

2022-04-29

TJÄNSTESKRIVELSE

Dnr: KFKS 2021/675

Anmälan om anläggande av fotbollsplaner m.m. i Källtorp (del av fastigheten Erstavik 25:1)

Överklagan av beslut från Länsstyrelsen Stockholm

Förslag till beslut

1. Kommunstyrelsen beslutar att överklaga Länsstyrelsen Stockholms beslut den 19 april 2022, ärendebeteckning 525-16527-2022, att förbjuda Nacka kommun att anlägga två konstgräsplaner med mera i Källtorp (del av fastigheten Erstavik 25:1) i enlighet med bilaga 2 till tjänsteskrivelsen daterad den 29 april 2022.
2. Kommunstyrelsen befullmäktigar kommunjurist Christopher Arontaus och Sylvia Ryel eller den de i sitt ställe sätter, att föra kommunens talan i domstol i mål om anläggande av fotbollsplaner med mera i Källtorp.

Sammanfattning

Länsstyrelsen beslutade den 19 april 2022 att förbjuda Nacka kommun att anlägga två konstgräsplaner för fotboll med mera inom del av fastigheten Erstavik 25:1 i Källtorp. Beslutet om förbud meddelades med stöd av 12 kap. 6 § fjärde stycket miljöbalken och länsstyrelsen motiverade beslutet i huvudsak med att åtgärderna innebar en sådan skada på naturmiljön och kulturmiljön och landskapsbilden att åtgärderna inte kan tillåtas.

Bedömningen är att det finns skäl att ifrågasätta länsstyrelsens beslut om förbud på ett antal olika grunder. Grunderna gäller bland annat om anläggandet av fotbollsplanerna utgör en påtaglig skada på natur- och kulturmiljön, om ett förbud är motiverat när hänsynsåtgärder har redovisats av kommunen och riktigheten i länsstyrelsens intresseavvägning. Mot denna bakgrund bedöms det föreligga skäl att överklaga länsstyrelsens beslut. Kommunstyrelsen föreslås därför besluta om att överklaga länsstyrelsens beslut och hemställa om anstånd med att utveckla talan och grunder till den 17 juni 2022.

Ärendet

Bakgrund

Kommunstyrelsen beslutade den 31 augusti 2020, § 221, att ingå arrendeavtal med

Herman Petersen Fideikommiss AB för att kunna anlägga konstgräsplaner med mera inom fastigheten Erstavik 25:1 i Källtorp. Ett stort antal utredningar bland annat en artskyddsutredning, en fladdermusinventering och en kulturmiljöanalys har tagits fram inför de tillståndsansökningar som behöver göras för att få anlägga fotbollsplanerna. Det aktuella området är utpekade som riksintresse för kulturmiljövård samt friluftsliv enligt 3 kap. 6 § miljöbalken.

Anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ska göras om en verksamhet eller en åtgärd, som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt miljöbalken, kan komma att väsentligt ändra naturmiljön. Kommunen anmälde den 28 mars 2022 om samråd för anläggandet av två konstgräsplaner för fotboll med tillhörande stängsel, belysning, omklädningsrum och parkeringsytor, på del av fastigheten Erstavik 25:1, skifte 14.

Länsstyrelsens beslut att förbjuda fotbollsplanerna

Länsstyrelsen beslutade den 19 april 2022 att med stöd av 12 kap. 6 § fjärde stycket miljöbalken förbjuda Nacka kommun att anlägga de två konstgräsplanerna för fotboll med tillhörande stängsel, belysning, omklädningsrum och parkeringsytor på den sökta platsen. Länsstyrelsens beslut framgår av bilaga 1.

I motiveringen till beslutet anger länsstyrelsen inledningsvis att det aktuella området idag består av gammal jordbruksmark och att de anmälda åtgärderna kommer innebära ändrad markanvändning och att den idag öppna jordbruksmarken bebyggs. På grund av höjdskillnader måste områdets topografi planas ut. Länsstyrelsen anger att området har dokumenterat höga kulturvärden och ligger inom riksintresse för kulturmiljövården, Erstaviken (AB 52, Nacka sn). Källtorps gård med tillhörande äldre odlingslandskap är ett av de uttryck som ligger till grund för riksintressets utpekande. Miljön är även utpekad som särskilt värdefull i Nacka kommuns kulturmiljöprogram.

