

**Länsstyrelsen Västra Götalands län
Rättsenheten
403 40 GÖTEBORG**

Till Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt

ÖVERKLAGANDE

Klagande

Lerums Naturskyddsförening, c/o Olov Holmstrand, Torphagebacken 11, 443 38 Lerum.

Saken

Överklagande av Länsstyrelsens Västra Götalands län beslut 2013-12-13, diarienummer 403-32019-2013 att avslå Lerums Naturskyddsförenings överklagande av Lerums kommunfullmäktiges beslut 2013-08-29, §124, att anta detaljplan för fastigheten Torp 2:5, Bostäder väster om Häradsbron.

Yrkande

Lerums Naturskyddsförening yrkar:

- I första hand att Mark- och miljödomstolen upphäver Länsstyrelsens i Västra Götaland beslut 2013-12-13, diarienummer 403-32019-2013 att avslå Lerums Naturskyddsförenings överklagande och därmed även upphäver kommunfullmäktiges i Lerum beslut 2013-08-29, §124 att anta detaljplan för fastigheten Torp 2:5, Bostäder väster om Häradsbron.
- I andra hand att Mark- och miljödomstolen upphäver Länsstyrelsens i Västra Götaland beslut 2013-12-13, diarienummer 403-32019-2013 att avslå Lerums Naturskyddsförenings överklagande och återförvisar ärendet till Länsstyrelsen för förnyad behandling.

Grunder

Lerums Naturskyddsförening (LNF) är remissinstans till Lerums kommun i planfrågor. LNF har därför lämnat yttranden i alla tidigare stadier av planeringen av Lerums centrum med avseende på den nu aktuella detaljplanen för fastigheten Torp 2:5. I dessa yttranden har LNF konsekvent motsatt sig och avstyrkt planförslag som innebär skada på Säveåns naturvärden. LNF anser att varken Länsstyrelsen eller Lerums kommun i beslut har beaktat dessa synpunkter och därmed den skada på Säveåns naturvärden som planen skulle medföra, varför det finns grund för överklagande till Mark- och miljödomstolen.

Följande remissyttranden med relevans för den aktuella detaljplanen har av LNF lämnats till Lerums kommun:

- Program för Lerums centrum, synpunkter på samrådshandling 2006-09-18
- Detaljplan för bostäder väster om Häradsbron, synpunkter på samrådshandlingar 2011-08-05
- Detaljplan för bostäder väster om Häradsbron, synpunkter på utställningshandlingar 2013-01-16.

Länsstyrelsens dubbelroll och inkonsekventa handläggning

I Länsstyrelsens yttrande 2013-03-12 till Lerums kommun över utställningshandlingarna för planförslaget framförde Länsstyrelsen betydande kritik i flera avseenden och begärde bland annat att kommunen skulle omarbeta planförslaget med hänsyn till risk för påtaglig skada på område för riksintresse för naturvård (NRO14148 Sävåån, Nääs, Öjared).

LNF kunde senare konstatera att kommunens planhandlingar, vilka låg till grund för kommunfullmäktiges antagande av detaljplanen för Torp 2:5, endast mycket marginellt hade reviderats i förhållande till utställningshandlingarna vad avser påverkan på Sävååns naturvärden. Länsstyrelsens önskemål om en samlad bedömning av inverkan på Sävåån av flera projekt hade exempelvis inte alls beaktats av kommunen utan skjutits på framtiden. Länsstyrelsens betydande kritik i sak mot planförslaget, bland annat utmynnande i begäran om att planförslaget skulle omarbetas, hade sålunda inte beaktats av kommunen. Enligt LNF:s uppfattning kvarstår därmed Länsstyrelsens kritik mot planen och begäran om att den ska omarbetas i enlighet med yttrandet 2013-03-12.

Mot bakgrund av att kommunen sålunda inte beaktade Länsstyrelsens kritik mot planförslaget var det förvånande att samma Länsstyrelse i beslut 2013-09-27 avseende kommunens antagandebeslut avstod från att pröva antagandebeslutet. Detta trots kvarstående sakförhållanden som tidigare hade motiverat Länsstyrelsen att bland annat begära omarbetning av planen.

