

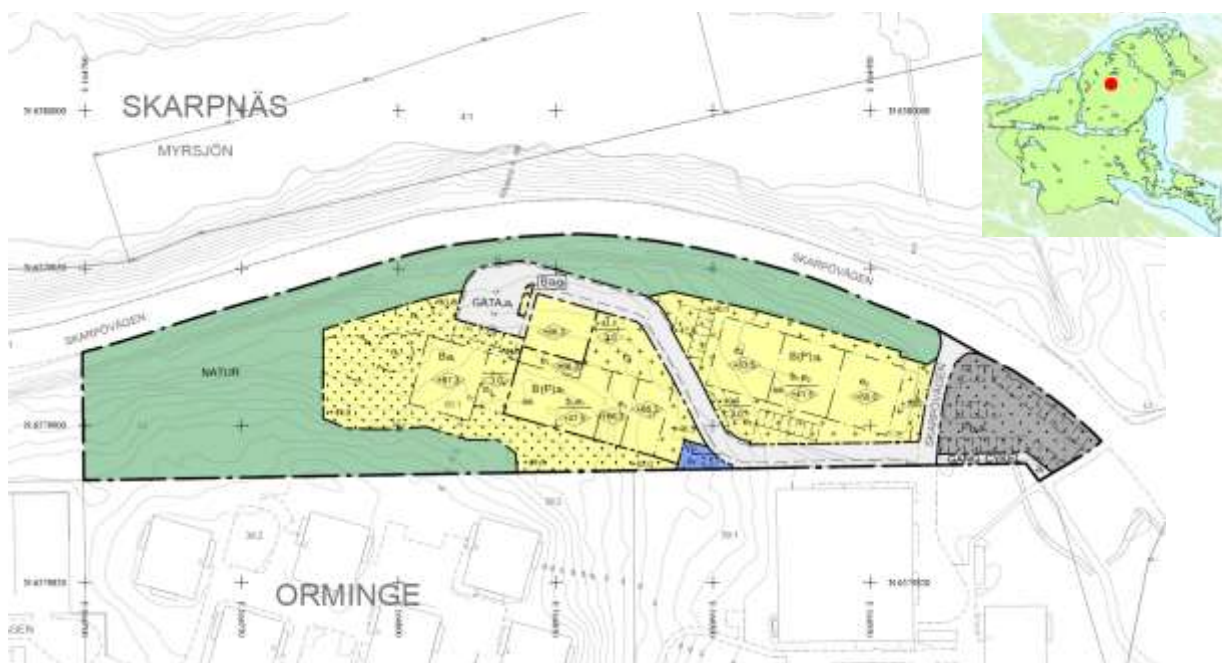
2021-11-10

PM strandskydd
GRANSKNINGSHANDLING
Upprättad november 2021

Dnr: KFKS 2018/244

Upphävande av strandskydd

Detaljplan för Pylonen, Orminge, del av fastigheten Orminge 60:1 i Boo, Nacka kommun



Illustrationen visar detaljplaneförslaget. Den lilla kartan visar var i Nacka kommun som området ligger.



Sammanfattning

De särskilda skäl som kommunen åberopar för att upphäva strandskyddet är 7 kap. 18 c § punkt 2 miljöbalken (MB): att området är genom en väg, järnväg, bebyggelse, verksamhet eller annan exploatering väl avskilt från området närmast strandlinjen samt 7 kap. 18 c § punkt 5 miljöbalken: att området behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området.

Slutsats gällande det särskilda skälet att området är väl avskilt från området närmast strandlinjen

Kommunen bedömer att Skarpövägen till sin karaktär och omfattning har en sådan avskiljande effekt som avses i 7 kap. 18 c § punkt 2 miljöbalken. Till detta kan tilläggas att området där strandskyddet föreslås upphävas varken hyser några särskilda värden för friluftslivet eller höga värden för växt- och djurlivet. Särskilda skäl för att upphäva strandskyddet enligt planförslaget på denna grund föreligger därmed.

Slutsats gällande det särskilda skälet att området behövs för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse

Kommunen bedömer att en förtätning av Orminge tätort med detaljplanen Pylonens ca 200 lägenheter uppförda som fem 7-våningshöga punkthus skapar ett underlag som behövs för bland annat service, skolor, kulturliv och en eventuell kommande tunnelbaneförlängning och att den därför utgör ett angeläget allmänt intresse som långsiktigt ger fördelar för samhället.

Utöver behovet av denna tätortsutveckling som är ett angeläget allmänt intresse måste kommunen kunna visa att exploateringen inte kan ske någon annanstans; *att området behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området*. Därför har kommunen tagit fram en alternativutredning (Bilaga 1). Den visar att en annan lokalisering är omöjlig eller i vart fall orimlig utanför strandskyddat område för att tillgodose det angelägna allmänna intresset av att uppföra bostäder inom detaljplanen Pylonen. Planområdet behöver därmed tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området i enlighet med 7 kap. 18 c § punkt 5 miljöbalken.

Intresseavvägning

I en detaljplan får kommunen upphäva strandskyddet om det finns särskilda skäl för det och om intresset av att ta området i anspråk på det sätt som avses i planen väger tyngre än strandskyddsintresset, jämför 4 kap. 17 § plan- och bygglagen (PBL). Som visats ovan finns särskilda skäl för att upphäva strandskyddet.

För att kunna väga intresset av att bevara strandskyddet inom området mot kommunens intressen av att utveckla tätorten Orminge inom Pylonens planområde, har konsekvenserna av planens genomförande på strandskyddets syfte att långsiktigt bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten samt strandskyddets syfte att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden belysts.

Planens påverkan på naturvärdena bedöms sammanfattningsvis bli liten och påverkan på rekreativvärdena bli försumbar. Det finns dessutom områden med höga värden för



strandskyddets syften alldeles intill planområdet. Bostadsbebyggelsen inom Pylonen är angelägen för kommunen och kommundelen Orminge. I vägningen av de olika allmänna intressena enligt 4 kap. 17 § PBL bedöms intresset av att ta området i anspråk för föreslagen bostadsbebyggelse här väga tyngre än strandskyddsintresset.

Fri passage enligt 7 kap. 18 h § miljöbalken är fortfarande möjlig.

Det innebär sammanfattningsvis att strandskyddet som inträder vid planläggningen av Pylonen i detta fall kan upphävas inom delar av planområdet.

