

Länsstyrelsen i Stockholms län
Avd för planfrågor

Begäran om upphävande av strandskydd för berörda delar av Primus 1 mm i stadsdelen Lilla Essingen i Stockholm, dnr 2006-05021-54

Yrkande

Stockholms stad yrkar att länsstyrelsen förordnar att område som ska ingå i detaljplan för Primus 1 mm i stadsdelen Lilla Essingen, Dp 2006-05021, inte ska omfattas av strandskydd.



Figur 1. Planområdets avgränsning är markerad med röd linje, fastigheten Primus 1 är markerad med vit linje.

Bakgrund

Syftet med ny detaljplan för nordvästra delen av Lilla Essingen är bl.a. att möjliggöra ny bebyggelse med 600 lägenheter. Området är tidigare planlagt och delvis bebyggt. Avsikten är att riva kontor, garage mm och fylla igen Primushamnen för att ge plats för bostäder samt skapa park och promenadstråk vid vattnet.

Undantag från strandskydd kan göras endera genom dispens för enstaka åtgärder eller genom att strandskydd upphävs för visst område. Denna ansökan gäller upphävande av strandskydd i område som detaljplaneläggs, varefter dispens inte behövs för åtgärder inom planområdet.

Underlag för länsstyrelsens prövning är bifogade planbeskrivning med plankarta, miljökonsekvensbeskrivning samt planeringsunderlag 1 ”Strandskyddsdiskussioner till detaljplan Primusområdet Lilla Essingen”, rev 2017-03-16 och planeringsunderlag 2 ”Kv Primus, Lilla Essingen Trafikbulerutredning”, rev 2017-03-21.



Figur 2. Situationsplan som visar ett illustrerat planförslag

Lagval och prövningens omfattning

Nedanstående bygger på jämförelse mellan naturvårdslagen 15 §, prop. 1974:166 s 92 sista st och miljöbalken 7 kap 15 § 2 st sista meningen, prop. 1997/98:45 del 2 s 722 st 3 samt miljöbalkens promulgationslag 10 § och 10 a §, i sin lydelse enligt SFS 2009:531, prop. 2008/09:119 s 117, specialmotivens 2 och 3 st.

Miljöbalkens nya regler om strandskydd 1 juli 2009 ändrade process och förutsättningar för prövning av undantag från strandskydd. Om detaljplanprocessen inletts tidigare är det länsstyrelsen som prövar ansökan enligt miljöbalken om upphävande av strandskydd i planområdet. För nyare planprocesser är det kommunen som enligt plan- och bygglagen prövar upphävande. Det sker inom ramen för antagande av detaljplanen, med tillämpning av motsvarande krav som dagens regler i miljöbalken.

Aktuella detaljplanprocessen inleddes före juli 2009 och det är därför länsstyrelsen som ska pröva om strandskydd kan upphävas för planområdet.

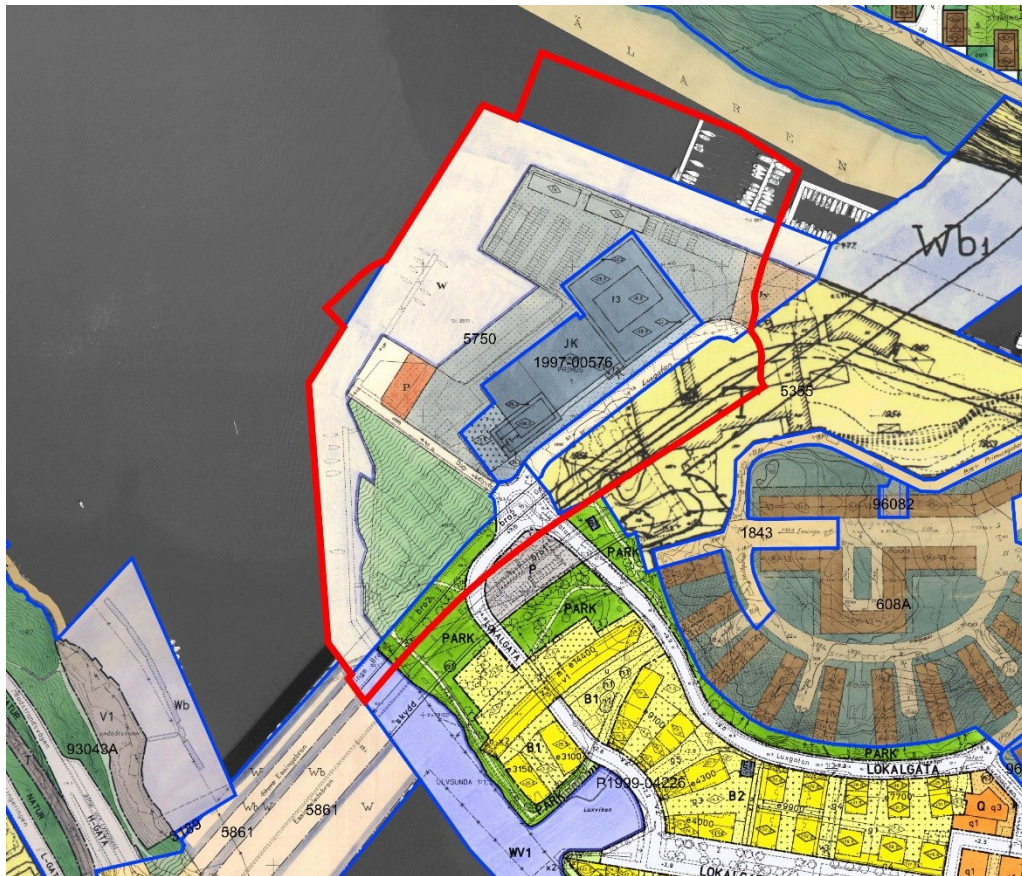
Det finns inte övergångsbestämmelser som anger vilka materiella bestämmelser (krav) som ska tillämpas vid länsstyrelsens prövning av kommunens ansökan om upphävande. Ordinarie förvaltningsrättsliga principer innebär att nya materiella regler tillämpas då de vunnit laga kraft, även om äldre processregler ska tillämpas. Äldre materiella krav kan dock vara tillämpliga om ärendet redan har inletts.

I detta fall har ärende enligt miljöbalken inte inletts före juli 2009. Det skulle normalt innebära att ansökan om upphävande skulle prövas enligt nya materiella krav i miljöbalken men enligt äldre processregler. Rutinerna för tillämpning av aktuella övergångssituationen har emellertid kommit att bli sådan, att äldre regler för både process och materiella krav används. Frågan om det är korrekt har inte klarlagts av praxis.

Aktuella planprocessen har utgått från de nya materiella kraven. Syftet är dels att undvika en situation där planprocessen behöver tas om av formella skäl, dvs. på grund av principen om lagval, och dels att ha en modern miljöambition i planarbetet genom att iaktta nya krav.

Inom tidigare planlagda områden finns normalt inte strandskydd kvar. Nya reglerna 2009 klargör att strandskydd emellertid återinträder då planläggning upphävs eller ny plan ersätter den äldre. Återinträde sker inte vid ändring av plan. Återinträde förutsätter dock att det har funnits strandskydd före planläggningen.

Den aktuella detaljplanen avser i sin helhet områden som redan är planlagda år 1961 eller 1997. Därmed fanns det generella strandskyddet innan planerna beslutades. Ändring är inte aktuell i detta fall, utan det gäller upphävande av planer och antagande av ny plan. Slutsatsen är entydigt att strandskydd återinträder inom hela det område som nu är aktuellt för planläggning.