Mot bakgrund av Länsstyrelsens beslut 2013-09-27 att inte pröva kommunens antagande är det på sitt sätt logiskt att Länsstyrelsen i egenskap av överprövande instans i beslutet 2013-12-13 avslög LNF:s överklagande av Lerums kommuns antagandebeslut 2013-08-29. Den kortfattade sakbedömningen i beslutet 2013-12-13 innebar endast upprepande av argumentationen i beslutet 2013-09-27, vilket i praktiken innebar att Länsstyrelsen åter bortsåg från att beakta sin tidigare i yttrandet 2013-03-12 framförda kritik i sak mot planen.

Särskilt anmärkningsvärt är att Länsstyrelsen i beslutet 2013-12-13 att avslå LNF:s överklagande endast beaktar naturpåverkan inom planområdet. Frågan om bedömning av samlad påverkan av samtliga aktuella projekt, vilken av Länsstyrelsen tidigare framhållits som speciellt viktig, omnämns över huvud taget inte i beslutet.

LNF konstaterar att Länsstyrelsens handläggning av ärendet påvisar betydande systembrister och ovilja att pröva sakliga invändningar grundade på Länsstyrelsens egna tidigare ställningstaganden. Först tar Länsstyrelsen 2013-09-27 ett beslut som motsäger tidigare betydande invändningar och vill sedan i beslutet 2013-12-13 efter LNF:s överklagande av kommunens antagande inte kännas vid eller ens argumentera kring sina

egna tidigare invändningar i sak trots att LNF:s överklagande huvudsakligen skedde med stöd av dessa sakargument.

Mot bakgrund av vad som har förekommit i ärendet kan ifrågasättas om Länsstyrelsen har uppfyllt sin uppgift att ansvara för att riksintressen inte skadas påtagligt. Trots allvarlig kritik mot kommunens planförslag i yttrandet 2013-03-12 och konstaterande att riksintresset kunde komma att lida påtaglig skada var Länsstyrelsen i slutändan inte beredd att vidhålla kritiken, vars seriositet därmed undergrävdes.

Det är LNF:s förhoppning att Mark- och miljödomstolen gör en mera förutsättningslös värdering av Länsstyrelsens och kommunens beslut avseende detaljplanen för fastigheten Torp 2:5. Det kvarstår fortfarande att avgöra om planens inverkan, enskilt eller i kombination med andra projekt, på Säveåns naturvärden är så betydande att den beslutade planen måste upphävas och i så fall måste omarbetas i enlighet med Länsstyrelsens ursprungliga uppfattning i yttrandet 2013-03-12.

Sakförhållanden

Övergripande

LNF:s övergripande slutsats med stöd av följande avsnitt är att den antagna detaljplanen för Torp 2:5 skulle medföra betydande och oacceptabel miljöpåverkan på Säveåns naturvärden och att Länsstyrelsen i konsekvens med tidigare framförd kritik borde ha upphävt kommunens beslut om att anta planen. I följande avsnitt redovisar LNF hur antagandehandlingarna relaterade till Länsstyrelsens kritiska synpunkter på utställningshandlingarna i yttrandet till kommunen 2013-03-12.

Risk för påtaglig skada på riksintresse för naturvård

Länsstyrelsen ansåg att underlaget för att värdera naturvärdet inom planområdet var otillräckligt. En lokal naturvärdesinventering genomfördes därför av kommunen 2013-05-13 under ogynnsamma förhållanden, eftersom den kalla våren hade medfört sen vegetationsutveckling. Kompletterande fältinventering genomfördes dessutom inte av tidsskäl, eftersom kommunstyrelsen skulle behandla antagandet av planen 2013-06-12. Inventeringen har sålunda ringa värde, eftersom det fortfarande inte går att avgöra om det finns särskilt värdefulla och skyddsvärda arter inom planområdet. Enligt LNF:s uppfattning kan det ändå vara rimligt att anta att specifika, höga naturvärden är mindre sannolika inom planområdet, men detta har inte tillfredsställande dokumenterats.