Bakgrund

Pylonen är ett detaljplaneförslag som möjliggör cirka 200 nya bostäder i fem punkthus i sju våningar, i en före detta kraftledningsgata. Detaljplanen har varit ute på samråd och är nu i granskningsskedet. Efter samrådet har plankartan uppdaterats. Dels är naturmarken utökad i planförslaget så att konnektiviteten i den gröna kilen (Nacka-Värmdökilen) kan bibehållas, och dels upphävs strandskyddet nu endast för de delar som ska exploateras.

Planområdet ligger inom ett område som omfattas av äldre stadsplaner och som i dagsläget inte omfattas av strandskydd, men där strandskydd inträder vid planläggning av marken. Strandskyddet inträder 100 meter på land från strandlinjen och omfattar därmed nästan hela detaljplaneområdet.

Enligt plan- och bygglagen (PBL) får kommunen när den antar en ny detaljplan upphäva strandskyddet för ett område, om det finns särskilda skäl för det och om intresset av att ta området i anspråk på det sätt som avses med planen väger tyngre än strandskyddsintresset. I detaljplanen Pylonen avser kommunen att upphäva strandskyddet för att möjliggöra bostadsbebyggelse.

Motiveringen till upphävandet av strandskyddet utvecklas nedan i denna PM.

Förhållandena på platsen

RUFS – Regional utvecklingsplan

Enligt den regionala utvecklingsplanen för Stockholms län, RUFS 2050, ligger Orminge inom ett så kallat ”strategiskt stadsutvecklingsläge”. Strategiska stadsutvecklingslägen är kommuncentrum, storregionala eller regionala bytespunkter och områden med en stor befolkning och ibland områden med lågt socioekonomiskt index. Områdena har generellt sett en hög regional tillgänglighet och potential att utveckla täta och sammanhängande stadsmiljöer. Områdena innehåller i nuläget både bostäder, verksamheter, service, lokal grönstruktur och i några fall även naturreservat och områden av riksintresse. Det finns potential att utveckla urbana kvaliteter och bidra till en starkare social hållbarhet på dessa platser.



Översiktsplan

Enligt Nacka kommuns översiktsplan "Hållbar framtid i Nacka" från 2018 ska Nackas lokala centra och dess omgivningar utvecklas. Detaljplaneområdet för Pylonen berörs i och med närheten till Orminge centrum av denna stadsbyggnadsstrategi. Översiktsplanen pekar ut planområdet som "medeltät stadsbebyggelse" vilket är områden som har alla funktioner som är typiska för en blandad stad. Översiktsplanen anger att den befintliga bebyggelsestrukturen i Orminge i huvudsak bör behållas, men att förtätning är lämplig bland annat i det kraftledningsstråk där ledningarna ska markförläggas och på vissa större parkeringar. I hela området skulle cirka 1 500 bostäder och 500–1 000 arbetsplatser kunna tillkomma till år 2030. Vidare är en ny knutpunkt för busstrafiken prioriterad i centrumutvecklingen och mark bör enligt översiktsplanen avsättas för tunnelbana med station i Orminge centrum. I övrigt anges som ett mål för *En attraktiv och hållbar bebyggd miljö* att nya bostäder och arbetsplatser av större omfattning samt skolor, förskolor och idrottsanläggningar ska ha god kollektivtrafikförsörjning.

Kulturmiljöprogram

Planområdet omfattas av området *Västra Orminge* som är av lokalt intresse för kulturmiljövården enligt Nacka kommuns kulturmiljöprogram. Programmet anger att områdets grundstruktur med tre olika funktionszoner ska behållas och förstärkas vid planering av ny bebyggelse. De tre olika funktionszonerna utgörs av en inre grön zon, en mellanzon med bostadsbebyggelse samt en yttre trafikzon. Pylonens planområde utgör en del av mellanzonen med bostadsbebyggelse, samtidigt som Skarpövägen och Ormingeringen utgör den yttre trafikzonen. Kulturmiljöprogrammets hållning till förtätning i Västra Orminge är att den obebyggda inre grönzonen med öppna grönytor, träd och skogsdungar bevaras och att ytterligare inskränkningar av grönytor undviks. Denna inre grönzon utgörs främst av den så kallade Centrala parken i Västra Orminges mitt.

Nya byggnader bör enligt kulturmiljöprogrammet utformas som tydliga årsringar med en strävan efter samverkan med den befintliga bebyggelsens lågskaliga karaktär och terränganpassade placering. Större kompletteringar sker helst i gränzonen mellan befintlig bebyggelse och trafik/parkering i områdets yttre delar.



Bild 1. Karta över området Västra Orminge (Kulturmiljöprogram för Nacka kommun, 2011, sida 255)

Orminge centrum

Orminge centrum är stadsdelscentrum i Boo kommunedel. Här finns ett flertal butiker, restauranger, bibliotek, närpolis, vårdcentral, tandläkare, gruppbofäder, äldreboende, skolor, förskolor, kyrka, m.m. Orminge centrum är en knutpunkt för kollektivtrafiken och här passerar ett tjugotal busslinjer med ungefär 600 bussrörelser per dag.

I det **detaljplaneprogram** som antogs år 2015 för Orminge centrum planeras bland annat för ca 1 100 – 1 300 bostäder, fler förskoleplatser, utbyggnad av befintliga skolor samt större ytor för verksamheter. Programförslaget innebär också att centrum utvecklas och att en framtida koppling till tunnelbana möjliggörs. Området för Pylonen ingår inte i programmet.



Bild 2. Flygbild över Orminge C. Stora delar av centrum är under ombyggnad och utbyggnad för att möjliggöra fler bostäder och arbetsplatser. Kameran är riktad åt planområdet Pylonens håll som ligger bortom några av punkthusen som anas i grönskan bakom det långa röda huset. Foto Henrik Trygg, 2019.

Planområdet Pylonen

Detaljplanens övergripande syfte är att möjliggöra bebyggelse för ca 200 nya bostäder utmed Skarpövägen. Planen syftar till att skapa förutsättningar för flerbostadsbebyggelse som är lätt att nå med buss, bil, cykel och till fots. Den föreslagna bebyggelsen ska gestaltas med hög arkitektonisk kvalitet. Bebyggelsen ska utgöra en ny årsring men samtidigt vara en välintegrerad del i den befintliga bebyggelsestrukturen i Västra Orminge. Detaljplanen syftar även till att värna om gröna miljöer och bibehålla områden med naturvärden och funktioner för gröna spridningssamband.