Figur 3. För planområdet gäller detaljplan Pl 5750 "Förslag till Stadsplan för del av stadsdelen Lilla Essingen" fastställd 1961 samt Dp 576-54 från 1997.

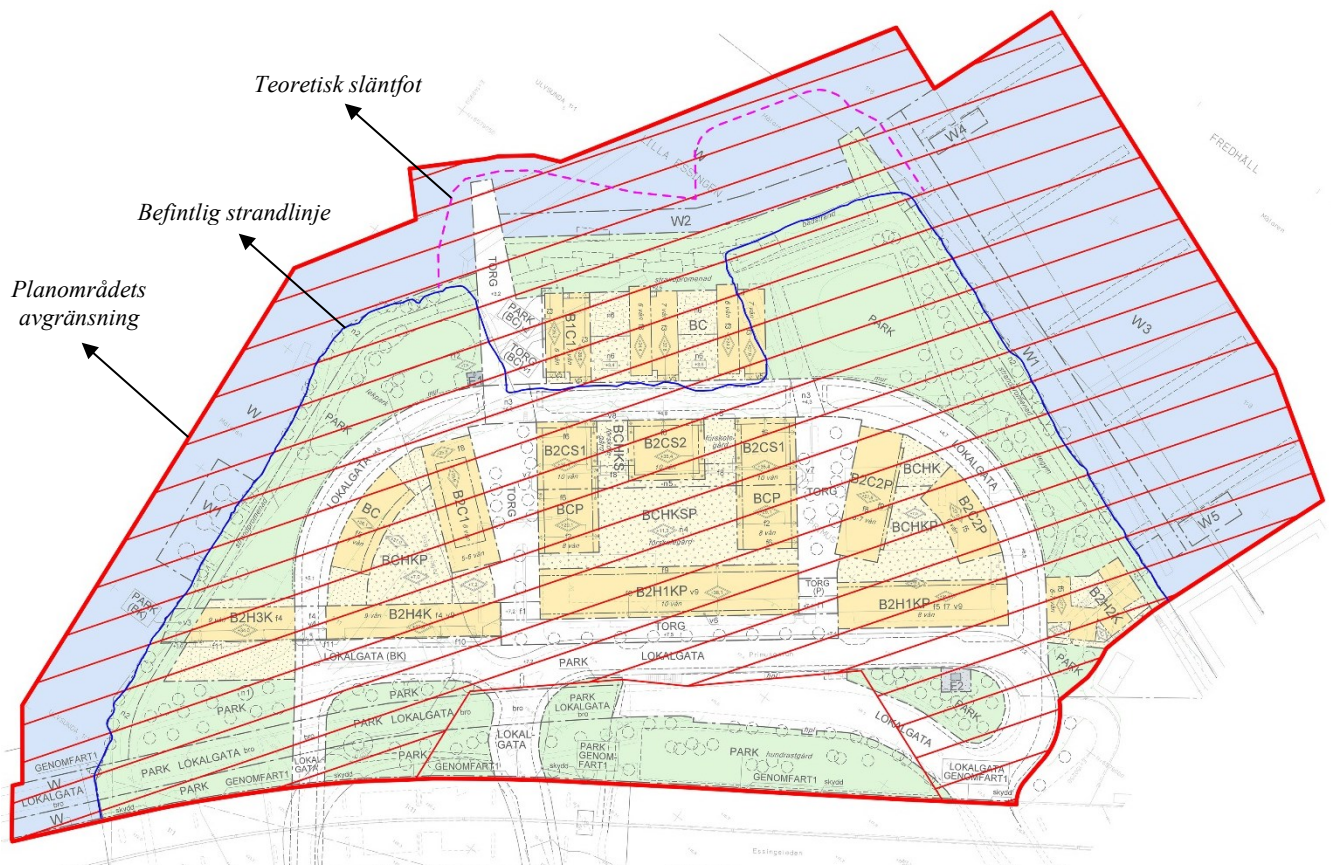


Figur 4. Avgränsning av strandskydd inom planområdet, 100 meter från strandlinjen (blå linje). Strandskydds kommer att inträda inom skräfferat område.

Ansökan avser alla delar av aktuell detaljplan som ligger inom 100 meter från strandlinjen, på land och i vatten. Det gäller även områden för allmän plats parkmark och vattenområde. Se figur 5. Motivet är att planen samlat beaktat strandskyddets intressen mot bakgrund av hela planområdet och ska ses som en helhet. Vidare kan på allmän plats skapas anordningar för friluftslivet och flyttning av sådana anordningar kan kräva dispensprövning. Det bedöms som administration utan nytta för strandskyddets syften. Markanvändningen park säkerställer att andra slags anordningar inte kan tillkomma. För vattenområde regleras möjlighet att anordna bryggor. Detta exemplifierar hur planen integrerat hänsyn till strandskyddets intressen för en samlad bedömning.



Föreslagen utfyllnad är markerat med brun färg



Figur 5. Planförslag 20170314 som redovisar var strandskyddet föreslås upphävas (rött skrafferat område) samt var utfyllnaden i vattenområdet kommer att behövas göras (mörk rosa streckad som motsvarar utfyllnadens teoretiska slänkfot). Befintlig strandlinje är markerad med blå linje.

Åtgärder som ska genomföras enligt planförslaget

I planförslaget (figur 2 och 5) ingår en upprustning av befintlig strandpromenad som ska kopplas ihop med befintlig strandpromenad på Lilla Essingens sydöstra delar.

Därmed kommer en obruten strandpromenad att löpa runt hela Lilla Essingen. Den strandkant som idag upptas av Västra båtklubben blir tillgänglig för allmänheten.

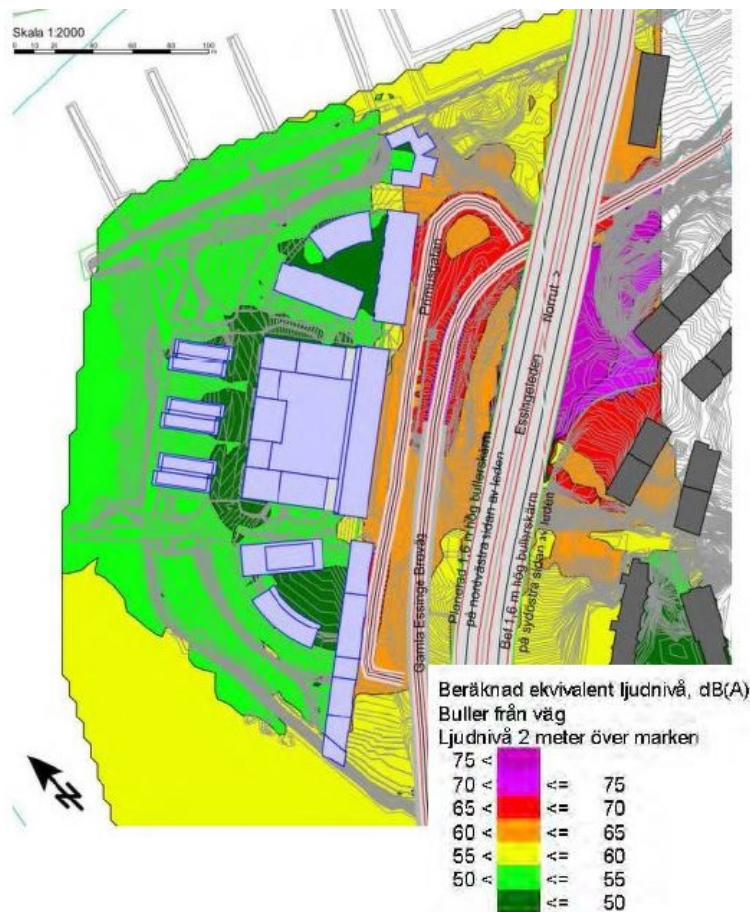
Längs delar av strandlinjen får allmänt tillgängliga bryggor anläggas inom mindre avgränsade vattenområden (W1 och W2).