Oavsett naturvärdet inom en viss delsträcka går det inte att dela upp Säveåns riksintresse för naturvård i mindre avsnitt för att motivera exploatering av avsnitt som saknar egna höga specifika naturvärden. Varje begränsat ingrepp i riksintresset måste istället värderas med hänsyn till helhetens mycket höga naturvärde och den samlade påverkan till följd av alla ingrepp och åtgärder som kan skada Säveåns naturvärden. Detta har uttryckligen framförts av Länsstyrelsen i yttranden till Lerums kommun vid upprepade tillfällen.

Den vegetationsklädda slänten inom planområdet ner till överkanten av erosionskyddet kommer enligt planhandlingarna att schaktas av i sin helhet för att minska släntlutningen från ca 1:1 till 1:3. Att så är fallet framgår tydligt av kartan i bilaga E till den fördjupade stabilitetsutredningen, vilken ingår i antagandehandlingarna. Den betydande avschaktningen innebär att all vegetation i slänten och sannolikt även en del av de redan i utgångsläget få träden närmast strandlinjen i erosionskyddet måste tas bort. Den del av

riksintresset för naturvård som ingår i planområdet kommer därefter att under lång tid (åtskilliga år) sakna högre vegetation som bland annat kan skugga Sävån.

I planbeskrivningen finns följande upplysning som mot bakgrund av de beskrivna förutsättningarna saknar relevans med avseende på tiden för påverkan: *"Under 2013 planeras inga andra schaktarbeten i centrala Lerum i, eller i anslutning till, Sävån."* Ett så kort tidsperspektiv saknar relevans för bedömning av samlad påverkan av flera ingrepp som skadar naturvärdet.

Även om övriga projekt, som kan ge ingrepp i riksintresset, kommer att genomföras efter den här aktuella planen, kommer den kombinerade inverkan att bli påtaglig under många år. Det går sålunda inte att hävda att den aktuella planens långsiktiga skada på riksintresset skulle minska påtagligt om övriga planerade projekt senareläggs några år.

Sammanfattningsvis är det rimligt att anta att genomförande av detaljplanen för Torp 2:5 i enlighet med antagandehandlingarna ger påtaglig skada på Sävåns riksintresse för naturvård både på kort sikt och på längre sikt i kombination med övriga planerade projekt längs ån.

Behov av prövning av vattenverksamhet

I planbeskrivningens avsnitt *"Geotekniska rekommendationer"* anges att åbrinkens släntlutning måste minskas genom avschaktning ner till nivån +24,5 meter (överkant erosionsskydd). I avsnittet *"Vattennivåer"* redovisas att SMHI har beräknat att dygnsvärdet av högvattenföring med 100 års återkomsttid är +26,0 meter. År 2100 beräknas motsvarande nivå bli +26,2 meter och med 70% tillägg +27,3 meter.

Enligt miljöbalkens 11 kap krävs prövning av vattenverksamhet för ingrepp under högsta förutsebara vattenstånd. Avschaktning till nivån +24,5 meter sträcker sig avsevärt under den ovan angivna lägsta högvattennivån +26,0 meter. Avschaktningen av slänten innebär sålunda vattenverksamhet som kräver tillstånd enligt miljöbalken.

I planbeskrivningen redovisas utan reservation att ingrepp i befintligt erosionsskydd inte erfordras vid genomförande av planen. Det är emellertid oklart om erosionsskyddet är intakt. Dessutom är risken påtaglig att erosionsskyddet skadas när den ovanföriggande branta slänten ska schaktas av. Även dessa förhållanden motiverar prövning av vattenverksamhet.

Medvetenhet om innebörden av schaktning under högvattennivån bör ligga bakom följande beslutade tillägg till planen enligt protokollet från kommunstyrelsens sammanträde 2013-06-12:

"Att det i planbeskrivningen läggs till uppgift om högsta förutsägbara vattennivå samt att åtgärder under högsta förutsägbara vattennivå kan kräva anmälan eller tillstånd för vattenverksamhet."

Att det i genomförandebeskrivningen läggs till att exploatören är ansvarig för att anmälan/tillstånd för vattenverksamhet."