Planområdet - ca 1,9 ha stort - är till stora delar kuperat med berg i dagen och sluttar ned mot Skarpövägen som avgränsar området mot norr. Huvuddelen av området ingår i skrivande stund i ett kraftledningsstråk med två större kraftledningarna som här går i öst-västlig riktning. Dessa har ersatts av en markförlagd kabel 2019 och då luftledningarna monteras ned under 2021 så frigörs ytan för detta detaljplaneområde.

Planförslaget medger nya bostäder, ny lokalgata och parkering. Mot bakgrund av befintlig bebyggelses kulturhistoriska värde är föreslagna byggnaders orientering och placering anpassad till befintlig bebyggelsestruktur. Förslaget innehåller fem nya punkthus i 7 våningar, och bebyggelsen anpassas efter terrängen genom souterränglösningar.



Bild 3. Perspektiv över möjlig utformning av bebyggelsen sett från den föreslagna lokalgatan. Vy mot sydöst. Illustration av Arkitema.



Bild 4. Detaljplaneområdet, sett österifrån. Till vänster syns befintliga punkthus, till höger syns Skarpövägen. Myrsjöns strandområde ligger till höger om vägen. På den närmaste parkeringen kommer boendeparkeringen att ligga efter att utformningen i planområdet har ändrats för att bevara ett större naturområde. Foto Nacka kommun.

Under planarbetets gång har alternativa lösningar med en högre exploatering (genom att möjliggöra för ett större antal byggnader) utretts, vilket visat sig vara svårt med hänsyn till områdets topografiska förutsättningar.

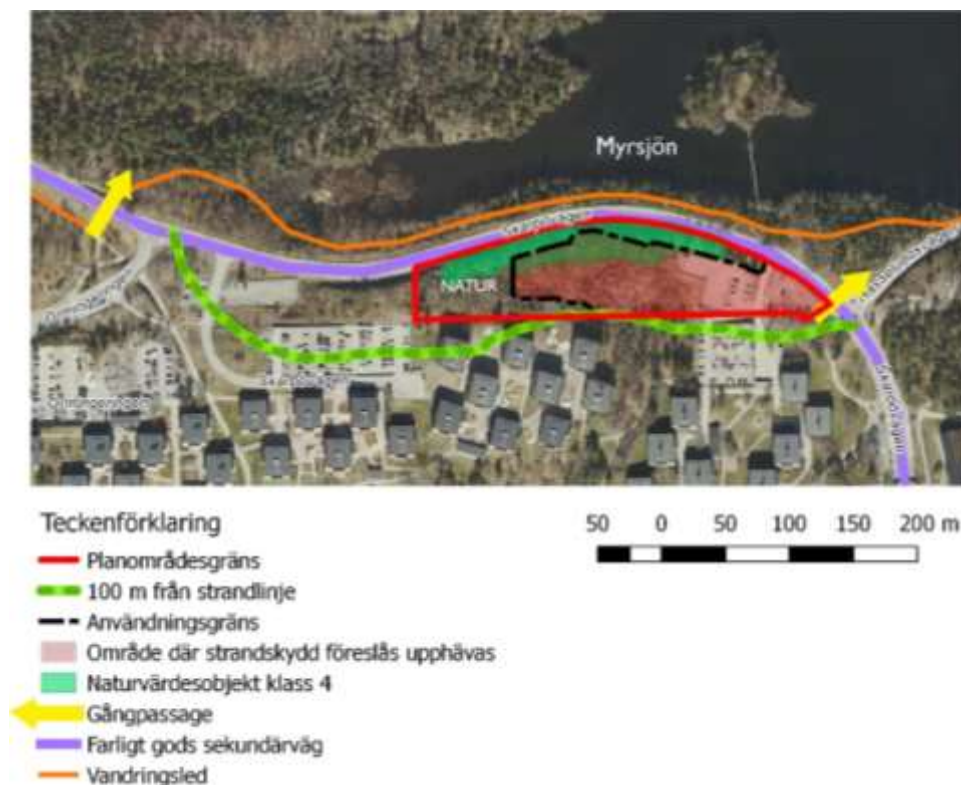


Bild 5. Detaljplaneområdet för Pylonen med plankartans användningsgräns för bestämmelsen Natur inlagd samt andra förutsättningar.

Delar av den mark som frigörs när luftledningarna ersätts av markförlagd kabel möjliggör hela det stadsbyggnadsprojekt som kallas Kraftledningsstråket. Projektet består av tre detaljplaner; Pylonen (denna plan), Amperen och Volten. Finansiering av kraftledningens markförläggning kan ske av kommunen tack vare markanvisningarna i de tre detaljplanerna. Pylonen är det område som står för den största delen av markförläggningens finansiering, cirka 125 miljoner kronor, då området bedömts vara lämpligt för flerbostadshus och en högre exploatering än i de två andra detaljplanerna. De planerna ligger utanför Västra Orminges yttre trafikzon och därför planeras det där för en mer extensiv exploatering i form av radhus och en förskola.

Inom kort gångavstånd nås kollektivtrafik med god turtäthet. Planområdet ligger mellan två busshållplatser som trafikeras av stamnätstrafik med direktbussar till Stockholm, lokalbussar och nattbussar. Stamnätstrafiken på Skarpövägen kommer även att få ökad kapacitet i framtiden. I och med närheten till Orminge centrum finns också en mycket god kollektivtrafikförsörjning därifrån.

Förutom ett område med parkeringsytor i öster utgörs planområdet av naturmark bestående av ett tallskogsstråk utmed Skarpövägen och gräs, ris- och buskvegetation samt ytor med berg i dagen i kraftledningsgatan. Området är en del av ett större barrskogsbälte med spridningsväg mellan Skarpnäs i väster och Rensättra i öster. Skogsstråket inom planområdet domineras av medelålders tall med inslag av ung björk och asp samt enstaka ekar. Enstaka äldre tallar förekommer också. Det finns inga sedan tidigare utpekade natur- och friluftslivsvärden inom planområdet. Genomförd naturvärdesinventering visar att naturvärdena här framför allt är knutna till de enstaka äldre tallarna och förekomst av rödlistade arter. På en äldre tall noterades gnagspår från den ej fridlysta men rödlistade skalbaggen reliktböck. På landskapsnivå bedöms tallskog med äldre träd vara särskilt viktig för biologisk mångfald. Sammanfattningsvis bedöms området totalt sett hysa obetydligt biotopvärde i de öppna markerna och visst naturvärde, motsvarande klass 4, i det skogsbeklädda stråket i norr.