Länsstyrelsen anger att i förarbetena till miljöbalken anges att naturmiljöfrågor ofta hör ihop med kulturmiljöfrågor samt att i tidigare förarbeten till naturvårdslagen framhålls att begreppet natur innesluter även den kulturpräglade naturen. Vidare anges att begreppet naturmiljö bör tolkas vidsträckt och även inkludera landskapsbilden och kulturlandskapet framgår även av Naturvårdsverkets allmänna råd om anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken (NFS 2001:15). Länsstyrelsen anger att begreppet naturmiljön i 12 kap. 6 § miljöbalken därför ska anses omfatta även kulturmiljövården.

Länsstyrelsen anser inte att de rekommendationer som lämnats för att minska den negativa påverkan är tillräckliga. Länsstyrelsen bedömer att de föreslagna åtgärdernas negativa påverkan på natur- och kulturmiljön blir så stor att den inte kan anses lämplig.

Länsstyrelsen anser inte att det är möjligt att förelägga om några hänsynsåtgärder för att begränsa skadan på naturmiljön i tillräcklig omfattning.

Vid den avvägning mellan allmänna och enskilda intressen som ska göras innan ett förbud meddelas gör länsstyrelsen bedömningen att det allmänna intresset av att bevara befintliga kulturmiljövärden väger tyngre än sökandens enskilda intresse av att anlägga fotbollsplaner med tillhörande anläggningar.

Med hänvisning till ovan förbjuder Länsstyrelsen de anmälda åtgärderna. Beslutet får överklagas till mark- och miljödomstolen senast den 10 maj 2022.

Juridik- och kanslistabens bedömning och skäl för att överklaga

Juridik- och kanslistaben har analyserat länsstyrelsens beslut och gör följande bedömning.

Länsstyrelsen fäster i sitt beslut stor vikt vid kulturmiljö och landskapsbild. I länsstyrelsens beslut konstateras en vidsträckt tolkning av begreppet naturmiljö i miljöbalken, i vilket länsstyrelsen bedömer att även kulturmiljön ryms, vilken anges ha ett juridiskt stöd utifrån tidigare förarbeten och rättspraxis.

Juridik- och kanslistaben bedömer att det skäl att ifrågasätta länsstyrelsens beslut om förbud på ett antal grunder, vilka redogörs för nedan.

Utgör åtgärderna en påtaglig skada på natur- och kulturmiljön?

För det första finns det skäl att ifrågasätta om länsstyrelsen har gjort en korrekt bedömning av skadan på kulturmiljön och därmed naturmiljön. Vid prövning enligt 12 kap. 6 § miljöbalken av åtgärder som kan innebära en ändrad användning av mark- eller vattenområden, ska bland annat bestämmelserna i 3 kap. 6 § miljöbalken, om skydd för vissa områden med särskilda natur- eller kulturvärden, beaktas. Enligt 3 kap. 6 § miljöbalken ska områden som omfattas av riksintresse för kulturmiljövård eller friluftsliv skyddas mot åtgärder som påtagligt skadar natur- eller kulturmiljön.

Enligt Naturvårdsverkets allmänna råd till 3 kap. 6 § miljöbalken kan påtaglig skada uppstå om en åtgärd med irreversibel (oåterkallelig) negativ inverkan på något eller några av de värden som utgör grunden för riksintresset sker eller om den negativa inverkan blir så stor att området i något avseende förlorar sitt värde som riksintresse.

Avgörande för bedömningen av om en förändring kan innebära påtaglig skada eller inte är i hur hög grad platsen fortsatt har förutsättningar att återspegla det riksintressanta kulturhistoriska sammanhang som präglar området. För att bedöma detta bör arten, omfattningen och konsekvenserna av förändringen kartläggas och påverkan på de värden som utgör motiv till utpekandet bedömas.

Juridik- och kanslistaben konstaterar att det aktuella riksintresset för kulturmiljövården är allmänt beskrivet och att den aktuella ytan benämns som ”de öppna odlingsmarkerna” i riksintressebeskrivningen. Riksintresset gäller främst Erstavik med herrgårdsbyggnaden, gårdsmiljön och odlingsmiljöer. Det är ett stort område och det finns många hävdade marker kvar inom riksintresseområdet utöver den sökta platsen för fotbollsplanerna. Ängen som är tänkt att användas för anläggande av fotbollsplaner utgör en liten del av den kulturmiljö som finns och vårdas inom hela Erstavik. Riksintresset för kulturmiljövården är inte det enda riksintresset utan området är även utpekade som riksintresse för friluftslivet. Riksintresset för friluftslivet hänger i vart fall delvis ihop med kulturvärden såsom områden med särskilt goda förutsättningar för berikande upplevelser i natur- och/eller kulturmiljöer och områden med särskilt goda förutsättningar för friluftaktiviteter och därmed berikande upplevelser. I beskrivningen av det aktuella riksintresset för friluftslivet för området konstateras att området bör bevaras som det är idag, utan några större ändringar men gärna med åtgärder som ökar tillgängligheten och bevarar områdets karaktär.