Sammanfattningsvis framstår det som oundvikligt att planens genomförande medför vattenverksamhet som kräver anmälan eller tillstånd enligt miljöbalken. Detta kan även innebära påtaglig skada på riksintresset, vilket rimligen bör avgöras i samband med

vattenverksamhetens prövning. Med hänsyn till Länsstyrelsens synpunkter och villkor för att upphäva återinträtt strandskydd (yttrandet 2013-03-12) borde därför frågan om vattenverksamheten ha prövas innan Länsstyrelsen över huvud taget kunde behandla planen och upphävande av strandskyddet.

Det är oklart vad som avses med kommunens beslut att lägga ansvaret på prövning av vattenverksamhet på exploitören. Om avsikten är att prövningen ska ske efter att planen har antagits borde Länsstyrelsen rimligen ha stoppa planen, eftersom frågan om skada på riksintresset i så fall inte är utredd. Länsstyrelsen borde då inte heller kunnat behandla frågan om upphävande av strandskydd. Länsstyrelsens villkor ifråga om strandskyddet innebär rimligen att vattenverksamheten och därmed påverkan på riksintresset borde ha avgjorts innan planen kunnat antas.

I Länsstyrelsens beslut 2013-12-13 behandlas frågan om vattenverksamhet på följande sätt: *”Det förhållandet att vissa åtgärder vid planens genomförande kan kräva anmälan eller tillstånd för vattenverksamhet enligt miljöbalken utgör enligt Länsstyrelsens bedömning inte heller grund för att upphäva den antagna detaljplanen.”*

Bedömningen är anmärkningsvärd, eftersom det är fråga om vattenverksamhet i Sävåns riksintresse för naturvård och allmänt höga bevarandevärde. Därmed kan inte heller frågan om betydande miljöpåverkan av riksintresset bedömas och framför allt inte utgående från att en samlad bedömning även görs av inverkan av övriga projekt längs Sävåån i Lerums centrum, så som Länsstyrelsen vid upprepade tillfällen har krävt tidigare. Istället anser Länsstyrelsen enbart med hänsyn till de lokala naturförhållandena inom planområdet att detaljplanen inte kommer att medföra en påtaglig skada på riksintresset för naturvård. Enligt LNF:s uppfattning grundas Länsstyrelsens ställningstagande sålunda på ett ofullständigt underlag som dessutom påtagligt motsäger vad Länsstyrelsen tidigare har krävt.

Samlad påverkan av flera projekt längs Sävåån

I yttrandet 2013-03-12 över planens utställningshandlingar har Länsstyrelsen formulerat kravet på en samlad beskrivning av påverkan på Sävåån:

”Slutligen efterlyser Länsstyrelsen också att påverkan på Sävåån av detta projekt sätts i relation till genomförandet av ev. övriga planer längs Sävååns stränder. Om många projekt pågår samtidigt, kan detta ha en mycket stor negativ effekt på åns naturvärden. Även denna samlade påverkan behöver beskrivas i ett kort och långt perspektiv, vilket Länsstyrelsen också har påpekat i tidigare yttranden.”

I antagandeverisionen av kommunens planbeskrivning har tillförts ett avsnitt ”Kumulativa effekter” som inte fanns i utställningsversionen av planbeskrivningen. Avsnittet innebär ett referat av dokumentet ”Översikt Sävåån i centrala Lerum, Lerums kommun. Planeringsunderlag” (juni 2012). Avsnittet avslutas med följande stycke, vilket rimligen måste bedömas vara kommunens försök att uppfylla Länsstyrelsens önskemål om beskrivning av samlad påverkan i ett kort och långt perspektiv:

”Vad gäller utbyggnadsalternativet är det på grund av komplexa planprocesser i dagsläget svårt att göra en tidsplanering för åtgärderna. Inte heller ingreppen i nollalternativet finns tidssatta. I Översikt Sävåån anges att kommunen ska arbeta fram en åtgärdsplan som syftar till att säkerställa riksintressets värden samtidigt som Lerums centrum ska kunna utvecklas utifrån strategin i översiktsplanen. Åtgärdsplanen bör ge

förslag på hur åtgärderna kan spridas över tiden så att inte alla delar av Säveån påverkas samtidigt och bottenområden och ny vegetation hinner återhämta och återetablera sig. Kommunen har för avsikt att ta fram nämnda åtgärdsplan och kommer genom denna att säkerställa att alla planerade åtgärderna inte heller tillsammans orsakar påtaglig skada på riksintresset.