Bild 6. Inventeringsområdet karaktäriseras av närhet till infrastruktur och bebyggelse, här vy från väster mot planområdet. Skarpövägen till vänster i bild. Foto Pro Natura, maj 2020.

Planområdet är idag allemansrättsligt tillgängligt och otydliga stigar kan skönjas inom det. Området utgörs av en norrsluttning som erbjuder viss utsikt över Myrsjön. Topografin och den delvis snåriga vegetationen innebär dock att det är svårtillgängligt. Kraftledningsgatan och bullret från Skarpövägen gör också att området inte bedöms vara särskilt attraktivt för friluftsliv eller närrekreation. Det faktum att det finns områden med högre värden för natur och friluftsliv alldeles i närheten torde också innebära ett lägre nyttjande av planområdet för rekreation.

Myrsjön och dess närmaste strandzon

Myrsjön är en liten grund sjö som bildats genom uppdamning. En stor del av sjöytan är täckt av vegetation. Norr om sjön finns bebyggelse nära vattnet, och i söder och öster finns vägar nära stranden. I närheten finns småindustrier vid Kummelberget och flerbostadshus i Orminge. Sjön används lokalt för fiske och det finns en ordnad, men ej kommunal, badplats som saknar parkeringsplatser vid sjöns nordöstra del. Myrsjön plogas av kommunen för skridskoåkning.

Området längs stranden norr om Skarpövägen är strategiskt viktig som ekologisk spridningskorridor och är utpekat som ett svagt regionalt spridningssamband i Nacka-Värmdökilen, enligt RUFSS. Spridningssambandet sträcker sig såväl norr som söder om Myrsjön. På lokal nivå passerar spridningssambandet planområdet och Myrsjöns södra strandlinje.

Skogsstyrelsen har inventerat området norr om Skarpövägen i samband med arbetet med en skötselplan för hela Nacka. Enligt inventeringen består området av äldre blandskog med en hel del lövträd. Området är mycket välbesökt med stigar som går runt sjön, och det har hög kvalitet för naturvården. Detta strandområde ingår i det pågående arbetet med att bilda Skarpnäs naturreservat. Öster om strandområdet och i anslutning till det har nyligen Rensättra naturreservat bildats.



Bild 7. Föreslaget område för Skarpnäs naturreservat (prickigt) samt det befintliga Rensättra naturreservat (mörkare grönt inom svart gräns).

Längs strandzonen närmast Myrsjön passerar Boleden, en 15 km lång markerad vandringsled i Nacka. Strandzonen är i många delar mycket brant mellan vägen och vattnet, och leden är därför bitvis svårtillgänglig. Den går delvis nere vid vattnet och delvis - när det är för brant närmast vattnet - uppe vid räcket längs Skarpövägen.



Bild 8. Stranden vid Myrsjön. Foto Nacka kommun.

Skarpövägen

Skarpövägen avskiljer planområdet från Myrsjöns strandområde. Vägen är mellan 10–12 meter bred och den har en hastighetsbegränsning på 60 km/h. Vidare har vägen markerad mittlinje och vägren. På Skarpövägens norra sida, mot Myrsjön, finns dubbla balkräcken. Trafiken uppgår till drygt 4 600 fordon/dygn i medeltal enligt 2014 års trafikstatistik. Under en vecka 2019 mättes trafikflödet till i medeltal 4 312 fordon per dygn på vardagarna vilket gav ett medelvärde på 3 759 fordon/dygn sett över hela veckan. År 2030 beräknar kommunen att trafikflödet har ökat till 6 270 fordon/dygn i medeltal. Skarpövägen försörjer det näraliggande Kummelbergets industriområde och är klassad som en sekundär transportled för farligt gods, vilket innebär att en stor del av trafiken på vägen (förutom busstrafiken som går där) utgörs av tung trafik, drygt 20%. Vidare försörjer Skarpövägen det nya bostadsområdet Telegrafberget strax bortom industriområdet, samt bostads- och centrumområdet i Orminge.

Enligt gällande stadsplan avses fullständig trafikseparering i området. Fordonstrafiken ska inmatas till området via en matarslinga medan gångtrafiken ska ske på fordonsfria gångvägar som förbinder bostadskvarteren med centrum, skolor, strövområden m.m. Gångstråken fick planskilda korsningar.

Skarpövägen är en huvudled som är utformad enligt 60-talets trafiksepareringsideal vilket innebär att den är utformad för att allmänheten inte ska passera över den. Den saknar också längsgående gång- och cykelvägar. Vägen går endast att passera säkert på ett övergångsställe ca 70 meter öster om föreslagna bebyggelse, samt västerut via en gångtunnel som går under vägen, cirka 600 meter från övergångsstället, jämför bild 5. På Skarpövägens norra sida mot Myrsjön finns som nämnts tidigare ett dubbelt vägräcke och sikten är dålig dels på grund av

vägens sträckning som delvis passerar längs en höjd (planområdets norra del) och dels på grund av att vägen här består av en långsträckt kurva.



Bild 9. Skarpövägen med planområdet till vänster i bild. Foto Nacka kommun.



Bild 10. Skarpövägen med planområdet till vänster i bild. Kurvan fortsätter förbi hela planområdet. Till höger dubbla räcken och branten ned till Myrsjöns strandområde. Foto Nacka kommun.



Därför kan strandskyddet upphävas

Att upphäva strandskyddet genom bestämmelser i en detaljplan förutsätter att det finns särskilda skäl enligt 7 kap. 18 c-d §§ miljöbalken. Utöver särskilda skäl krävs att intresset av att ta området i anspråk på det sätt som avses i planen väger tyngre än strandskyddsintresset (4 kap. 17 § PBL).

