastighetsbildning strider mot 4 kap. 18 § PBL eftersom den föreslagna 3D-fastigheten inte är lämpad för sitt ändamål och då ändamålet kan tillgodoses på annat sätt, se 3 kap. 1 § fastighetsbildningslagen (1970:988) och 6 § ledningsrättslagen (1973:1144). Planen saknar stöd för genomförande och kommunen har inte tagit skälig hänsyn till befintliga bebyggelse- äganderätts- och fastighetsförhållanden som kan inverka på genomförandet. Planen är inte utformad så att de fördelar som kan vinnas med den överväger de olägenheter som planen orsakar enskilda. Den strider därför mot 4 kap. 36 § PBL. Det har gjorts ett antal betydande ändringar av detaljplanen efter granskningstiden som är så stora att kommunen borde ha genomfört en förnyad granskning i enlighet med 5 kap. 25 § PBL.

Stiftelsen Ateljéhus i Stockholm har tillagt följande. De föreslagna ventilationsanläggningarna på Klevgränd innebär en stor risk för människors hälsa och miljö, samt skador genom utsläpp av brandgaser och annat vid olyckor i de planerade bergrummen. Avsaknaden av ett planprogram har fått flera negativa konsekvenser för planprocessen, både vad gäller placering och utformning av terminalen.

Föreningen Bevara Slussen: Det har funnits allvarliga brister i samrådsförfarandet och dialogen med medborgarna. Kritik som framförts från externa konsulter har antingen inte bemötts eller dragits tillbaka på ett sätt som antyder att konsulten utsatts för påverkan från kommunen. Det finns brister i utformningen av terminalen. Det finns även stora brister i hur risker i samband med brand eller explosion har utretts, utvärderats och hanterats. Flera specialister har riktat kritik mot anläggningens säkerhet och mot de riskanalyser och riskbedömningar som gjorts. Föreningen hänvisar till rapporten SP Rapport 2016:84, Risker med nya energibärare i vägtunnlar och underjordiska garage. Miljöbalkens målsättning att mark och vatten ska användas så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt god hushållning tryggas har inte tillgodosetts. De alternativ som ställts mot placeringen i Katarinaberget har, med undantag för ett, inte varit realistiska. Det enda realistiska alternativet har inte utretts av kommunen. Föreningen ifrågasätter om de oberoende granskningar som utförts verkligen kan anses oberoende med tanke på kommunens betydande roll som upphandlare av konsulttjänster på regional och nationell nivå. Länsstyrelsen har tillsynsansvar över kommunal planering men har i detta fall sagt sig sakna kapacitet för att granska riskerna med terminalen. Länsstyrelsen borde därför ha vänt sig till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Den har istället förlitat sig på den kommunala räddningstjänstens utsagor. Föreningen anser att domstolen bör kalla stadens sakkunniga och annan expertis till en hearing om brandriskerna och de gjorda riskanalyserna samt inhämta yttrande från Transportstyrelsen. Föreningen anser vidare att bl.a. lag (2006:418) om säkerhet i vägtunnlar bör tillämpas i målet.

Föreningen Södermalmsparkernas Vänner: Föreningen anser att bussterminalen är en extremt farlig, icke-funktionell och dyr anläggning. Nyttan av terminalen står inte i proportion till de höga riskerna för människors liv och hälsa, de stora ingreppen i miljön, den höga energiåtgången för driften och de sannolika kostnaderna för säkerhetsövervakning, ersättning för skador på kulturmiljö och byggnader. Anledningarna som föreningen anger till sin inställning är sammanfattningsvis följande. Bästa plats har inte valts för terminalen.

Beslutsunderlaget är ohanterligt stort, bitvis missvisande och felaktigt. Underlaget har av olika anledningar varit svårt att få tag i, svårt att förstå och i vissa delar felaktigt. Dessutom har samrådsförfarandet varit otillfredsställande. Vidare har beslutsfattarna i allt för stor utsträckning blint förlitat sig på konsulter. Jämförelseunderlaget som använts kan ifrågasättas och det finns stora säkerhetsrisker på flera punkter som inte hanterats på ett tillräckligt sätt, eller som har underskattats, framförallt olika brand- och attentatsrisker. Föreningen pekar även på frågor om projektets påverkan på vattenförekomster i området och på kulturmiljön på Katarinaberget, som är en värdekärna i riksintresset för kulturmiljövård i riksintresseområdet Stockholms innerstad med Djurgården.

Nacka Miljövårdsråd: Säkerhetsaspekterna i det antagna förslaget är inte tillräckligt utredda och uppfyller inte gällande säkerhetsnormer. Den föreslagna säckstationslösningen är helt oprövad och finns inte någon annanstans i världen. Utrymningsvägarna för bussar och resenärer är otillräckliga. Föreningen pekar ut ett antal risker och brister i säkerhetshänseende vad gäller beslutsunderlag och utformning av terminalen. Föreningen pekar särskilt på risker avseende brandgasernas rörelser utmed tak och väggar vid brand och utformningen av brandceller och flyktvägar. Föreningen anser inte att det inom ramen för den föreslagna detaljplanen går att skapa en motståndskraftig, välfungerande, långsiktigt hållbar och säker bussterminal.