Inom den så kallade Västra Primusparken föreslås olika ytor för rekreation och lek. I parkens norra del mot Huvudstråket föreslås en lekplats med marint tema.

I parkens sydvästra del föreslås en grupp allmänna bryggor vars spänger ansluter till strandpromenaden.

Inom den Östra Primusparken skapas förutsättningar för olika typer av ytor för rekreation. I parkens västra del planeras exempelvis en badstrand med främst naturgrus. Badstranden avslutas i norr mot en pir som avslutar parken mot Fredhäll. I parkens mittersta del mellan den nya lokalgatan och badstranden föreslås en större gräsyta som tillsammans med badstranden exempelvis kan användas för solbad sommartid. I denna parkdel placeras ett utegym samt en offentlig toalett (placeringen är inte fastställd).

I vattenområdet utanför Östra Primusparkens norra del mot Fredhäll föreslås en allmän flytbrygga med ytor för rekreation som kan nås från strandpromenaden. Ny bullerskärm utmed Essingeleden och "Skärmhuset" hus 1-3, gör att Västra Primusparken blir betydligt mindre bullerbelastad.



Figur 6. Bullerutredningens bedömning av planförslaget med skärmar på bägge sidor om Essingeleden. Ekvivalentnivå 2 m över marken. Prognosår 2023 (WSP 2016).

Planbestämmelser av relevans för strandskyddet, se figur 5

- W Öppet vattenområde
- W1 Vattenområde där allmänna bryggor för rekreativa ändamål får anordnas.
- W2 Vattenområde där allmänna bryggor för rekreativa ändamål får anordnas upp till 25% av strandlinjen.
- W3 Vattenområde, småbåtshamn.
- W4 Vattenområde, småbåtshamn. Vattenområdet får överbyggas med byggnad på brygga i högst en våning och med en maximal byggnadsarea om 15 kvm.
- W5 Vattenområde, småbåtshamn. Vattenområdet får överbyggas med byggnad på brygga i högst en våning och med en maximal byggnadsarea om 70 kvm.
- n1 Trädet får inte fällas. Får endast tas bort av dokumenterat ålders- eller sjukdomsskäl. Tas trädet ner ska det ersättas på samma plats av ett nytt.

Slutsatsen

Sammanfattningsvis är följande förändrade markanvändning och åtgärder av relevans för strandskyddsprövning:

- *Utökning av strandpromenad, som ska löpa runt hela Lilla Essingen. Strandpromenadens kvalité förbättras.*
- *Västra båtklubbens idag stängda område blir tillgängligt.*
- *En ny park (Hamnutfyllnad) förses med nya bryggor, gräsytor, terrasser, ytor med stenar och en ny badstrand. Badstrand anläggs i stället för dagens badbrygga vid Östra Primusparken. Badstranden avgränsas i norr med en "pir".*
- *Promenadbrygga utmed Östra Primusområdets strand som är allemansrättsligt tillgänglig, till skillnad mot dagens tvärställda båtbyggor.*
- *Västra Primusparkens yta minskar då hus 1 och hus 5 uppförs däremot ökar den totala parkytan. Parken blir betydligt mindre bullerbelastad.*
- *Områdenas tillgänglighet ökar.*

Värden för allemansrätt och naturintressen

Utgångspunkt för att bedöma förutsättningar för att upphäva strandskydd, är områdets betydelse för allemansrätt samt livsvillkor för växt- och djurliv. Av Planbeskrivning s 10-12, MKB avsnitt 6.5 och 7.2 samt Planeringsunderlag 1 s 7-18 framgår egenskaper av betydelse idag för allemansrätt och naturvårdsintressen.

Underlagen tar upp inte bara planområdet utan ger en översikt över omgivningarna, ön och dess värde i ett större perspektiv, för att möjliggöra samlad bedömning av planens betydelse för strandskyddets intressen samt kumulativa effekter.

Här nedan beskrivs strandskyddsintressena idag i Primusområdet specifikt.

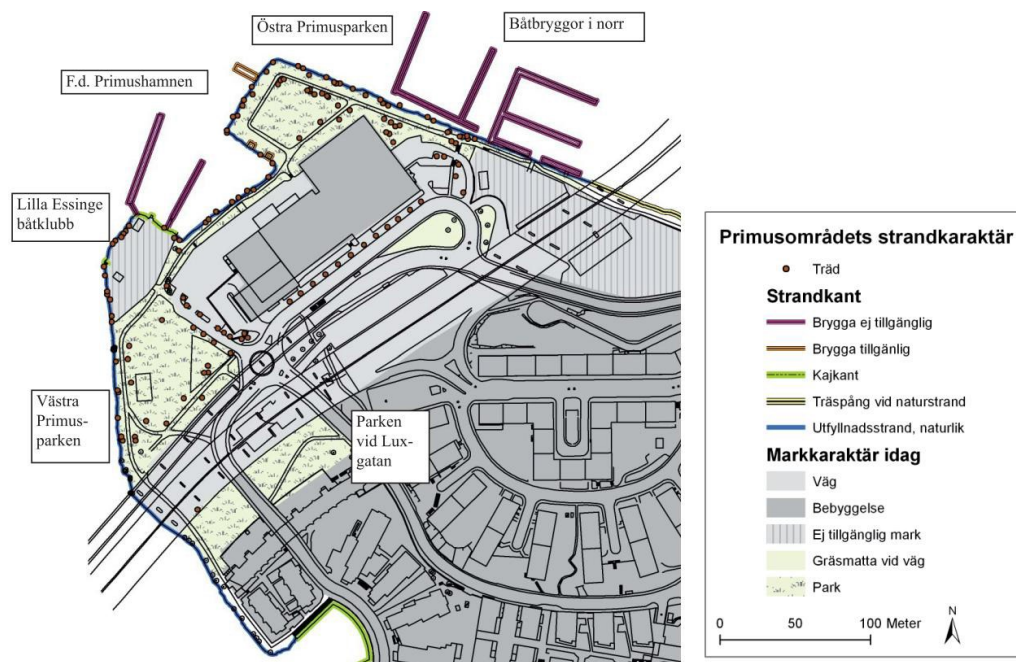
Tillgång till strandområden

Hela Primusområdet har stor betydelse för det lokala friluftslivet och rekreation, särskilt genom tillgången till strandpromenad, parker, fritidsfiske, kanotpaddling och bad (vid Östra Primusparken), se figur 7.

Strandpromenaden i Primusområdet har fina kvaliteter på långa sträckor med vackra träd och goda utblickar. En strandpromenad löper längs hela stranden, förutom vid Lilla Essinge båtklubb där den går utanför det instängslade området.

Strandpromenaden är cirka 610 meter lång och allt utom cirka 80 meter (båtklubben) är i strandnära läge. Större delen av stranden består av fyllnadsmassor, men är till övervägande del naturlig med knäckepilar i strandkanten.

Utmed den före detta Primushamnen och bort mot badbryggan ligger natursten i strandkanten och döljer sprängsten och fyllnadsmaterial. Båtbryggorna i norr är instängslade men i strandnära läge, en sträcka på cirka 165 m. På övriga sträckor är det inte så inbjudande eller lätt att gå ner till vattenbrynet.



Figur 7. Primusområdets strandkaraktär i nuläget.