Området är väl avskilt från området närmast strandlinjen

Vid en prövning av frågan om att upphäva strandskyddet för ett visst område får man enligt 7 kap. 18 c § punkt 2 miljöbalken (MB) som särskilt skäl beakta *om området genom en väg, järnväg, bebyggelse, verksamhet eller annan exploatering är väl avskilt från området närmast strandlinjen.*

I Naturvårdsverkets vägledning (Handbok 2009:4, s 53) vad gäller detta särskilda skäl ges exempel på vad som *inte* avses med avskiljande exploatering: mindre trafikerade vägar eller järnvägar, gång- och cykelvägar, parkeringsplatser, bryggor, pirar, fotbollsplaner eller golfbanor. Vidare måste, enligt vägledningen, skälen för dispens klargöras i varje enskilt fall och bedömas utifrån de värden som finns i förhållande till strandskyddets syften. En utredning av de värden som området som ska exploateras har, enligt syftet med strandskyddet, kan ge vägledning för beslutet. Den avskiljande effekten ska bero på att människor har exploaterat mark. Naturliga fenomen, till exempel branter, höjdformationer, sänkor eller otillgänglig mark, omfattas inte av dispensgrunden.

Vad gäller domstolspraxis anser kommunen att domar¹ som tidigare meddelats i fråga om huruvida en viss väg kan anses vara avskiljande, har rört vägar av betydligt mindre omfattning och karaktär än Skarpövägen. Det har exempelvis handlat om grusvägar eller mindre asfalterade vägar, utan mittlinje, med betydligt lägre årsmedeldygnstrafik och de har inte ansetts som avskiljande. Däremot saknas praxis vad gäller vägar som bedömts *ha* en avskiljande effekt.

Mark- och miljööverdomstolen har uttalat följande angående avskiljande väg i en dom den 16 augusti 2017 (M 10315-16):

Det går inte att i absoluta tal eller mått säga när en väg är avskiljande. I stället måste en bedömning göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Av förarbetena till bestämmelserna framgår att vägen måste ha en så avskiljande effekt att den plats som dispensen avser saknar betydelse för allmänhetens friluftsliv (jfr prop. 1997/98:45 del 2 s. 89). Det betyder att vägen, för att betraktas som avskiljande, måste vara sådan att allmänheten typiskt sett avstår från att passera över den.

Även om naturliga förhållanden och höjdformationer i sig inte kan räknas som avskiljande i lagens mening bör dessa faktorer kunna vägas in i det enskilda fallet, i den sammanvägda bedömningen om huruvida detaljplaneområdet nyttjas av allmänheten som en del av

¹ Jmf M 1126-18, M 10315-16, M 1790-16

Myrsjöns strandområde. Vidare är det svårt att betrakta slänten ned mot Myrsjön som naturlig då den anlades i samband med, och var en förutsättning för, byggandet av vägen.

Skarpövägen utgörs av en huvudled som är utformad på ett sådant sätt att allmänheten inte ska försöka ta sig över den. Kommunen bedömer att själva vägen i sig har en sådan avskiljande effekt att allmänheten typiskt sett avstår från att passera över den. För att från Myrsjöns strand kunna ta sig till planområdet, krävs att allmänheten tar sig upp för en mycket brant och oländig sluttning i form av en vägbank, för att därefter ta sig över ett dubbelt vägräcke och passera över en huvudled med mycket trafik och i en kurva med skymd sikt och utan trottoarer. Väl över huvudleden ska allmänheten ta sig upp för ytterligare en brant för att kunna nå planområdet.



Bild 11, vänster. Skarpövägen med dubbla räcken i riktning österut. Till vänster i bilden syns Myrsjön, till höger om vägen ligger planområdet. Bild 12, till höger. Bilden visar den mycket branta och svårforcerade sluttningen från Myrsjön upp mot Skarpövägen. Foton Nacka kommun.



Sammanfattningsvis bedömer kommunen att Skarpövägen till sin karaktär och omfattning har en sådan avskiljande effekt som avses i 7 kap. 18 c § punkt 2 miljöbalken. Till detta kan tilläggas att området där strandskyddet föreslås upphävas varken hyser några särskilda värden för friluftslivet eller särskilt höga värden för växt- och djurliv, se vidare under avsnittet Intresseavvägning nedan. Särskilda skäl för att upphäva strandskyddet enligt planförslaget på denna grund föreligger därmed.

Föreslagen förtätning av Orminge utgör ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området

Det andra särskilda skälet som kommunen anför som tillämpligt i det här fallet är skälet enligt 7 kap. 18 c § punkt 5 miljöbalken. Som särskilt skäl vid prövningen av en fråga om

upphävande av eller dispens från strandskyddet får man beakta endast om det område som upphävandet eller dispensen avser *behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området.*

För att intresset ska anses vara angeläget bör den planerade åtgärden långsiktigt ge fördelar för samhället.² Bostadsbebyggelse kan, enligt rättspraxis, utgöra ett angeläget allmänt intresse.

Är planerad bebyggelse ett angeläget allmänt intresse?

Nacka är en kraftigt växande kommun. År 2019 fanns det cirka 105 200 invånare i kommunen. Prognosen till år 2040 är ca 155 800 invånare, det vill säga en ökning med cirka 50 000 invånare på 20 år. Det skulle innebära en ökning med i snitt cirka 2 500 invånare per år.

Med målsättningen om cirka 18 000 nya bostäder till år 2035 bidrar kommunen till regionens bostadsförsörjning och kan möta efterfrågan på att bygga och bo i Nacka. Byggandet har en bred geografisk spridning och cirka 6 500 av bostäderna väntas tillkomma i kommunens lokala centrum och förnyelseområden. Orminge centrum är stadsdelscentrum i Boo kommunedel, se bild nedan.