Stockholms Naturskyddsförening: Den föreslagna terminalen utgör en försämring jämfört med den befintliga och är inte säker. Utrymningsmöjligheterna är otillräckliga och de komplicerade säkerhetssystemen är inte utprovade. Det är inte långsiktigt hållbart att bygga en bussterminal som är beroende av sårbara system som kräver ständig övervakning. De är dessutom mycket energikrävande. Bristerna i terminalens utformning kommer att medföra att kollektivtrafiken blir mindre attraktiv. Alternativa förslag som vägts mot den nu antagna detaljplanen har inte varit realistiska. Underlaget som legat till grund för antagandebeslutet är behäftat med ett antal brister och felaktigheter. Bl.a. handlar det om felaktiga antaganden och bedömningar av risker och utrymningar av terminalen och missvisande

bildmaterial som använts under planförfarandet. Terminalens påverkan på grundvattnet har inte beaktats tillräckligt.

Fastighets AB Fiskaren Mindre 15: Gällande detaljplan för deras fastighet har ingen begränsning av byggrätten under marknivå. Det finns inget hinder för dem att utöka den uthyrbara bruksarean genom nya källarvåningar. Denna byggrätt har ett stort värde för dem och skulle inskränkas genom den nu antagna detaljplanen. De har sedan tidigare klargjort för kommunen att de inte frivilligt kommer att sälja delar av sin fastighet samt att de kommer att hävda sin grundlagsskyddade rätt till egendom.

Efter byggnationen finns stora risker för ras, sättningar och ändrade grundvattennivåer. De föreslagna ventilationsanläggningarna innebär också stor risk för människors hälsa och miljö, samt skador genom utsläpp av brandgaser m.m. vid olyckor i de planerade bergrummen.

Fastighets AB Fiskargatan och Brf Höga Stigen Större 17: Bolaget och föreningen äger fastigheterna Fiskaren Mindre 14 respektive Höga Stigen Större 17, som är belägna på Katarinaberget i Stockholm. Enligt detaljplanen kommer utrymmen i Katarinaberget som ingår i bolagets och föreningens fastigheter tvångsvis tas i anspråk av kommunen genom s.k. tredimensionell fastighetsbildning. Bolaget och föreningen berövas därigenom äganderätten till delar av sina fastigheter. Ingreppet i enskild äganderätt omfattas av regleringen i 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen samt av artikel 1 i första tilläggsprotokollet till den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Kommunen anför felaktigt att det är fråga om en intresseavvägning mellan enskilda och allmänna intressen. En expropriation får inte företas om det allmänna intresset kan tillgodoses genom andra alternativ. Att detaljplanen för Nya Slussen förutsätter den föreslagna bussterminalen, eller att arbetena med Nya Slussen redan påbörjats, kan inte vägas in i bedömningen. Bolaget och föreningen vitsordar att en

bussterminal för linjebussarna från Nacka och Värmdö i anslutning till Slussens tunnelbanestation är ett angeläget allmänt intresse. De anser däremot inte att ingrepp i deras äganderätt krävs för att det angelägna allmänna intresset ska tillgodoses. Bussterminalen kan placeras på ett ställe där sådana ingrepp inte behövs. Av kommunens eget underlag framgår fem alternativa placeringar. Kommunen kan också välja att inte flytta bussterminalen överhuvudtaget. Mot bakgrund av den beslutade utbyggnaden av tunnelbana till Nacka centrum, där även en ny bussterminal ska byggas, kan det ifrågasättas om det alls finns ett behov av att bygga ut eller flytta den befintliga bussterminalen vid Slussen. Ett ianspråktagande av deras fastigheter krävs alltså inte för att tillgodose det allmänna intresset. Tidigare övervägda detaljplaner placerade bussterminalen något öster om den befintliga terminalen. Terminalen har nu istället förlagts inuti berget eftersom kommunen vill exploatera marken öster om den befintliga terminalen och på så sätt göra stora vinster. Ersättningen som bolaget och föreningen erbjudits för intrånget i deras fastigheter är å andra sidan mycket blygsam.

Av praxis framgår att den som riskerar att under tvång förlora sin äganderätt i vissa fall kan ha rätt till ersättning för rättegångskostnader, även då uttryckligt stöd i lag för sådan ersättning saknas och oavsett om talan har framgång eller inte. Eftersom den nu aktuella detaljplanen innebär en expropriering av bolagets och föreningens fastigheter ska de ersättas för sina kostnader i samband med överklagandet.

Stockholms kommun: Behovet av terminalen är mycket stort. Bedömningen av behovet grundas på en regional utredning. Nya Slussen kommer att stå klar år 2025 och bussterminalen beräknas vara färdigställd under 2023-2025. Det är av stor vikt att bussterminalen färdigställs så snart som möjligt i sitt permanenta läge för att klara kollektivtrafikförsörjningen till Ostsektorn.