Juridik- och kanslistaben bedömer att det finns skäl att ifrågasätta om de anmälda anläggningarna utgör en påtaglig skada på naturmiljön. I sammanhanget ska det beaktas att det aktuella riksintresset för kulturmiljövården inte är särskilt uttömmande för den aktuella platsen samtidigt som området kring Hellasgården och Erstavik är utpekade som ett riksintresse för friluftsliv. Även om fotbollsplaner inte nämns specifikt för platsen inom riksintresset för friluftsliv finns det bollplaner i vart fall 400-500 meter från platsen. Fotbollsplaner är således inget främmande för kulturmiljön. Vidare får de anses erbjuda förutsättningar för varierande upplevelser och att kunna öka tillgängligheten till området. Den omgivande kulturmiljön avskärmas till viss del redan idag av ett antal träd från den öppna odlingsmarken. Det finns ingen visuell koppling mellan den aktuella ängen där fotbollsplanerna planeras och prästbostaden inom Källtorps gård. Prästbostaden är omgärdad av en hög granhäck och avskärmas även från ängen av en större och trafikerad väg. Det finns således inget visuellt samband mellan gårdsbebyggelsen och ängen. Det finns vidare inget funktionellt samband mellan gårdsbebyggelsen och ängen eftersom det inte är gården som brukar eller har tillgång till den öppna marken. Vad gäller anläggandet av fotbollsplanerna med bland annat stödmurar och konstgräs är dessa åtgärder möjliga att återkalla såtillvida att det möjligt att ta bort dem.

Utifrån ovan är bedömningen att fotbollsplanerna och tillhörande anläggningar inte förändrar platsens karaktär tillräckligt mycket. Platsen bör fortsatt ha förutsättningar att återspegla det riksintressanta kulturhistoriska sammanhang som präglar området. Juridik- och kanslistaben bedömer därför att de anmälda åtgärderna inte utgör en sådan påtaglig skada på natur- och kulturmiljön att det finns skäl att förbjuda dem.

Är ett förbud motiverat när hänsynsåtgärder har redovisats?

För det andra har kommunen i samrådet bifogat en kulturmiljöanalys av Källtorp innehållande rekommendationer för att minska den negativa påverkan på kulturmiljön. Länsstyrelsen anser dock att de rekommendationer som har lämnats inte är tillräckliga och att åtgärdernas negativa påverkan på natur- och kulturmiljön blir så stor att den inte kan anses lämplig. Länsstyrelsen anser att fotbollsplanerna tar bort en viktig del av riksintresset för kulturmiljövården, vilket inte kan kompenseras.

Beslutet går att ifrågasätta utifrån utgångspunkten att tillsynsmyndigheten i första hand bör besluta om hänsynsåtgärder innan den beslutar om ett förbud. Om det finns åtgärder som kan minska skadan på kulturmiljön såsom utformning av fotbollsplanerna med närområde eller kompensationsåtgärder som lyfter kulturmiljövärde borde länsstyrelsen ha förelagt om hänsynsåtgärder istället för att besluta om förbud direkt. Juridik- och kanslistaben delar inte länsstyrelsens bedömning att ett förbud är motiverat och anser att denna fråga behöver prövas ytterligare för att bedöma rimligheten av ett förbud.

Länsstyrelsens intresseavvägning

För det tredje finns det skäl att ifrågasätta den intresseavvägning som länsstyrelsen har gjort i det aktuella beslutet. Länsstyrelsen anger mycket kortfattat att det allmänna intresset av att bevara befintliga kulturmiljövården väger tyngre än sökandens enskilda intresse av att anlägga fotbollsplaner med tillhörande anläggningar. I Mark- och miljööverdomstolens dom den 16 december 2020 i mål M 7353-19 angående föreläggande om försiktighetsmått för att minska bullerstörningar från Boovallen anges i domskälen till den domen att det vid bedömningen av vilka krav på åtgärder som är miljömässigt motiverade och rimliga för att begränsa en olägenhet måste beaktas att det föreligger ett starkt allmänintresse av att idrottsverksamhet kan bedrivas inom rimliga avstånd från bostadsområden. Vidare anförs att tillgången till idrottsplatser, särskilt för barn och unga, av stor betydelse för folkhälsan. För att främja detta syfte krävs att idrottsplatserna är lokaliserade i närheten av bostäder.