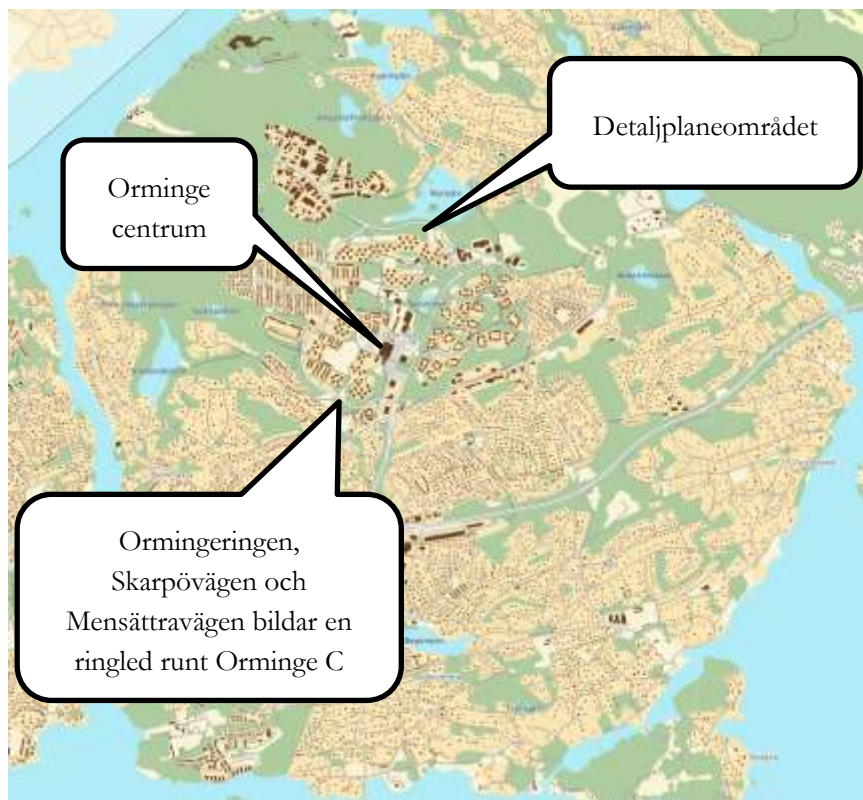


Bild 13. Boo kommunedel med Orminge centrum som en tydligt avgränsad tätortsbebyggelse i en del av kommunen som annars huvudsakligen består av småbus.

² MÖD dom 2018-04-17 P 3718-17 (planläggning 30 bostäder) MÖD instämmer i att den planerade åtgärden får anses långsiktigt ge fördelar för samhället och att det alltså handlar om ett angeläget allmänt intresse.



I Orminge centrum finns goda kommunikationer och väl utbyggd service (se även avsnittet Förhållandena på platsen). Trots de goda kommunikationerna till centrala Stockholm, ligger Orminge på ett sådant avstånd från staden att den är en viktig tätort i sin egen rätt. I Orminge ska cirka 1 500 bostäder och 500–1 000 arbetsplatser kunna tillkomma till år 2030. I översiktsplanen redovisas också alternativ för en utbyggd tunnelbana till Orminge. Vidare understryker översiktsplanen behovet av att utveckla lokala centra.

Kommunen bedömer att en förtätning av Orminge tätort med detaljplanen Pylonens cirka 200 lägenheter, uppförda som fem stycken 7 våningar höga punkthus, i ett kollektivtrafiknära läge skapar ett underlag som behövs för bland annat service, skolor, kulturliv och en eventuell kommande tunnelbaneförlängning och att den därför utgör ett angeläget allmänt intresse som långsiktigt ger fördelar för samhället. På platsen finns också redan den infrastruktur som behövs för ny bebyggelse.

Kan bebyggelsen tillgodoses utanför det strandskyddade området?

Förutom att det allmänna intresset ska vara angeläget och långsiktigt ge fördelar för samhället ska det inte kunna tillgodoses utanför det strandskyddade området. Nacka kommun har i en alternativutredning undersökt om det finns något område för bebyggelse motsvarande den i detaljplanen för Pylonen som ligger *utanför* strandskyddat område, se bilaga 1, Alternativutredning.

Inledningsvis beskrivs kommunens syn på hur förutsättningarna inför alternativutredningen bör betraktas.

Utgångspunkten för alternativutredningen har varit översiktsplanens tätortsavgränsning för Orminge. Inom denna avgränsning finns områden med sinsemellan olika karaktär. Den ena delen utgörs av *området inom Ormingeringen*³ bestående av Orminge centrum med dess bussterminal och med en bebyggelsestruktur främst bestående av flerfamiljshus. Den andra delen inom tätortsavgränsningen utgörs av småhusområden på ömse sidor om det centrala, tätare området som omgärdas av Ormingeringen. Där finns med något undantag inga flerfamiljshus. Dessa karaktärer bibehålls även i nu pågående planprojekt för respektive områdestyp i enlighet med kommunens kulturmiljöprogram.

Även om alternativa områden inom hela översiktsplanens avgränsning av Orminge tätort undersöks i alternativutredningen får de delar av tätorten som ligger inom Ormingeringen generellt anses vara de mest lämpliga att utveckla utifrån gällande förutsättningar. Detta eftersom tätortsutveckling i den här relativt centrala delen av Stockholmsområdet i första hand lämpligen bör ske inom flerfamiljshusområden med goda kollektivtrafikförbindelser.

³ Ormingeringen används här som ett begrepp på den ringled som omsluter bland annat Orminge centrum och som utgörs av vägarna Ormingeringen, Skarpövägen och Mensättravägen.



I bedömningen av hur lämpade de olika alternativa områdena är för tätortsutveckling har tillgång till kollektivtrafikförbindelser vägts in. Två bebyggelseområden med likvärdigt avstånd fågelvägen till ett lokalt centrum kan ha helt olika förutsättningar när det gäller gångavstånd till hållplats, turtäthet, restider samt möjligheter att nå ett regionalt centrum.

Nacka kommun har valt att i alternativutredningen avgränsa undersökningen till det som i översiktsplanen utpekats som Orminge tätort. Det är, enligt kommunens mening, inte rimligt att en undersökning av alternativa områden för tätortsutveckling utanför ett strandskyddsområde som önskas upphävas måste innefatta en kommuns samtliga tätortsområden. Detta antagande får stöd av en vägledande dom från Mark- och miljööverdomstolen från den 15 april 2021.⁴ Domstolen anger att hur ett sådant område ska avgränsas och hur stort det ska vara inte kan bestämmas generellt, utan måste bero på omständigheterna i det enskilda fallet. Enligt domstolen kan en omständighet av betydelse i många fall vara vilken användning av marken som kommunen har avsett eller uttryckt i andra styrande eller vägledande dokument. Detta resonemang stöds även i dom från Mark- och miljööverdomstolen från den 26 juni 2020.⁵

Nacka kommun anser att bebyggelseförslaget är helt i linje med översiktsplanen; lokala centra och dess omgivningar ska utvecklas och markanvändningen inom planområdet betecknas som ”medeltät stadsbebyggelse”. Den befintliga bebyggelsestrukturen bör i huvudsak behållas, men förtätning är lämplig bland annat i kraftledningsstråket där ledningarna ska markförläggas samt på vissa större parkeringar. Nya bostäder av större omfattning ska ha god kollektivtrafikförsörjning. Alla dessa parametrar överensstämmer med bebyggelseförslaget.