Klagandena har gjort samma invändningar som under planarbetet. Kommunen har beaktat och prövat samtliga invändningar. Kommunens synpunkter och överväganden framgår av Utlåtande 2017:63 RIII (Dnr 120-289/2017) med bilagor, stadsbyggnadskontorets samrådsredogörelse av den 24 augusti 2016 respektive

granskningsutlåtande av den 22 december 2016, samt av de utredningar som ligger till grund för kommunens ställningstaganden. Till stor del avser invändningarna att kommunen gjort en felaktig bedömning av allmänna intressen med hänsyn till riskfrågor och konsekvenser för människors hälsa och säkerhet. Beträffande dessa frågor har länsstyrelsen enligt 11 kap. 6 § PBL en kontrollfunktion och befogenhet att ingripa och upphäva kommunens beslut om det kan bedömas att en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller risken för olyckor. Länsstyrelsen har inte funnit att så är fallet.

Fastighets AB Fiskargatan, Brf Höga Stigen Större 17 samt Fastighets AB Fiskaren Mindre 15 har bland annat gjort gällande att kommunen inte tagit tillräcklig hänsyn till parternas enskilda intressen och att beslutet att anta planen strider mot grundlagsregleringen om egendomsskyddet i 2 kap. 15 § regeringsformen. Genom fastighetsindelningsbestämmelser i detaljplanen regleras att erforderliga utrymmen ska avskiljas från befintliga fastigheter genom tredimensionell fastighetsbildning. Kommunen har bedömt att bestämmelserna behövs för genomförandet av en ändamålsenlig indelning i fastigheter och för att underlätta detaljplanens genomförande, 4 kap. 18 § PBL. Vilka utrymmen som berörs har mycket noga och omfattande redovisats i fråga om utbredningen såväl i horisontellt led som i höjddled, både på plankartor och i planbeskrivning. Utformningen av bussterminalen med tillhörande anläggningar och dess placering i höjddled har skett så att användningen av marken ovanför inte försvåras, 2 kap. 8 § PBL. De tre fastigheterna berörs enbart av anspråk på begränsade utrymmen under mark som i stort sett saknar betydelse för de bestående fastigheternas användning. Konsekvenserna inskränks i huvudsak till att de berörda områdena inte kan användas för att utvinna jord- och bergvärme. Fiskaren Mindre 14 och Höga Stigen Större 17 kommer att beröras av ett tänkt tredimensionellt utrymme och ledningsrätt. Fiskaren Mindre 15 kommer enbart att beröras av en ledningsrätt. Kommunens bedömning är att fördelarna med hänsyn till det angelägna allmänna intresset överväger olägenheterna för de enskilda. Beträffande vad som anförs av ägaren till Fiskaren Mindre 15 om möjligheten att bygga nya källarvåningar kan sägas följande. Fastigheten berörs av en inskränkning för ledningsrätt under mark. Inskränkningen för fastighetsägaren berör ett område

drygt 30 meter under marknivån. Kommunens bedömning är att inskränkningen inte på något vis försämrar fastighetsägarens möjligheter att anordna källare, förråd eller garage under mark.

Alternativa placeringar

Den sammanvägda bedömningen är att Katarinaberget är det lämpligaste alternativet och den lämpligaste lokaliseringen för anläggande av en bussterminal vid Slussen. Detta främst på grund av att lokaliseringen är ett av de alternativ som ger minst negativa konsekvenser för miljön, möjlighet till god komfort för resenärer och personal samt inte i någon betydande grad konkurrerar med annan markanvändning i Slussenområdet. Katarinaberget är det alternativ som på lämpligast sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön. Det valda alternativet innebär endast små negativa konsekvenser på kulturmiljön och riksintresset för innerstaden.

Egendomsskydd

Det tycks enligt kommunen ostridigt att behovet av bussdepån är ett angeläget allmänt intresse. Utredningar har visat att den krävs just på den aktuella platsen. Detaljplanen står därför inte i strid med egendomsskyddet. Expropriation för legitima allmänna intressen och med full ersättning till ägaren för förlusten står enligt praxis inte heller i strid mot Europakonventionen.

Terminalens utformning

Riskaspekterna har utretts väl och i större omfattning än vad som är brukligt i detaljplaneskedet. Den blivande terminalen utgör en lovpliktig åtgärd. Byggnadsverkets utformning med hänsyn till bland annat brandskydd är en av huvudfrågorna som bevakas och kontrolleras vid bygglov och beslut om startbesked. Det omfattande underlaget visar att detaljplanen kommer att kunna genomföras utan risk för människors hälsa eller säkerhet. Detaljplanens utformning ger utrymme för fortsatt arbete med säkerhetsfrågorna under den fortsatta projekteringen av anläggningen inför bygglov och startbesked. Säkerheten blir högre i anläggningen än vad som anges som säkerhetsmål för svenska och utländska

vägtunnlar. Säkerhetskonceptet har utformats för att skapa förutsättningar för en trygg utrymning. Tryggheten säkerställs genom en rad åtgärder, bland annat dimensionering av brandgasventilation, sprinklersystem, brandceller, övertryck i vänthallen, alternativa utrymningsvägar, utrymningsvägarnas bredd, insatstrapphus exklusivt för räddningstjänsten och utrymnings-/räddningshiss. Boverkets byggregler kommer att följas.