Växt-och djurliv

Inga skyddade eller kända områden med höga naturvärden finns inom Primusområdet.

Väster om Östra Primusparken är det relativt grunt, men området är exponerat och därför inte särskilt värdefullt som reproduktionsområde för fisk. En stor del av strandzonen har naturliga förhållanden och kan därför sägas ha ett visst värde för växt- och djurliv. Knäckepilarna ger skugga och nedfallande kvistar och blad ger föda åt smådjur som i sin tur är föda för fisk och sjöfågel. Parkerna har också ett visst värde för växt- och djurlivet och då särskilt Östra Primusparken med en stor andel relativt gamla träd. I Primusområdet finns även två rödlistade arter, skogsalm och åkerrödtoppa.

Slutsatsen

Slutsatsen när det gäller utgångspunkten, dvs. värden av betydelse för strandskyddets intressen, är att parker, strandpromenad och möjligheter till bad och båtliv har stor betydelse för friluftslivets intressen. Stranden är utfyllnadsområde. Höga naturvärden är främst kopplade till äldre träd och grunda bottnar.

Konsekvenser av planens genomförande

Detta avsnitt syftar till att visa planens konsekvenser för intressena i strandskyddet; allemansrätt och bevarandet av goda livsvillkor för djur och växtliv. Förslaget ska formellt jämföras med nollalternativet, i detta fall huvudsakligen den gällande planen som är den juridiskt gällande markanvändningen (Figur 3 och 8). En jämförelse görs även med dagens situation (Figur 9). Underlagsdata som har använts för denna jämförelse kan hittas i bilagor 1-3 i Planeringsunderlag 1.

Allemansrättens utbredning och kvalitet

Sammantaget är slutsatsen att kvaliteterna för allmänhetens friluftsliv jämfört med både dagens situation och nollalternativet blir klart positiva. Jämfört med förslaget från 2014 har förbättringar gjorts, där det viktigaste är att parkmiljöerna blir mer bullerskyddade.

I planförslaget ingår två större parker, en på 8 304 m² (som motsvarar Östra Primusparken och tillkommande Hamnutfyllnad) och en med en yta på 6 518 m² (motsvarar Västra Primusparken). Tillsammans är dessa parkytor 14 822 m² vilket kan jämföras med nollalternativets 9 644 m² (i dagens situation tillkommer Östra Primusparkens som grönyta (5 376 m²).

Om man räknar in parkytorna under och intill Essingeleden på 5 595 m² så blir den totala parkytan i planförslaget 20 417 m².

I det nya planförslaget kommer det att finnas bullerskydd på bägge sidor om Essingeleden. I stort sett all parkmark kommer då att uppfattas som acceptabel parkmiljö (med bullernivåer mellan 50 - 55 dB(A)), vilket är en stor förbättring jämfört med idag/nollalternativet. Parkmiljön söder om hus 1 liksom strandpromenaden öster om hus 4 kommer att få en bullernivå på 55 – 60 dB(A). Det innebär att bullernivån blir lägre än idag/nollalternativ. Hundrastgården kommer att få en bullernivå på 60 - 70 dB(A).

Den styrande principen har varit att i parkmiljöerna bevara ett så stort antal träd som möjligt. Flera av träden är dock i dåligt skick och kanske står på massor som är förorenade. Detta gäller framförallt i Östra Primusparken. Svartpoppeln som står mellan Essingeledens bro och det planerade hus 1 kommer troligen att kunna bevaras. Troligen kan även den äldre almen (med bevarandevärde) som står längs stranden i Östra Primusparken kunna bevaras. Nya träd kommer också att planteras. Eftersom jämförelseåret är 2023 är det svårt att bedöma vad som hänt till dess med träden. Vi bedömer dock att situationen blir klart bättre i jämförelse med nollalternativet (om Östra Primusparken försvinner). I jämförelse med idag kommer dock antalet träd att vara färre på de allemansrättsliga ytorna.

“Huvudstråket” som går ner mot västra Primusparken föreslås ha torgkaraktär.

På vissa delsträckor kommer Huvudstråket att kantas av växtbäddar med träd och annan växtlighet. Vid vattnet anläggs en stor brygga, som kan användas till hållplats för pendelbåt. Tillgången för allmänheten till bryggor från land ökar. Fiskemöjligheterna blir därför bättre i förhållande både till nollalternativ och idag.

Mellan husen i östra delen av området skapas "Parkstråket" som leder ner mot Östra Primusparken. Dagvattnet föreslås även här huvudsakligen rinna öppet och användas för bevattning av växtligheten.

Båtklubben flyttas och dess bryggor ersätts med tre småbåtsbryggor på den norra stranden av Östra Primusparken, mot Fredhäll. Detta innebär att det nuvarande området för båtklubben blir tillgängligt för allmänheten. En ny strandpromenad skapas inom detta område. De nya småbåtsbryggorna kommer troligen att bli låsta, men innanför småbåtsbryggorna kommer en promenadbrygga att anläggas. Utsikten över vattenytorna blir bättre mot Traneberg i och med att Båtklubbens område blir tillgängligt, men mot Fredhäll blir utsikten lite sämre i och med de nya småbåtsbryggorna åtminstone under sommarhalvåret, detta både i jämförelse med nollalternativ och idag.

Strandpromenaden kommer att gå intill hus 4. Hus 4 har jämfört med förslaget 2014 flyttats lite längre bort från stranden. En viss känsla av intrång i promenaden kan dock fortfarande upplevas. Delar av detta hus ligger på tidigare hårdgjord mark. Jämfört med förslaget från 2014 har också andra åtgärder gjort så att strandpromenaden kommer att upplevas mer offentlig. I huskropp 1 och 4 kommer offentlig verksamhet att finnas. Vid Huvudstråket har den allmänna platsmarken ökat i jämförelse med förslaget från 2014.

Östra Primusparken kommer att få ungefär samma yta som den nuvarande parken. Parken får ett juridiskt skydd som parkmark om planen antas. Det innebär hinder mot att parken tas i anspråk för annat ändamål än som park.

Inre delen av Västra Primusparken bebyggs med bostadshus och gata, men området närmast vattnet lämnas som park. Skuggningen från nya huskroppar kommer att öka under förmiddagar i parken. En parkyta mellan husen skapas.

En ny parkyta, "Hamnutfyllnaden" (kallad "Strandparken" i förslaget från 2014), som omfattar en yta om ca 1 500 m² varav en badstrand på ca 300 m² skapas vid f.d. Primushamnen. Parken kommer att bestå av gräsytor, terrasser och ytor med stenar. Detta innebär att strandpromenaden nu går längs vattnet i hela sin sträckning vilket är klart bättre än i både nollalternativ och idag. Den nya gestaltningen innebär att inga träd planteras i denna park.

Hundrastgården flyttas och läggs intill Essingeleden.

Livsvillkor för djur- och växtliv

Sammantaget är slutsatsen att konsekvenserna för livsvillkoren för djur och växter i jämförelse med dagens situation är begränsat negativa och i förhållande till nollalternativet klart positiva.

Landmiljön som sådan i Primusområdet har idag och i nollalternativet ett relativt lågt ekologiskt värde, eftersom parkerna består av gräsmattor med träd, detta med undantag för strandkanten. De träd som står där idag är inte särskilt gamla och inte heller ekologiskt särskilt värdefulla, med undantag för de större knäckeplarna. Knäckeplarna åldras relativt tidigt och blir livsmiljö för svampar och insekter vilket bidrar till biologisk mångfald.