Kraven på alternativutredningens lokalisering/omfattning bör även sättas i relation till den intresseavvägning som ska göras enligt 4 kap. 17 § PBL – det vill säga att intresset av att ta området i anspråk väger tyngre än strandskyddsintresset. Om avsikten vore att upphäva strandskyddet för ett stort strandskyddsområde med höga värden för strandskyddet borde kraven på att utredning av alternativa områden ställas högre. I detta fall är det fråga om ett upphävande av en förhållandevis liten yta med låga värden för strandskyddet.

I den attraktiva och komplexa Stockholmsregionen pågår ständigt planering för bostäder och infrastruktur. Inom Orminge – liksom inom många andra områden i kommunen - pågår detaljplanering av bland annat nya bostäder löpande. Med tanke på regionens och kommunens stora behov av bostäder kan dessa därför inte ses som alternativ till planerad bostadsbebyggelse inom Pylonens planområde. För att kunna fortsätta att utveckla Orminge och skapa underlag till service och kollektivtrafik - liksom till en eventuell framtida tunnelbanestation - behövs såväl övriga utbyggnadsprojekt som bostadsbebyggelsen inom Pylonen. (Jämför även ovan nämnda dom⁶ från Mark- och miljööverdomstolen.)

⁴ MÖD P 8096-19

⁵ MÖD P 4168-19, P 6252-19

⁶ MÖD P 8096-19



Resultatet av alternativutredningen visar i korthet att planläggning för bostäder pågår inom flera områden inom Orminge tätort, att flera områden är för små för att vara aktuella för utredning, att viss mark är privatägd vilket innebär att kommunen saknar rådighet över den samt att vissa områden redan omfattas – eller kommer att omfattas - av områdesskydd. Vid en genomgång av kvarvarande områden visar det sig att de är olämpliga för bebyggelse motsvarande Pylonens främst på grund av de svåra topografiska förhållanden som är vanliga på många håll i kommunen och att områdena blir för småskaliga till följd av behov av anpassning till befintlig bebyggelsestruktur. Vidare är flertalet av de utredda områdena barrskogsdominerade med inslag av gamla träd och de har påtagliga naturvärden, om än inte i de högsta naturvärdesklasserna. Trots topografin är många av områdena välbesökta närreklamationsområden vilket antas bero på den relativa befolknings- och bebyggelsetätheten inom Orminge tätort. Ingen av de alternativa områden som undersökts har sålunda lika goda förutsättningar för sådan bostadsbebyggelse som planeras för Pylonen.

Sammanfattningsvis framgår av alternativutredningen att en annan lokalisering är omöjlig, eller i vart fall orimlig, utanför strandskyddat område för att tillgodose det angelägna allmänna intresset av att uppföra bostäder inom detaljplanen Pylonen. Planområdet behöver därmed tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området i enlighet med 7 kap. 18 c § punkt 5 miljöbalken.

Intresseavvägning

I en detaljplan får kommunen upphäva strandskyddet om det finns särskilda skäl för det (7 kap. 18 c § MB) och om intresset av att ta området i anspråk på det sätt som avses i planen väger tyngre än strandskyddsintresset (4 kap. 17 § PBL).

Som visats ovan finns särskilda skäl för att upphäva strandskyddet. För att kunna väga intresset av att bevara strandskyddet inom området i relation till kommunens intressen av att utveckla tätorten Orminge inom Pylonens planområde, beskrivs nedan konsekvenserna av planens genomförande.

Konsekvenser för strandskyddets syfte att långsiktigt bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten

För att bibehålla sammanhållen naturmark koncentreras byggnaderna till det tidigare kraftledningsstråket och befintliga grusytor med infartsparkering. I den västra och norra delen av planområdet tillåts befintlig natur vara orörd och planläggs med användningen ”Natur”. Ädellövträd och tallar får en skyddande planbestämmelse i kvartersmarkens västra del ”n1”.

Detaljplaneförslaget har utöver anpassningen ovan ändrats efter plansamrådet så att ett större område med naturmark bibehålls mellan den planerade bebyggelsen och Skarpövägen. För att naturområdet ska få tillräcklig bredd, har den i samrådsförslaget redovisade parkeringen framför husen flyttats så att det kan fortsätta att vara naturmark inom området närmast

Skarpövägen. Boendeparkeringen har istället lokaliserats till en befintlig tillfällig infartsparkering och planområdet har därför utökats österut. Boendeparkeringen har istället lokaliserats till en befintlig tillfällig infartsparkering och planområdet har därför utökats österut. Det innebär att av detaljplanens totala yta (cirka 18 400 m²) exploateras cirka 59% (10 900 m²) varav cirka 41% (7 500 m²) bibehålls som naturmark.

Kommunen bedömer därför att konnektiviteten i den regionala gröna kilen och det regionala svaga gröna spridningssambandet bibehålls. För det lokala spridningssambandet bedöms stråket mellan Myrsjön och Skarpövägen, direkt norr om planområdet, vara av störst betydelse. Detta område planeras att säkerställas i kommande naturreservat Skarpnäs. Genom att remsan med ”Natur” sparas mellan planerad bebyggelse och Skarpövägen tillsammans med tidigare beskrivna åtgärder bedöms påverkan även på det lokala spridningssambandet blir liten och konnektiviteten kan bibehållas även lokalt.