Planprocessen

PBL ställer inga särskilda krav på samrådsmöten eller hur sådana ska utformas. Det finns inte någon skyldighet att upprätta ett särskilt program om inte kommunen bedömer att det behövs för att underlätta detaljplanearbetet. Det har kommunen bedömt att det inte gör. Kommunen har lagt ned stora resurser på att löpande informera om projektet och planarbetet, via kommunens webbsidor, utställningar och olika möten. Under det formella plansamrådet enligt PBL:s krav har kommunen valt att genomföra samrådsmöte i form av öppet hus under viss tid. Öppethus-samrådsmöte innebär att samrådet ordnas som en utställning med flera bemannade stationer där besökare kan ta del av förslaget och ställa frågor eller lämna synpunkter. Vid öppethus-samrådsmötet fanns även ett bildspel som besökarna kunde titta på själva eller tillsammans med en av kommunens 20 representanter och då få planförslaget presenterat för sig. Detaljplanen avser en omfattande och mycket komplicerad undermarksanläggning i flera nivåer. Detaljplanens plankarta och de särskilda plankartorna med fastighetsindelningsbestämmelser är juridiska dokument som ska reglera anläggningen och som kan vara svåra att förstå. Därför finns planbeskrivningen och illustrationer för att öka förståelsen. Revisionsföretaget PWC har på uppdrag av revisionskontoret i Stockholms kommun genomfört en granskning av dialogen med medborgare i projektet Nya Slussen.

De justeringar som har gjorts efter granskning har varit förtydliganden och utvecklade illustrationer som inte förändrar detaljplanen i sak. Det innebär att planförslaget inte har ändrats väsentligt efter granskningen och att någon ny granskning inte har behövt genomföras.

DOMSKÄLTalerätt

Ett kommunalt beslut att anta en detaljplan får överklagas av den som beslutet angår, om beslutet har gått henne eller honom emot. Det framgår av 13 kap. 8 § PBL, som hänvisar till 22 § förvaltningslagen (1986:223). Högsta domstolen har i dom den 1 juni 2017 (mål nr Ö 5758-15) anfört bl.a. följande när det gäller klagorätten.

I första hand är det en fastighets geografiska anknytning till planområdet som skapar en rätt för ägaren att överklaga. Detaljplanebeslut angår sålunda ägaren till en fastighet som ligger inom planområdet. I vissa situationer anses en ägare ha rätt att överklaga även om hans eller hennes fastighet ligger utanför planområdet. Så brukar vara fallet när fastigheten gränsar direkt till området eller om det bara är en gata eller en väg som skiljer fastigheten från områdets gräns. Skulle en fastighet i ”nära grannskap” vara berörd på något särskilt sätt, kan också den omständigheten föra med sig att beslutet angår ägaren så som förutsätts för ett överklagande.

Rätten att överklaga måste dock ytterst bedömas mot bakgrund av de allmänna bestämmelserna i 22 § förvaltningslagen (jfr NJA 2015 s. 976). Det har förekommit att en fastighetsägare har ansetts vara berörd av ett beslut som innebär bebyggelse på ganska långt håll från fastigheten. En fastighetsägare kan orsakas påtagliga olägenheter av ett planbeslut också i sådana fall, exempelvis genom att den planerade bebyggelsen förutsätter genomfartstrafik vid fastigheten, även om den ligger utanför planområdet. Trots att restriktivitet är påkallad, kan det finnas ytterligare undantagsfall där en mer strikt tillämpning kopplad till den geografiska anknytningen innebär att en enskild inte ges möjlighet att ta sina intressen till vara fastän planbeslutet vid en objektiv bedömning får påtagliga effekter för henne eller honom. Även i sådana fall kan det föreligga en klagorätt.

Stefan Lifvergren och Barbara Öberg Sjögren är, såvitt känt, bosatta utanför planområdet. De fastigheter de bor på gränsar inte direkt till planområdet och skiljs inte från detta av endast en gata eller väg. Såvitt framkommit äger de inte någon fastighet inom eller angränsande till planområdet. De kan därför inte på grundval av deras boende eller fastighetsägarskap anses ha talerätt. Några andra omständigheter som skulle kunna medföra talerätt för Stefan Lifvergren och Barbara Öberg Sjögren

enligt den praxis som angivits ovan har inte framkommit. Deras överklaganden ska därför avvisas.

Prövning i sak

Utredningen

Mark- och miljödomstolen bedömer att utredningen är tillräcklig för att kunna pröva målet. Det saknas därför skäl att, såsom Föreningen Bevara Slussen föreslagit, genomföra en hearing och inhämta yttrande från Transportstyrelsen. Det finns inte heller anledning att inhämta ett yttrande från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap eller på något annat sätt komplettera utredningen.