Sambanden med ekologiskt värdefulla områden är svaga. Flera av träden avverkas vilket är negativt ur ekologisk synvinkel. De träd som bedöms kunna bevaras idag framgår av figur 8 och 9. Vissa av träden har dock en sådan ålder att de på sikt ändå måste ersättas. På några ställen ersätts träden, men det tar tid innan de nya har vuxit till sig. Utan träd i strandkanten ökar solinstrålningen men eftersom strandzonen utgörs av sten så blir det ändå ingen rotad bottenvegetation där utan mer fastsittande alger.

Konsekvenserna för trädbeståndet i förhållande till nollalternativet (Östra Primusparkens byggrätter utnyttjas) är klart positiva och i förhållande till dagsläget begränsat negativa.

Östra Primusparken får ett juridiskt skydd vilket är värdefullt.

Det blir inte så stora effekter på vattenmiljön eftersom hela strandområdet redan är en konstgjord utfyllnad, men lutning och bottenkontur kommer att förändras något utanför nordvästra stranden.

Den planerade strandzonen blir marginellt kortare än idag i och med att f.d. Primushamnen fylls igen. Strandzonen kommer huvudsakligen behålla sin karaktär av utfyllnadsstrand och bara vara trädbevuxen på vissa sträckor. Träden ger skugga och, i samband med lövfällning, näring till bottenfauna i utfyllnadsslänten. Knäckeplarna med grenverk i vattnet kan också fungera som naturliga risvaror och utgöra lekområde för abborre.

På grund av alla gamla och nya utfyllnader vid Stockholms stränder är det brist på grunda bottenar och reproduktionsområden för fisk. I planområdet är ca 22 000 m² av bottenarealen grundare än 6 meter enligt sjökortet. Nya utfyllnader vid den planerade "Hamnutfyllnaden", badstranden och piren gör att den grunda bottenarealen minskar med ca 2000 m².

De bryggor som båtklubben har idag ligger där det huvudsakligen är mer än 6 meter djupt. I planförslaget blir antalet båtplatser detsamma men de nya båtbyggarna kommer att ligga vid Östra Primusparkens strand där det är mindre än 6 meter djupt. Generellt är grunda bottenar lite mer värdefulla för fisk, särskilt om de ligger i skyddade vikar och har rotad bottenvegetation. Bottenarna kring Primusområdet har dock inte något större värde som reproduktionsområde eftersom de är ganska branta, inte är vegetationsklädda och inte ligger särskilt skyddat eller vid någon åmynning.

Det blir dock något mer ogynnsamt för fiskars behov av skydd och föda med ny trädlös strandkant och sandstrand på sträckan mellan båtklubben och badplatsen i jämförelse med dagens situation.

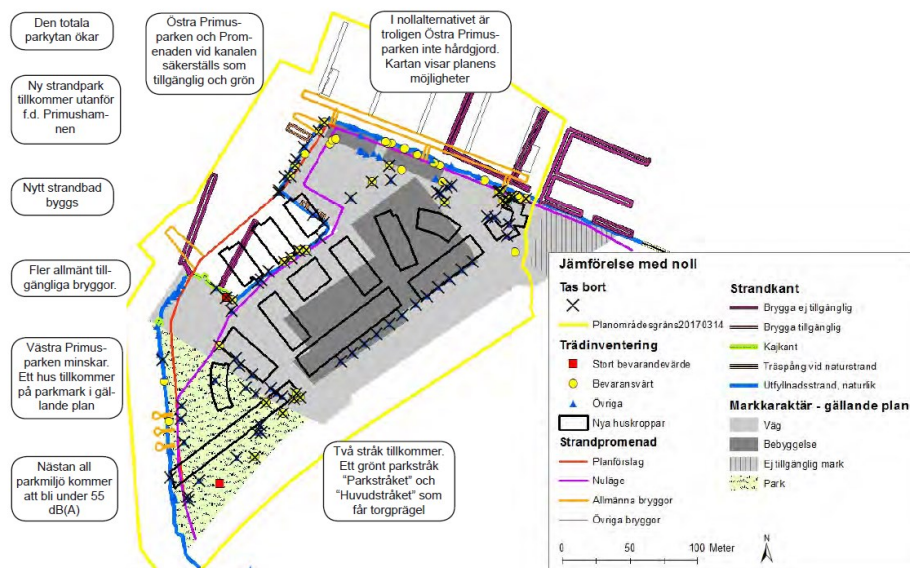
Totalt kommer ett ca 3 200 m² stort område att muddras och ca 8 900 m² bottenyta beröras av utfyllnad. Detta kräver tillstånd för vattenverksamhet. Inför denna prövning görs en särskild miljökonsekvensbeskrivning. Genom att stränderna redan i dagsläget utgörs av branta utfyllnadsstränder bedöms att muddringar som utförs under vinterhalvåret och de planerade utfyllnaderna inte nämnvärt påverkar livsvillkoren för växter och djur i vattnet.

Dagvattnet kommer i möjligaste mån att omhändertagas lokalt och ledas ytligt i svackdiken eller rännor, men vissa sträckor i ledning. För att minska och fördröja dagvattnet kommer alla hus till största delen förses med gröna tak.

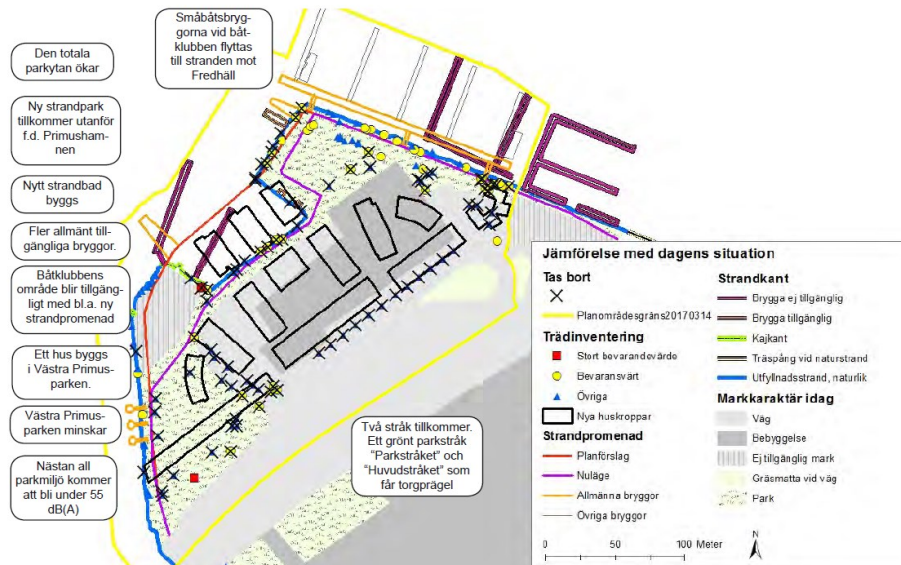
Om dagvattenutredningens förslag till lokalt omhändertagande av dagvatten tillämpas blir det enligt beräkningarna mindre föroreningar i dagvattnet från det framtida Primusområdet än vad det är idag/nollalternativet och föreslagna riktvärden (Regionplane- och trafikkontoret 2009) för direktutsläpp underskrids.

Fritidsbåtar påverkar växt- och djurliv genom buller och läckage av olja och båtbottnfärger. När båtklubben och bryggorna flyttas kommer dock antalet båtplatser att vara detsamma.

Om man i samband med projektet vill förbättra fiskmiljön kan man välja ut några grunda ställen där risvasar eller motsvarande placeras för att skapa skydd och uppehållsmiljöer för fisk.



Figur 8. Planens effekter i förhållande till nollalternativ. Kartan visar planens möjligheter, troligt är dock att Östra Primusparken inte hårdgörs.