Kommunens beskrivning av påverkan saknar konkretion och kan rimligen inte anses uppfylla Länsstyrelsens önskemål, eftersom frågan om värdering av skada skjuts på framtiden för att avgöras i en ännu inte genomförd åtgärdsplan. Beskrivningen grundas helt på det tidigare dokumentet "Översikt Säveån" om vilket länsstyrelsen framförde bland annat följande synpunkter (yttrande nr2 2012-11-08):

"Av översikten framgår att en åtgärdsplan skall tas fram, som syftar till att säkerställa riksintressets värden samtidigt som Lerums centrum skall kunna utvecklas utifrån strategin i gällande översiktsplan. Att sprida ut åtgärder, som påverkar ån, över tid så att inte alla delar av Säveån påverkas samtidigt – att naturen ges tid att "läka" – är en av de frågor som skall behandlas i denna åtgärdsplan. Hur och när åtgärder utförs, ser Länsstyrelsen kan få en stor betydelse för vilka planerade förändringar som kan accepteras eller ej, varför åtgärdsplanen bör tas fram så snart som möjligt för att även denna utgöra underlag för fortsatt planarbete mm."

Länsstyrelsen har alltså redan i yttrandet 2012-11-08 framhållit att åtgärdsplanen borde tas fram så snart som möjligt för att kunna utgöra underlag för planarbete. Trots detta och Länsstyrelsens tydliga krav på samlad beskrivning i yttrandet i utställningsskedet 2013-03-12 valde kommunen att endast upprepa det vaga löftet om en framtida åtgärdsplan som redovisades i "Översikt Säveån".

Anmärkningsvärt nog avstod Länsstyrelsen i beslutet 2013-12-13 helt från att över huvud taget omnämna och ännu mindre argumentera med utgångspunkt från frågan om samlad bedömning av kommunens alla aktuella projekt längs Säveån genom Lerums centrum. Detta trots mycket tydliga krav i de ovan refererade yttrandena 2012-11-08 och 2013-03-12. LNF anser att det borde vara rimligt att kräva viss konsekvens hos en överordnad myndighet som Länsstyrelsen.

Det bör framhållas att även projekt utmed andra avsnitt av Säveån än genom Lerums centrum kan ge påverkan under samma tid som kan bli aktuell för det eventuella genomförandet av kommunens planer för centrala Lerum. Sådana projekt i Lerums kommun är planeringen av Floda centrum samt de planerade järnvägsutbyggnaderna i Floda (vändspår) och Stenkullen (förbigångsspår). Den sammanlagda effekten på Säveån kan bli så stor att det även motiverar särskild prövning av påverkan på de båda Natura 2000-områdena uppströms och nedströms centrala Lerum.

Sammanfattningsvis kan entydigt konstateras att kommunen inte har uppfyllt Länsstyrelsens vid upprepade tillfällen framförda krav på en samlad beskrivning av påverkan på Säveån samt att Länsstyrelsen sedan frångår kravet i beslutet 2013-09-27 och helt undviker frågan i beslutet 2013-12-13.

Lerums Naturskyddsförenings rätt att överklaga

Lerums Naturskyddsförening uppfyller kraven i miljöbalkens 16 kap. 13§ för vilka föreningar som får överklaga. Föreningen har till huvudsakligt ändamål att tillvarata

naturskydds- och miljöintressen. Föreningen är inte vinstdrivande. Föreningen bildades 1963 och har ca 1500 medlemmar.

Lerums Naturskyddsförening har av Länsstyrelsen konstaterats vara klagoberättigad, eftersom föreningen av kommunen underrättats om antagandebeslutet och har fått anvisning om hur beslutet kan överklagas. Föreningen hävdar dessutom i motsats till Länsstyrelsens uppfattning att detaljplanen kan antas ha en betydande miljöpåverkan till följd av inverkan på Sävån, vilket i detta fall gör föreningen klagoberättigad.

Lerums Naturskyddsförening

Olov Holmstrand, ordförande
430930-7314
Torphagebacken 11
443 38 Lerum
Tel 0302-10587
e-post olle.holmstrand@swipnet.se