Rättsliga utgångspunkter

Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten (se 1 kap. 2 § PBL).

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 (se 13 kap. 17 § PBL). 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.

Domstolens prövning av ett beslut att anta en detaljplan stannar i många fall vid en bedömning av om beslutet ligger inom ramen för det handlingsutrymme som reglerna i PBL ger kommunen. Hänsyn ska tas till både allmänna och enskilda intressen (se 2 kap. 1 § PBL). Vid en avvägning mellan dessa intressen ska skälig hänsyn tas till bl.a. befintliga bebyggelse-, äganderäts- och fastighetsförhållanden som kan inverka på planens genomförande (se 4 kap. 36 § PBL). De avvägningar som kommunen har gjort mellan olika samhällsintressen blir, om kommunen har

hållit sig inom sitt handlingsutrymme, inte föremål för överprövning (se Mark- och miljööverdomstolens avgörande MÖD 2014:12).

Detaljplanprocessen

Den nu aktuella detaljplanen har handlagts med normalt förfarande enligt PBL (i dess lydelse före den 1 januari 2015), till skillnad från den tidigare upphävda planen för bussterminal i Katarinaberget som handlades enligt den äldre plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL. Av förarbetena till PBL (prop. 2009/10:170 s. 235f) framgår att det inte längre finns skäl att ställa krav på att planarbetet regelmässigt ska inledas med ett program. Kravet på ett särskilt program har därför avskaffats i PBL. Enligt 5 kap. 10 § PBL ska ett program numera upprättas bara om kommunen bedömer att det behövs för att underlätta detaljplanearbetet. Stockholms kommun har, mot bakgrund av tidigare planarbete och planprocesser, gjort bedömningen att ett program inte är nödvändigt för att underlätta det föreliggande detaljplanearbetet. Det saknas skäl att ifrågasätta denna bedömning.

Enligt 5 kap. 12 § PBL ska samrådet syfta till att få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt och att ge möjlighet till insyn och påverkan. I förarbetena till ÄPBL (se prop. 1985/86:1 s. 611), som i denna fråga alltså är aktuella, angavs bland annat följande.

Samrådet syftar kort sagt till att kommunen ska få bästa möjliga beslutsunderlag, samtidigt som sakägarna och övriga berörda inte ska behöva rikta invändningar mot planen till följd av missförstånd om planens innehåll eller innebörd. [...] Med planeringsunderlag avses faktabetonat material av typ inventeringar, uppgifter om mark- och grundförhållanden, ägostruktur, befintliga planförhållanden och statistiska uppgifter. Om inte något program har beslutats, bör riktlinjer och politiska direktiv för förslaget redovisas. Översiktsplanen för området bör alltid redovisas. Har länsstyrelsen i sitt granskningsyttrande över översiktsplanen redovisat avvikande uppfattning om översiktsplanen i det berörda området, bör i underlaget särskilt behandlas sådana förhållanden som kan belysa hur de allmänna intressena kan tillgodoses. Det är givetvis också lämpligt att redovisa de planskisser som finns för området och som kan ge samrådet ett reellt innehåll.

Syftet med samråd och granskning är således att inhämta beslutsunderlag. Någon särskild skyldighet för kommunen att anpassa detaljplaneförslaget till inkomna synpunkter finns alltså inte, låt vara att sådana synpunkter som inte tillgodoses kan ligga till grund för en klagorätt efter antagande av detaljplanen enligt 13 kap. 11 § PBL.

Mark- och miljödomstolen konstaterar att projektet för nybyggnation av bussterminal för Nacka- och Värmdöbussarna är av komplex karaktär. Terminalens föreslagna placering inuti Katarinaberger innebär att terminalen utgörs av flera tredimensionella volymer inneslutna i berg. Volymerna låter sig inte illustreras på samma sätt som en bebyggelse ovan mark. Därtill kommer bl.a. de många tekniska system och utrymmen som krävs för terminalen, samt de olika säkerhets- och användningsscenarion som ska hanteras inom ramen för bedömning av placeringens lämplighet. Under dessa förutsättningar bedömer mark- och miljödomstolen att det underlag som presenterats av kommunen under samrådet, och som förtydligats inför granskningen, får anses tillfredsställande och att samråd och granskning har genomförts på ett godtagbart sätt. Mark- och miljödomstolen bedömer vidare att de ändringar som skett i den föreslagna detaljplanen efter att granskning genomförts inte är av sådan karaktär att kommunen enligt 5 kap. 25 § PBL borde ha låtit genomföra en ny granskning.

Det har inte heller i övrigt framkommit några felaktigheter i detaljplaneprocessen som skulle kunna medföra att antagandebeslutet ska upphävas.

Säkerhets- och trafikfrågor

Föreningen Bevara Slussen har anfört att lagen (2006:418) om säkerhet i vägtunnlar ska anses tillämplig i målet. Lagen avser säkerhet för trafikanter i vägtunnlar som är längre än 500 meter. Tillsynsmyndighet är, enligt förordningen (2006:421) om säkerhet i vägtunnlar, Transportstyrelsen. Mark- och miljödomstolen gör sin prövning med utgångspunkt i PBL:s bestämmelser om planläggning.