Figur 9. Planen med svarta linjer i jämförelse med dagens situation i färg.

Slutsatsen

Slutsatsen är vid båda jämförelserna att det samlat blir positiva konsekvenser för allemansrättens friluftsliv. Planen säkerställer stora områden som park, betydligt större än idag, strandpromenadens kvalitet förbättras, kontakten med vattnet ökar samt fler bryggor blir tillgängliga för allmänhetens bad och båtliv. Parken blir mindre bullerstörd.

Nya bullerberäkningar visar att parkmiljön inom planområdet blir betydligt bättre med en ny bullerskärm längs kanten på Essingeleden. Parken uppnår ekvivalent ljudnivå på markplan mellan 50-55 dBA (Figur 6).

När det gäller livsvillkor för djur och växter blir det i jämförelse med dagens situation begränsade negativa konsekvenser. Jämfört med nollalternativet blir det klart positivt för naturintresset. Värdefulla områden för växt- och djurliv tas inte i anspråk. Konsekvenserna beror huvudsakligen på minskad yta grund botten för fiskreproduktion. Påverkan på strandskyddets intressen är således begränsad och planförslaget är i linje med strandskyddets syften.

Närmare om bedömning av undantag från strandskydd

Allemansrättens utbredning och kvalitet

Strandskyddets syfte är bl.a. att främja friluftsliv. En förutsättning för friluftsliv är att allmänheten får vistas i området. Exempelvis hemfrid vid bostäder, privata brygganläggningar och småbåtshamnar utesluter allemansrätt. Även för verksamhetsområden kan tillträde hindras. Planförslagets förändring av allemansrättens utbredning är därmed utgångspunkt för att bedöma påverkan. Tillgängliga områden har olika kvalitet för friluftsliv och ändrad betydelse ska utvärderas. (MB 7 kap 1 § 1 st. 1 p, Prop. 2008/09:119 s. 37)

Betydelsefulla för friluftslivet är främst parker, strandpromenad, bryggor för bl.a. bad och båtliv, badstrand samt möjlighet att färdas på vattnet. Andra områden bedöms ha så liten betydelse för friluftslivet att de inte behöver utvärderas närmare.

Allemansrättens utbredning och kvalitet enligt planförslaget ska jämföras med nollalternativ. Rimligt nollalternativ bedöms vara att bebyggelse fullföljs enligt

gällande plan men att parkeringsplatser inte byggs fullt ut. För tydlighets skull jämförs planförslaget även med nuläget. Nollalternativet innebär att Östra Primusparken samt del av Västra Primusparken, som idag används för friluftsliv, tas i anspråk. (Figur 3). Nollalternativet innebär negativa effekter för friluftslivet då idag tillgängliga parkområden blir delvis bebyggda. Positivt med nollalternativet är att båtclubbens område, som idag är oåtkomligt, skulle bli tillgängligt och möjliggöra promenad utmed Mälaren. I övrigt bedöms skillnader mellan dagens nyttjande och nollalternativ inte betydelsefulla.

Planförslaget innebär att områden med allemansrätt ökar, både jämfört med både dagens situation och med nollalternativet. Lilla Essingen har sådan stadskaraktär att allmänheten vistas mycket nära boende, dvs. hemfrid finns knappast. Planen tydliggör områdenas tillgänglighet. Exempelvis utpekas grönområden som allmän plats, strandpromenadens och parkernas offentliga karaktär stöds av planbestämmelser om offentlig verksamhet på bottenvåning och om tillgängliga (allmänna) bryggor.

Planförslaget ökar avsevärt den yta som blir tillgänglig för friluftsliv. Det blir som idag varierat friluftsliv, men delvis med ändrat läge. Kvalitén kommer att ändras när det gäller ljus, ljud och utblickar. Det blir huvudsakligen positiva förändringar för friluftslivet, både jämfört med nollalternativet och med dagens situation (Figur 8 och 9).

Huvudsaklig förändring jämfört med nollalternativet är att inre delen av Västra Primusparken bebyggs. För planförslaget är slutsatsen en väsentlig positiv effekt, eftersom två större sammanhängande parker säkerställs och tillkommande yta är i samma storleksordning som dagens Västra Primuspark samt att man får en sammanhängande strandpromenad i strandnära läge. Utsikten mot Fredhäll begränsas då småbåtshamnen delvis skymmer men för planförslaget är slutsatsen att utblickar förbättras utmed strandpromenaden. Väsentlig positiv effekt är att det blir mindre buller.

Slutsatsen är att planförslagets konsekvenser för friluftslivets intressen är positiva.

Livsvillkor för djur-och växtliv

Strandskyddets syfte är också att bevara goda livsvillkor för djur- och växtliv. Huvudmotivet att skydda även naturintresset var det speciella djur- och växtliv som finns vid stränder. Skyddet gäller emellertid inte bara höga naturvärden utan bedömningen av påverkan ska beakta även vardaglig natur utanför strandzonen, om det är fråga om goda livsvillkor som bestämmelsen anger. Bedömningen av påverkan ska ta upp även vardaglig natur utanför strandzonen, med beaktande av syftet om goda livsvillkor. (MB 7 kap 13 § 1 st. 2 p, 18 c §, prop. 2008/09:119 s. 99, 104 f.)

Landområdet har i detta fall relativt lågt ekologiskt värde. Enstaka träd är värdefulla men bedömningen är att planförslaget inte avgör om de kan finnas kvar. Östra Primusparken är det mest värdefulla parkområdet och planförslagets långsiktiga säkerställande bedöms därför betydelsefullt. Träd bedöms generellt ha betydelse och pilträd utmed stranden kan medverka till potentialer för fisk. Planförslaget innebär att ett stort antal träd tas ned och att nya planteras. Konsekvenserna för livsvillkor i landområden bedöms som

klart positiva i förhållande till nollalternativet. Positiva konsekvenser av parkens säkerställande bedöms betydelsefulla.

Vattenområden med goda livsvillkor är huvudsakligen grunda, skyddade bottnar med vegetation. Planområdet bedöms inte ha något större värde som reproduktionsområde. Dagvattenhantering kan antas minska belastningen av föroreningar. Stranden är idag utfyllnader. Åtgärder för ökad utfyllnad bedöms inte beaktansvärt förändra livsvillkor.

Slutsatsen är att planförslaget ger huvudsakligen positiva konsekvenser för naturintresset när det gäller landområdet och bedöms inte nämnvärt påverka i vattenområden.

Helhetsbedömning och undantag från strandskydd

Alla åtgärder kräver inte prövning i förhållande till strandskyddet. Domstol har i flera fall konstaterat att påverkan är så liten att det inte behövs undantag och dispensansökan har avvisats. Praxis klargör att undantag prövas vid ringa negativ påverkan från projekt. (Högsta domstolens dom 2008-01-18 i T 4786-05)

I detta fall gäller det inte påverkan från enstaka projekt, utan bedömning av en plan för ett större område. Planen får anses ge sammantaget positiva konsekvenser för strandskyddets båda intressen. I vissa delar av planområdet förbättras för i första hand friluftslivets intressen och i andra delar blir det bebyggelse istället för friluftsliv. Situationen med ömsom negativt och ömsom positivt och ömsom konflikter mellan strandskyddets intressen, kan hanteras på olika sätt. Planen kan delas upp i projekt, så att strandskyddet upphävs delvis. I detta fall har strandskydd emellertid inte behandlats som projekt utan har varit en planeringsförutsättning som har påverkat hela områdets markanvändning, placering, utformning och reglering. Konsekvenser för intressena, inklusive konflikter mellan strandskyddets två intressen, har utvärderats mot bakgrund av hela planområdet. Avsikten är därmed att upphäva strandskydd för hela planområdet. Motivet för denna helhetssyn är som sagt att planering bygger på helhetsbedömning, där strandskyddets syften aktivt främjas i planen samtidigt som exploateringen är en förutsättning för att i praktiken kunna stärka kvalitén. Vidare beaktas att det är vanligt att genomförandets ökade kunskap visar bättre lösningar, som kan hindras eller motverkas om de måste dispensprövas separat innan de kan genomföras. Ytterligare motiv är av administrativ art. Exempelvis kan lekanordningar, glasskiosk, pergola, flaggstång, parkbänkar, risvasar för fiskars lek m.fl. mindre anordningar för ena av strandskyddets intressen väcka frågan om dispensprövning, men får anses ha mycket begränsad betydelse för strandskyddet. Det är lämpligare och tydligare för tillämpning och tillsyn att hela området har samma förutsättningar, dvs. att frågan om strandskydd har behandlats och konflikter mellan strandskyddsintressena har bedömts i ett sammanhang.