Frågan om en fotbollsplan kan vara ett väsentligt samhällsintresse utifrån lagen om barnkonventionen har även behandlats i ett beslut från Länsstyrelsen i Jämtlands län den 8 juni 2020. Beslutet gällde i det fallet bygglov för fotbollsplan på bruksningsvärd jordbruksmark. I motiveringen till beslutet anförde länsstyrelsen att av artikel 31 i lagen om barnkonventionen framgår bland annat att konventionsstaterna ska uppmuntra tillhandahållandet av lämpliga möjligheter till rekreations- och fritidsverksamhet för barn. Artikel 31 är allmänt hållen och det är inte självklart hur den ska tillämpas. Länsstyrelsen bedömer ändå att artikeln är tillräckligt tydlig för att den ska vara direkt tillämplig. Länsstyrelsen ska därför ta hänsyn till artikeln vid bedömningen av vad som är ett viktigt rekreationsintresse. Med hänsyn till artikel 31 i lagen om barnkonventionen bedömer

länsstyrelsen att en fotbollsplan för barn är ett viktigt rekreationsintresse, och därmed ett väsentligt samhällsintresse. Bygglovets beviljades senare i mark- och miljödomstolen.

Det finns således stöd för att anläggande av fotbollsplaner bör bedömas som ett väsentligt och starkt allmänt intresse och inte bara ett enskilt intresse, vilket länsstyrelsen har anfört i sitt beslut. Det finns därmed skäl att ifrågasätta om länsstyrelsen har gjort en korrekt redovisning av de intressen som finns i ärendet och om myndigheten har gjort en korrekt avvägning eller tagit tillräcklig hänsyn till de olika intressen som ska vägas mot varandra. Intressevägningen blir än viktigare om skadan på natur- och kulturmiljön inte bedöms som påtaglig. Det allmänna intresset av fotboll och idrottsanläggningar bör då väga starkt.

Den samlade bedömningen mot bakgrund av ovanstående är att det finns skäl för att överklaga länsstyrelsens beslut om förbud i syfte att få till en ändring av beslutet. Om beslutet överklagas och anstånds hemställs kommer ytterligare analys av grunderna för överklagan att utredas och utvecklas.

Förslag till överklagan

Kommunstyrelsen föreslås mot bakgrund av ovanstående besluta om att överklaga länsstyrelsens beslut enligt förslag till överklagan, bilaga 2. I förslag till överklagan framförs att kommunens överklagar Länsstyrelsen Stockholms beslut och hemställer om anstånd med att utveckla talan och grunder till den 17 juni 2022.

Framtida hantering

Under förutsättning att anstånd medges till den 17 juni 2022 avses ett ärende om att besluta om utveckling av talan och grunder att behandlas på kommunstyrelsens sammanträde den 13 juni 2022. Detta för att kommunstyrelsen ska kunna ta ställning till och besluta om utvecklade talan och grunder, vilka inte hinner utvecklas redan nu.

Kommunstyrelsen föreslås även befullmäktiga kommunjurist Christopher Arontaus och Sylvia Ryel eller den de i sitt ställe sätter, att föra kommunens talan i domstol i mål om anläggande av fotbollsplaner med mera i Källtorp.

Ekonomiska konsekvenser

Förslag till beslut medför i sig inga ekonomiska konsekvenser. Om beslutet inte överklagas och ändras kommer kommunen inte kunna anlägga fotbollsplanerna enligt ingiven anmälan, vilket i förlängningen medför merkostnader för kommunen.

Konsekvenser för barn

Tillgången till idrottsplatser är av stor betydelse för folkhälsan, särskilt för barn och unga. Det är därmed angeläget att de aktuella fotbollsplanerna i Källtorp kommer till stånd och att länsstyrelsens beslut överklagas i syfte att få till en ändring av beslutet.

Bilagor

1. Länsstyrelsens beslut den 19 april 2022
2. Förslag till överklagan

Mats Bohman
Trafik- och fastighetsdirektör
Stadsledningskontoret

Sidrah Schaider
Stadsjurist
Stadsledningskontoret

Christopher Arontaus
Kommunjurist
Juridik- och kanslistaben