Flera av klagandena har anfört brister som är hänförliga till de riskbedömningar som gjorts för terminalen och de säkerhetslösningar som föreslås för att hantera konstaterade risker. Synpunkterna rör främst brandrisker, särskilt mot bakgrund av trafikeringen med fordonsgasbussar, utrymning av terminalen samt framkomlighet för räddningspersonal. Flera klagande hänvisar till skrivelser från Lars-Harms Ringdahl och Hans Wermelin avseende granskning av kommunens riskbedömning och risker vid brand i terminalen.

Av handlingarna i målet framgår att Stockholms kommun bl.a. har tagit fram projektspecifika säkerhetsmål och anlitat extern konsult, WSP Sverige AB, för att ta fram riskbedömning som underlag för miljökonsekvensbeskrivning, riskanalys avseende bussar med fordonsgas i bussterminal och ett säkerhetskoncept. Dessa handlingar har i sin tur varit föremål för granskning av en oberoende konsult, Briab Brand & Riskingenjörerna AB, vilket föranlett förtydliganden från WSP Sverige AB. Vidare har ytterligare en tredjepartsgranskning av kommunens underlag gjorts med avseende på brandrisk.

Brister i en detaljplan som medför att en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet, eller risken för olyckor, översvämningar och erosion, hör till de frågor som enligt 5 kap. 14 och 22 §§ PBL särskilt ska bevakas av länsstyrelsen under samrådet och granskningen, och som enligt 11 kap. 10 § PBL ska föranleda att kommunens beslut att anta en detaljplan överprövas av länsstyrelsen. I förevarande mål har länsstyrelsen beslutat att inte överpröva kommunens antagandebeslut.

Mark- och miljödomstolen bedömer efter genomgång av handlingarna i målet att frågorna om säkerhet och trafik är tillräckligt väl utredda i planprocessen. Utredningen visar att lokaliseringen av bussterminalen till de aktuella utrymmena är lämplig med hänsyn till människors hälsa och säkerhet, möjligheterna att ordna trafik samt risken för olyckor. Vad som anförts i överklagandena i dessa delar utgör alltså inte skäl att upphäva detaljplanen.

Påverkan på miljö och vatten

Vissa klagande har anfört att bortledning av grundvatten, och utsläpp i Mälaren, under arbetet med bussterminalen kan medföra skada på miljön i området. De tillfälliga och permanenta åtgärder som påverkar yt- och grundvatten vid byggandet av nya Slussen och den föreslagna bussterminalen i Katarinaberget har tillståndsprövats av domstolen i deldom den 13 februari 2014 (mål nr M 1425-12). Tillståndet har efter vissa ändringar, bl.a. upphävande av ett s.k. planvillkor, fastställts av Mark- och miljööverdomstolen genom dom den 21 januari 2015 (mål nr M 2008-14). Mark- och miljööverdomstolens dom har vunnit laga kraft. Vattenverksamheten är alltså förenlig med miljöbalken.

För detaljplanen har vidare upprättats en miljökonsekvensbeskrivning i enlighet med 6 kap. 11 § miljöbalken och 4 kap. 34 § PBL. Miljökonsekvensbeskrivningens syfte är att integrera miljöaspekter i planläggningen och ska bl.a. innehålla en beskrivning av betydande miljöpåverkan som kan antas uppkomma med avseende på befolkning, människors hälsa och djur- och växtliv. Någon betydande risk för påverkan på miljön utöver de vattenfrågor som berörs i det ovan nämnda tillståndet, t.ex. genom påverkan på växtlighet ovanpå berget, har inte konstaterats i miljökonsekvensbeskrivningen och har inte heller framkommit på annat sätt. Mark- och miljödomstolen finner inte anledning att ifrågasätta slutsatserna i miljökonsekvensbeskrivningen.

Likaså visar utredningen i målet inte på några särskilda risker avseende kulturmiljön på Katarinaberget, eller för de riksintressen som finns inom planområdet. Det saknas således skäl att upphäva kommunens beslut även på dessa grunder.

Planens förenlighet med egendomsskyddet

Fastighets AB Fiskargatan och Brf Höga Stigen Större 17 har gjort gällande att detaljplanen, i de delar som den innebär att deras fastigheter tas i anspråk genom tredimensionell fastighetsindelning, strider mot egendomsskyddet i 2 kap. 15 § regeringsformen. Även egendomsskyddet enligt artikel 1 i första tilläggsprotokollet

till Europakonventionen har omnämnts i sammanhanget. Fastighets AB Fiskaren Mindre 15 m.fl. har framställt liknande synpunkter.

Enligt 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen är vars och ens egendom tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Enligt andra stycket ska den som genom expropriation eller något annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten.