Därför omfattar undantagsprövningen inte bara områden som tas i anspråk, utan även områden som planeras ha kvar sitt användningssätt eller förbättras för en av eller båda strandskyddsintressena. Ett exempel är vattenområden som ska hållas öppna (W) och park som blir skyddad som allmän plats. Tack vare helhetsperspektivet ingår även bedömning av ändringar som inte skulle ha

aktiverat krav på undantag från strandskyddet, t.ex. omvandling av dagens båtklubbssområde så det blir tillgängligt för allmänheten.

Planeringens helhetsperspektiv kräver uppmärksamhet i undantagsprövningen för planen, eftersom begränsad negativ påverkan gör att mindre tunga skäl för undantag kan godas. Exempelvis planens säkerställande av område för park eller av vattenområde som öppet.

Slutsatsen är att undantag provas för planförslaget och mot bakgrund av planförslaget.

Omständigheter som kan utgöra särskilda skäl

Även då påverkan är begränsad, förutsätter undantag från strandskyddet att det finns speciella omständigheter som kan motivera att annat intresse prioriteras. Före 2009 fanns allmänt formulerade kriterier till stöd för bedömningen av prioritet. Idag begränsar miljöbalken uttryckligen vilka omständigheter som får åberopas i bedömningen av prioritet.

Äldre Allmänna råd från Naturvårdsverket angav att t.ex. utbyggnad av tätort med permanentbebyggelse kunde motivera upphävande av strandskydd. Om värdefulla områden för växt- och djurlivet inte togs i anspråk och allmänhetens tillgång till stränderna säkerställdes genom detaljplanen, bedömdes det också som motiv för att upphäva strandskydd. Även för områden som redan tagits i anspråk kunde det vara motiverat att godta upphävande, eftersom strandskyddets intressen inte längre var så uttalade där.

Dagens preciseringar i miljöbalken bygger vidare på de äldre grunderna men innebär bl.a. att alternativa platser för tätortsutbyggnad måste övervägas.

Dagens regler beskrivs i MKB avsnitt 6.5.

Här nedan beskrivs omständigheter som kan utgöra särskilda skäl. Detta avser omständigheter som idag får åberopas i bedömningen om det finns särskilda skäl att medge undantag. Dessa omständigheter är relevanta även för bedömningen enligt äldre regler och åberopas därmed oavsett vilket lagval som görs av beslutanden.

Skäl för att upphäva strandskydd i planområdet är huvudsakligen att planens markanvändning tillgodoser angelägna allmänintressen som bebyggelse och säkerställande av park- och friluftsområden. Sådant allmänintresse ska vara långsiktigt och alternativ behöver övervägas. Höga värden för strandskyddets intressen kan göra att annan plats måste sökas, även då planen gäller väsentligt allmänintresse. Vidare är skäl för att upphäva strandskyddet att planförslaget medger anordningar av sådan art att de behöver ligga vid stranden och delvis för att tillgodose friluftslivets intressen (småbåtshamn, bryggor, strandpromenad). Därtill kommer att vissa områden är ianspråktaga. (MB 7 kap. 18 c § 1 st. 1, 3 och 5 p)

Planförslaget innebär en samlad omvandling av västra delen av Lilla Essingen, med bostäder och service samt säkerställande för natur- och friluftsintressen. Planförslagets bebyggelse och tillgodoseende av natur- och friluftsintressen hänger samman på flera sätt. Planändring för att tillgodose friluftsliv eller natur är inte trolig. Naturvärdena motiverar inte skydd enligt miljöbalken. Säkerställande och utveckling av parker och strandpromenad såväl som

bullerskydd förutsätter bebyggelseutvecklingen. Det finns i detta fall inte sådana värden för friluftsliv eller livsvillkor som kunde motivera att delområden bedöms för sig.

Utvärderingen av planförslaget bygger på en samlad bedömning av västra delen av Lilla Essingen med omgivande vatten. De allmänna intressena i friluftsliv och livsvillkor har beaktats samlat i planeringen, genom dels planförslagets utbredning av användningen för allmän plats, vattenområden av olika slag samt kvartersmarkens utformning, dels bestämmelser om utformning och användning. På motsvarande sätt behöver allmänintresse som motiv för upphävande också utvärderas samlat för planläggningen.

Översiktsplanen ger stöd för planförslaget. Allmänna intressena av bebyggelse, anordningar för friluftslivet och bevarande av parkområden för i första hand friluftslivet lyfts fram på flera sätt i översiktsplanen. Planeringsinriktningen är att skapa tät stadsmiljö, attraktiv, trygg och tillgänglig för boende, företagande och besökare. Utbyggnad av strandpromenader ska åtgärda bristande länkar. God tillgång till attraktiva parker och grönområden ska säkerställas. Slutsatsen är att miljöbalkens krav, att bedömningen av strandskydd ska ta stöd av den kommunala översiktsplanen, har iakttagits i planförslaget. (MB 2 kap 6 § 2 st jämförd med 6 kap 19 § och 5 § förordningen 1998:896 om hushållning med mark- och vattenområden m.m.)

Giltigt allmänintresse innebär att planförslaget får särskild tyngd då motstående allmänna intressen bedöms. Den avvägningen återkommer nedan. När det gäller giltigt allmänintresse anger förarbetena att "För att det ska vara fråga om ett angeläget allmänt intresse bör den planerade åtgärden långsiktigt ge fördelar för samhället." (Prop. 2008/09:119 s. 106)

I detta fall framgår fördelarna för samhället av analyserna bakom översiktsplanen och den regionala utvecklingsplaneringen. Bostäder i Stockholms innerstad är mycket angeläget allmänt intresse, även ur regionalt och nationellt perspektiv. Praxis bekräftar att även om nya bostäder inte generellt är angeläget allmänintresse kan påtaglig bostadsbrist, som i Stockholmsregionen, leda till den slutsatsen. (MÖD dom 2016-02-22 i P 6876-15). Slutsatsen är att planförslaget gäller angeläget allmänintresse.