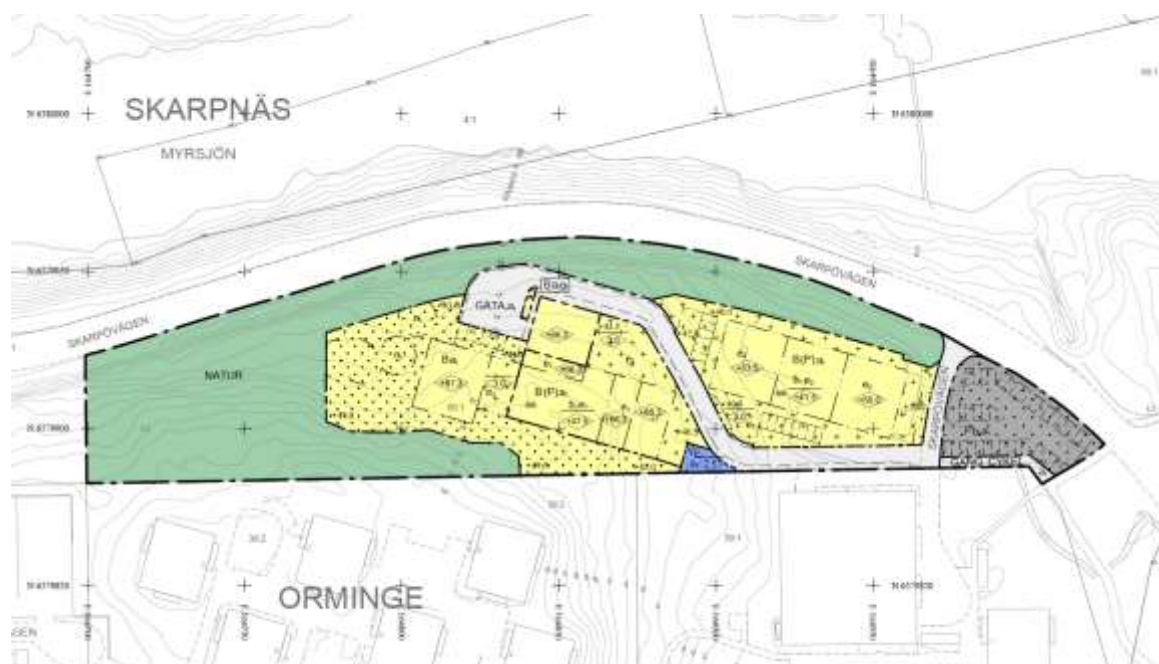


Bild 14. Aktuellt planförslag med naturmark som följer hela sträckningen för att bibehålla den ekologiska konnektiviteten.

I området som får planbestämmelsen ”Natur” finns även möjlighet att inom planområdet minska områdets påverkan på naturmiljön genom att utforma den exploaterade miljön med växtlighet. Spridningssambandet kan också förstärkas genom återplantering av träd av inhemsk proviniens, bevarande av kvarvarande träd samt skötsel för att öka naturvärdena i den naturmark som lämnas längs Skarpövägen. I Pylonen säkras detta upp i markgenomförandeavtalet som tecknas strax före planens antagande.

Strandskyddet upphävs endast i de delar som ska exploateras. För naturmarken som kommer att omfattas av planbestämmelsen ”Natur” kommer också strandskydd att införas, vilket



innebär att marken får ett starkare skydd än idag då strandskydd inte råder i den befintliga stadsplanen.

Konsekvenser för strandskyddets syfte att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden

Detaljplanen tar ett område där man tidigare har kunnat röra sig fritt i anspråk i syfte att uppföra bebyggelse och parkeringsytor. Det är idag svårt att passera genom planområdet i öst-västlig riktning på grund av terrängförhållandena. Även om det finns tecken på stigar inom planområdet bedöms det inte vara särskilt attraktivt för friluftsliv eller närrekreation då det till stor del består av en ledningsgata, är bullerstört och relativt svårtillgängligt. Dessutom passerar befintligt rekreativstråk, Booledden, på andra sidan Skarpövägen. En exploatering skulle inte bygga igen möjligheterna att passera genom området med tanke på att de nya bostadshusen får begränsad hemfridszon där det går att passera nära byggnaderna.

Konsekvenserna för friluftslivet bedöms sammantaget bli försumbara och fri passage kan fortfarande ske genom planområdet eller längs Booledden.

Själva sjön Myrsjön är främst värdefull ur ett lokalt perspektiv. Ett genomförande av planen bedöms inte påverka hur sjön används eller hur man rör sig till/från eller kring den och dess strandområde.

Sammanfattningsvis bedöms planens påverkan på spridningssambandet och naturvärdena bli liten och påverkan på rekreativvärdena bli försumbar. Det finns dessutom områden med höga värden för strandskyddets syften alldeles intill planområdet. Bostadsbebyggelsen inom Pylonen är angelägen för kommunen och kommundelen Orminge. I avvägningen av de olika allmänna intressena enligt 4 kap. 17 § PBL bedöms intresset av att ta området i anspråk för föreslagen bostadsbebyggelse här väga tyngre än strandskyddsintresset.

Bilagor

Bilaga 1. Alternativutredning

Referenser

- Detaljplaneprogram Orminge Centrum. Nacka kommun 2015.
- Grönstrukturprogram nacka kommun. 2011.
- Hållbar framtid i Nacka. Översiktsplan för Nacka kommun. 2018.
- Kulturmiljöprogram Nacka kommun. 2011.
- Mark- och miljööverdomstolen, dom 2016-11-01 (M 1790-16).
- Mark- och miljööverdomstolen, dom 2017-08-16 (M 10315-16).
- Mark- och miljööverdomstolen, dom 2018-04-17 (P 3718-17).
- Mark- och miljööverdomstolen, dom 2018-10-10 (M 1126-18).
- Mark- och miljööverdomstolen, dom 2020-06-26 (P 4168-19, P 6252-19).



Mark- och miljööverdomstolen, dom 2021-04-15 (P 8096-19).
Mensättra våtmark – vegetationsbeskrivning. Boo Miljö- och Naturvänner 2014.
Nacka kommuns webbplats om statistik och befolkning, Myrsjön, mm www.nacka.se
Naturvårdsverkets vägledning, Handbok 2009:4
Naturvärdesinventering inför detaljplaner kring kraftledningsstråket, Nacka kommun. Pro Natura 2020.
Naturvärdesinventering Orminge centrum, Nacka kommun. Enviroplanning, 2018.
Regional utvecklingsplan för Stockholm, RUF5 2050. Stockholms läns landsting.
Skogsstyrelsens inventering av biotoper på kommunägd naturmark, med förslag till skötsel. Startad 2015, nu avslutad.

Medverkande i framtagandet av detta PM

Roger Björk, planarkitekt, planenheten
Anna Dominkovic, miljöplanerare, miljöenheten
Petter Söderberg, miljöplanerare, miljöenheten
Viktor Wallström, planarkitekt, planenheten