Fastighets AB Fiskargatan och Brf Höga Stigen Större 17 har i och för sig vitsordat att en bussterminal i anslutning till Slussens tunnelbanestation är ett angeläget allmänt intresse. De har dock gjort gällande att tvångsvis ianspråktagande av egendom också förutsätter att det angelägna allmänna intresset inte kan tillgodoses på något annat sätt som inte är lika ingripande för den enskilde som drabbas av ingreppet. Detta följer av att det i lagtexten föreskrivs att den aktuella tvångsåtgärden *krävs* för att tillgodose intresset. De har bl.a. anfört att en bussterminal just i Katarinaberget inom ett område till vilket de har äganderätt inte krävs för att tillgodose det allmänna intresset och att det finns flera alternativa placeringar på mark som kommunen äger eller disponerar.

I samband med att egendomsskyddet utvidgades genom en lagändring år 1994 uttalades i förarbetena (prop. 1993/94:117 s. 48) bl.a. följande.

Paragrafen inleds med att varje medborgares egendom är tryggad. Denna formulering har inte någon självständig rättslig betydelse utan anger endast det övergripande syftet med bestämmelsen såsom det kommer till uttryck i dess fortsatta lydelse. Syftet är alltså inte att genom denna bestämmelse ge ett heltäckande skydd för all egendom utan i stället att slå fast att hela vår rättsordning, liksom hittills, skall ge ett betryggande skydd för den enskildes egendom. ...

Den enskildes egendom kan av det allmänna inte ovillkorligt tryggas. Samhällets behov av mark för naturvårds- och miljöintressen, totalförsvarsändamål och för bostadsbyggande, trafikleder, rekreation

och andra liknande ändamål måste självfallet kunna tillgodoses. För sådana särskilt angelägna ändamål måste som en sista utväg finnas möjlighet att tvångsvis ta i anspråk annans egendom eller begränsa ägarens möjligheter att fritt använda sin egendom. Det måste även vara möjligt att kunna vidta sådana åtgärder till förmån för enskild för att t.ex. anordna lämplig utfartsväg eller förhindra olämplig eller störande bebyggelse i grannskapet. Sådana ingrepp i annans egendom får emellertid ske endast när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen, vilket framgår av sista meningen av första stycket. Detta kriterium skall vara uppfyllt för att ingrepp genom lagstiftning eller myndighetsbeslut i enskilds egendom över huvud taget skall få ske. Den närmare innebörden av uttrycket angelägna allmänna intressen är det inte möjligt att i detalj beskriva. Det är emellertid sådana ingrepp som är motiverade med hänsyn till intresset av att kunna tillgodose allmänhetens berättigade krav på en god miljö och möjligheterna att kunna bevara och skydda områden som är av särskild betydelse från naturvårdssynpunkt som i första hand åsyftas, liksom intresset av att kunna ge allmänheten tillgång till naturen för rekreation och friluftsliv. Även samhällets behov av mark för anläggande av vägar och andra kommunikationsleder m.m. måste givetvis kunna tillgodoses. Vad som är ett angeläget allmänt intresse måste till slut i viss mån bli föremål för en politisk värdering där hänsyn då även måste tas till vad som är godtagbart från rättssäkerhetssynpunkt i ett modernt och demokratiskt samhälle. Det skall även framhållas att uttrycket anknyter till vad som gäller i fråga om egendomsskyddet enligt Europakonventionen.

I rättsfallet NJA 2013 s. 350 prövade Högsta domstolen frågan om en markanvisning enligt minerrallagen kom i konflikt med egendomsskyddet i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen eller i regeringsformen. Högsta domstolen anförde i domen bl.a. följande.

11. Enligt artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen ska varje fysisk eller juridisk person ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Enligt Europadomstolens praxis innefattar det skydd som denna bestämmelse ger ett krav på att ett ingrepp i egendomsskyddet ska vara proportionerligt. Även om det finns ett allmänt intresse som kan motivera ingreppet, måste det sålunda ske en avvägning mellan det allmännas och den enskildes intresse, och åtgärden måste genomföras på ett sådant sätt att den inte innebär en oskäligen börda för den enskilde.

...

17. I förevarande fall löper ägarna en viss risk att deras fastigheter kommer att vara ianspråktaga genom markanvisning även om det inte lämnas miljötillstånd för den verksamhet som marken avses bli använd för. Det innebär en osäkerhet för dem. De har dock rätt till full ersättning för den minskning av marknadsvärdet som markanvisningen medför. Osäkerheten består bara i att ägaren inte vet om förfoganderätten till marken kommer att vara förenad med att viss verksamhet bedrivs där eller inte. Den får därför anses vara av begränsad betydelse. I praktiken drabbar osäkerheten även koncessionshavaren, som får utge full ersättning för minskningen i marknadsvärdet utan att ha någon garanti för att marken får användas för avsett ändamål. I de i punkt 16 nämnda avgörandena, där ett ingrepp har ansetts innefatta en kränkning av egendomsskyddet på grund av inskränkt förfoganderätt och osäkerhet om hur länge ingreppet kommer att vara, har ingreppet varit av allvarligare slag.

18. Det går inte att av förarbetena till 2 kap. 15 § regeringsformen, eller av rättspraxis i anslutning till denna bestämmelse, dra slutsatsen att markanvisningen i det aktuella målet skulle kunna komma i konflikt med regeringsformens egendomsskydd.