Alternativ behöver övervägas även för giltigt allmänintresse. Förarbetena anger att "En förutsättning är att det kan visas att en annan lokalisering är omöjlig eller i vart fall orimlig för att tillgodose det angelägna allmänna intresset." (Prop. 2008/09:119 s. 54) Vidare anges att "Det ska prövas om åtgärden måste företas inom strandskyddsområdet. Om åtgärden kan lokaliseras utanför detta område, ska den lokaliseringen väljas." (Prop. 2008/09:119 s. 106)

Praxis har med tillämpning av de nya reglerna (som inte är formellt tillämpliga i detta fall) underkänt planers hantering av alternativ, dels för ca 700 bostäder vid Arenastaden, Solna, (MÖD dom 2016-02-22 i P 6876-15) och dels för skola vid sjön Trekanten, Stockholm (MÖD dom 2016-04-27 i P 8109-15). Fallen gällde områden med höga värden för friluftsliv och natur. Det saknades utredning som visade att det inte fanns möjlighet att bygga motsvarande

utanför strandskyddat område. Inte heller hade utvärderats alternativ som kunde tillgodose både strandskyddets och bostadsförsörjningens intressen.

I detta fall har alternativ lokalisering bedömts ur flera perspektiv. Det finns inte lämpligt utrymme för bebyggelse utanför strandskyddade områden på Lilla Essingen. Alternativ lokalisering har övervägs i mer övergripande sammanhang, dels i översiktsplanering och i regionplanering. Som Mark och miljööverdomstolen konstaterade är bostadsbristen påtaglig. Bostäder i centrala Stockholm får anses så efterfrågade att alternativ lokalisering inte finns i egentlig mening. Det är inte rimligt anta att det finns tydligt bättre lokalisering. Planeringen i Stockholm stad liksom regionplaneringen prioriterar byggande i lägen med god kollektivtrafik samt ger principer för att motverka att staden sprids ut på olämpligt sätt. Lilla Essingens kommunikationsläge och närhet till centrum innebär att planområdets fulla utnyttjande är betydelsefullt för hållbar stadsutveckling. Så goda lokaliseringar kan betraktas som lägesbunden resurs. Detta sammantaget visar att annan lokalisering i övergripande perspektiv inte är rimligt att utreda vidare.

I detta fall har alternativ placering och annan utformning beaktats på flera sätt. Planförslaget har med strandskyddet som planeringsförutsättning utvecklats under flera år med ett antal alternativ. Planens bestämmelser har också utvecklats under planeringen, bl.a. med stöd av samråd med länsstyrelsen, för att tydliggöra hänsyn till allemansrätt och livsvillkor. Hanteringen av alternativ redovisas närmare i detaljplanens miljökonsekvensbeskrivning.

Värdena för strandskyddets intressen kan innebära att allmänintresset inte räcker som motiv. Förarbetena anger att "Avvägningen mot områdets skyddsvärden kan i vissa fall innebära att det saknas förutsättningar för ett undantag trots att de angivna skälen finns." Å andra sidan kan motstående allmänintresset vara så tungt att beaktansvärd påverkan på friluftsliv och goda livsvillkor accepteras: "I vissa situationer kan det vara rimligt att ge företräde åt ett sådant intresse även om strandskyddsintresset kan skadas mer än obetydligt." (Prop. 2008/09:119 s. 54)

I detta fall är konsekvenserna för strandskyddets intressen samlade positiva, jämfört med såväl dagens situation som nollalternativet. Det finns negativa effekter, men de bedöms små och rör begränsade delar av planområdet. Vidare noteras att påverkan delvis orsakas av åtgärder för att tillgodose motstående strandskyddsintresse, t.ex. naturpåverkan av strandpromenad, badstrand och bryggor för allmänheten.

Praxisfallen gäller som nämnts inte här tillämpliga regler, men det kan konstateras att planområdet inte har motsvarande höga värden som de fallen. Vidare konstateras att i detta fall har övervägts alternativ som tillgodoser både strandskyddets och bostadsförsörjningens intressen. Planen har tydligt anpassats efter strandskyddets förutsättningar. Slutsatsen är att planförslaget uppfyller de kriterier som praxis lyfter fram.

Slutsatsen är att strandskyddets intressen delvis sammanfaller och delvis är motstående. Huvudsakligen är förändringar positiva men i delområden antas begränsade negativa påverkan. Detta ger förutsättningar för att på ovanstående skäl upphäva strandskyddet i planområdet.

Ytterligare särskilda skäl är relevanta i delar av planområdet, dvs. förstärker det övergripande skälet allmänintresse. De viktigaste omständigheterna sammanfattas för tydlighets skull. Planförslaget innebär att byggnader och anläggningar uppförs på redan exploaterad mark. Exploaterad mark anses normalt som ianspråktagen på sådant sätt att det är skäl för att upphäva strandskyddet. Det gäller byggnader i den inre delen av Västra Primusparken och delar av byggnader närmast vattnet. Områden som idag används för Lilla Essingens båtklubb är också ianspråktagna. Detta överlappar således skälet att tillgodose angeläget allmänintresse. Strandpromenad och bryggor liksom småbåtshamnen behöver ligga vid vattnet. Tidigare kvartersmark säkerställs som park, dvs. för strandskyddets syften. Det gäller Östra Primusparken och del av Västra Primusparken. Enligt förarbetena kan åtgärder som betingas av frilufts- eller naturvårdsskäl godtas som särskilt skäl, d.v.s. vara av allmänintresse (Prop. 2008/09:119 s. 106).

Samlad slutsats är att planförslaget bygger på väl dokumenterat kommunalt, statligt regionalt och nationellt intresse av tätortsutveckling. Förslaget uppfyller reglernas krav att det ska gälla angeläget allmänt intresse och långsiktiga fördelar för samhället. Ändamål med planen är att skapa god boendemiljö som stödjer hållbar stadsutveckling, vilket förutsätter att goda lägen förtätas. I denna storstad är det inte fråga om att välja mellan olika platser utan att ta till vara möjligheterna. Rimliga alternativ har övervägts. För stora delar av planen finns flera överlappande skäl som talar för att upphäva strandskyddet. Påverkan på strandskyddets intressen är samlat betydelsefull och positiv. I vissa delar förutses begränsad negativ naturpåverkan, men goda livsvillkor skadas inte. Detta talar för att samlat prioritera planeringens ändamål, delvis sammanfallande med strandskyddets intressen, och upphäva strandskydd i hela planområdet.

Slutsatsen

Sammanfattningsvis gäller att för hela planområdet åberopas det allmänna intresset av tätortsutveckling med bostäder och friluftsområden. För Östra Primusparken och östra delen av Västra Primusparken ska tilläggas det allmännas behov av att reglera och löpande anpassa användningen av parkerna utifrån friluftslivets aktuella intressen. Det är därför viktigt att även upphävande av strandskydd sker för planerad parkmark.

Delområden är redan ianspråktagna på sådant sätt de saknar betydelse för strandskyddets intressen. Det gäller alla ytor för bostadshus utom "Skärmhuset" (nr 1), hus nr 5 och delar av hus nr 4. Det gäller också dagens område för båtklubben och delar av viken där utfyllnad planeras.

Slutsatsen är att det finns förutsättningar enligt såväl äldre regler som nya regler i miljöbalken att förordna att strandskydd inte ska finnas i områden som ska ingå i detaljplanen. Fri väg för allmänhetens tillträde till strandlinjen säkerställs genom den strandpromenad som finns och utvecklas inom allmän plats (park). Förslaget uppfyller också dagens krav i PBL på planmässig avvägning, eftersom det allmänna bostadsförsörjningsintresset och god hushållning med mark och vatten genom förtätning vid goda kollektivtrafiklägen, på denna plats väger tyngre än strandskyddsintresset.



Bilagor

Detaljplanekarta 2017-03-21

Planbeskrivning 2017-03-21 med MKB 2017-03-21

Planeringsunderlag 1 "Strandskyddsdiskussioner till detaljplan Primusområdet

Lilla Essingen" 2017-03-17

Planeringsunderlag 2 "Kv Primus, Lilla Essingen Trafikbullerutredning" rev
2017-03-21