19. Den ifrågavarande markanvisningen kommer alltså inte i konflikt med egendomsskyddet vare sig i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen eller i regeringsformen.

Såväl förarbetsuttalandena som rättsfallet talar enligt mark- och miljödomstolens mening för att det vid prövning av frågor om egendomsskydd ska ske en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen. Det ska också ske en proportionalitetsbedömning. I denna bedömning bör naturligtvis möjligheterna att tillgodose det allmänna intresset på annat sätt än genom tvångsvis ianspråktagande av enskilds egendom beaktas. Enbart det förhållandet att det i och för sig skulle vara möjligt att tillgodose intresset på något annat sätt innebär dock inte att ianspråktagandet står i strid med egendomsskyddet.

Kommunen har efter omfattande utredningar kommit fram till att den valda lösningen med bussterminal i Katarinaberget är det lämpligaste alternativet, bl.a. med hänsyn till miljön och komforten för resenärerna. Det är också det enda studerade alternativet som tillgodoser kapacitetsbehovet av hållplatser i terminalen.

När det gäller olägenheterna för de enskilda fastighetsägarna kan konstateras att det handlar om utrymmen under mark som, såvitt framkommit, i nuläget saknar praktisk betydelse för fastigheternas användning.

Vid en avvägning mellan det allmänna intresset av en lämpligt placerad bussterminal i Katarinaberget och fastighetsägarnas enskilda intressen av att deras egendom inte ska tas i anspråk för ändamålet bedömer domstolen att fastighetsägarna inte drabbas av någon oskäligen bördan innebärande att ianspråktagandet skulle stå i strid med egendomsskyddet i regeringsformen eller Europakonventionen. Det kan i sammanhanget noteras att fastighetsägarna är berättigade till viss ersättning för intrånget. Vad som anförts i dessa delar utgör alltså inte skäl att upphäva beslutet att anta detaljplanen.

Avslutning

Inte heller vad som i övrigt anförts av klagandena eller framgått av omständigheterna innebär att kommunens beslut att anta detaljplanen strider mot någon rättsregel. Det saknas alltså skäl att upphäva beslutet. Överklagandena ska avslås.

Rättegångskostnader

Mark- och miljödomstolen anser inte att det finns tillräckliga skäl att utan lagstöd ge Fastighets AB Fiskargatan och Brf Höga Stigen Större 17 rätt till ersättning för rättegångskostnader. Därvid beaktas att de inte haft framgång med sina överklaganden. Deras yrkanden om ersättning för rättegångskostnader ska alltså avslås. På grund av detta ställningstagande saknas det anledning att förelägga bolaget och föreningen att precisera yrkandena till belopp.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 1 (DV 427)

Överklagande senast den 23 februari 2018. Prövningstillstånd krävs.

Magnus Hjort

Ewa Andrén Holst

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Magnus Hjort och tekniska rådet Ewa Andrén Holst. Föredragande har varit beredningsjuristen Mattias Hodsoll.



SVERIGES DOMSTOLAR

ANVISNING FÖR HUR MAN ÖVERKLAGAR - DOM I MÅL SOM HAR ÖVERKLAGATS TILL MARK- OCH MILJÖDOMSTOLEN

Den som vill överklaga mark- och miljödomstolens dom ska göra detta skriftligen. **Skrivelsen ska skickas eller lämnas till mark- och miljödomstolen.** Överklagandet prövas av Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt.

Överklagandet ska ha kommit in till mark- och miljödomstolen **inom tre veckor** från domens datum. Sista dagen för överklagande finns angiven på sista sidan i domen.

För att ett överklagande ska kunna tas upp krävs att Mark- och miljööverdomstolen lämnar **prövningstillstånd**. Det görs om:

1. det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som mark- och miljödomstolen har kommit till,
2. det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som mark- och miljödomstolen har kommit till,
3. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, eller
4. det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Om prövningstillstånd inte meddelas står mark- och miljödomstolens avgörande fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till Mark- och miljööverdomstolen varför klaganden anser att prövningstillstånd bör meddelas.

Skrivelsen med överklagande ska innehålla uppgifter om:

1. den dom som överklagas med angivande av mark- och miljödomstolens namn, datum för domen samt målnummer,
2. den ändring av mark- och miljödomstolens dom som klaganden vill få till stånd,
3. grunderna (skälen) för överklagandet,
4. de omständigheter som åberopas till stöd för att prövningstillstånd ska meddelas, samt
5. de bevis som åberopas och vad som ska styrkas med varje bevis.

Skriftliga bevis som inte lagts fram tidigare ska ges in samtidigt med överklagandet.

Om ni tidigare informerats om att **förenklad delgivning** kan komma att användas med er i målet/ärendet, kan sådant delgivningssätt också komma att användas med er i högre instanser om någon överklagar avgörandet dit.

Ytterligare upplysningar lämnas av mark- och miljödomstolen. Adress och telefonnummer finns på första sidan av domen.