

Mål nr 11556-13

Brf Höga Stigen Större 17 m.fl. ./. Stockholms kommun angående detaljplan för Bussterminal vid Slussen del av fastigheten Stockholm Södermalm 7:87 m.fl.

Efter medgivet anstånd får kommunen anföra följande.

Yrkande

Kommunen vidhåller sitt yrkande som framförts i överklagandet, dvs. att mark- och miljööverdomstolen upphäver punkt 4 i mark- och miljödomstolens domslut och fastställer detaljplanen eller, om så erfordras, återförvisar målet till mark- och miljödomstolen för fortsatt handläggning.

Omständigheter till stöd för kommunens talan

Kommunen åberopar vad som tidigare anförts och får därutöver anföra följande.

Mark- och miljödomstolen har i huvudsak funnit att detaljplanen, nedan kallad Katarinabergsplanen, brister i följande fem avseenden: (i) programsamråd har inte upprättats för Katarinabergsplanen, (ii) samråd kring miljökonsekvensbeskrivning har inte utförts, (iii) alternativredovisningen är inte tillräckligt väl beskriven i miljökonsekvensbeskrivningen, (iv) förhållandet till regionplanen RUF5 2010 har inte redovisats i miljökonsekvensbeskrivningen samt (v) ekonomiska utredningar har inte redovisats i genomförandebeskrivningen.

Enligt vad som närmare anges nedan menar kommunen att ovan angivna brister inte föreligger.

Programsamråd

Mark- och miljödomstolen har upphävt detaljplanen på den grunden att mark- och miljödomstolen inte anser att programsamråd har genomförts för Katarinabergsplanen.

Mark- och miljödomstolen anger därvid bland annat att det är ostridigt att ett planprogram inte upprättats för Katarinabergsplanen. Påståendet stämmer såtillvida att det inte har upprättats något *separat* planprogram eller hållits något *separat* programsamråd för Katarinabergsplanen. Istället ingick den anläggning som Katarinabergsplanen åsyftar, det vill säga bussterminalen, i planprogrammet och programsamrådet för den lagakraftvunna detaljplanen för Slussen del av Södermalm 7:85, som beslutades av Stockholms kommunfullmäktige den 12 december 2011, Dp 2005-08976-54, se bifogat planprogram, **bilaga 1**.

Enligt 5 kap. 18 § plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL, ska detaljplan grundas på ett program som anger utgångspunkter och mål för planen. Det föreligger inget hinder mot att flera detaljplaner grundas på samma program, förutsatt att programmet anger utgångspunkt och mål för var och en av detaljplanerna (var för sig eller gemensamt). De utgångspunkter och mål som anges i planprogrammet för Slussen är, såvitt avser bussterminalen, tillämpliga även på Katarinabergsplanen.

Sålunda anges i planprogrammet under rubriken *Vad vill staden med Slussen?* på sidan 8 allmänt bland annat följande. ”Slussen ska göra sitt jobb som trafikknutpunkt och bytesplats. Lösningarna ska tillgodose de behov som kan beräknas idag med flexibilitet för framtida ändringar. Miljön för resenärer ska vara högklassig, trygg och trivsamt.”

Under rubriken *Kollektivtrafik* på sidan 22 i planprogrammet anges bland annat följande. Slussen är den näst största bytespunkten i SL-trafiken med 121 000 påstigande en normal vardag, varav 42 000 är hänförliga till busstrafiken. Vidare anges under samma rubrik på sidan 23 i planprogrammet att en

eventuell framtida tunnelbanelinje till Nacka kommer, när den är klar, att minska kapacitetsbehovet hos den nya bussterminalen.

Det finns inget krav på att ett planprogram ska ange det geografiska område som avses planläggas. Det är således fullt tänkbart att genomföra programsamråd baserat på ett program som endast anger utgångspunkter och mål för planen utan att ange geografiskt område. Katarinabergsplanen syftar till att åstadkomma en viss funktion, en bussterminal, i anslutning till Slussen. Det hade vid planläggning för en sådan funktion varit fullt godtagbart att helt utelämna den närmare geografiska placeringen av bussterminalen i planprogrammet. Under alla förhållanden hade ett sådant planprogram med hänsyn till kraven i 5 kap. 18 § ÄPBL inte varit formellt fel.

I planprogrammet för Slussen är bussterminalen förlagd till Stadsgårdskajen. Efter genomfört programsamråd har planförslaget såvitt avser bussterminalen ändrats så att bussterminalen har flyttats från Stadsgårdskajen till Katarinaberget och blivit föremål för en separat plan. Det finns inget krav på att revidera planprogrammet eller att genomföra förnyat samråd med anledning av ändringar efter programsamrådet. Tvärtom är efterföljande ändringar helt i linje med samrådets funktion. En formell skyldighet att revidera planprogrammet och genomföra förnyat programsamråd kan endast uppkomma om de genomförda ändringarna är av sådant slag att utgångspunkter och mål för planen förändrats och inte längre är förenliga med de utgångspunkter och mål för planen som var föremål för det genomförda programsamrådet. Endast i en sådan situation kan det hävdas att det genomförda programsamrådet till följd av senare ändringar inte uppfyller de laga kraven enligt 5 kap 18 § ÄPBL för den plan som sedermera antagits.

I detta avseende kan det konstateras att mark- och miljödomstolen inte synes ha analyserat huruvida planprogrammet för Slussen uppfyller de laga kraven enligt 5 kap 18 ÄPBL för Katarinabergsplanen, dvs. innefattar utgångspunkter och mål för bussterminalen. Av mark- och miljödomstolens domskäl att döma har förändringen av den geografiska placeringen av bussterminalen i sig föranlett bedömningen att genomfört programsamråd inte varit relevant. Något lagstöd för detta har mark- och miljödomstolen inte angivit. Såvitt avser

bussterminalen framgår det tydligt av planprogrammet för Slussen att utgångspunkten är ett behov av en bussterminal vid Slussen och att målet för planarbetet i denna del är att, under närmare angivna former, upprätthålla en sådan funktion.

Det bör även beaktas att mark- och miljööverdomstolen i dom den 5 december 2013 i mål nr P 1584-13 konstaterade att det inte finns något formellt hinder mot att under planprocessen dela upp ett större planområde i separata planer. Det bör därvid noteras att nämnda detaljplan delvis omfattade ett geografiskt område som inte omfattades av planprogrammet, samt att nytt programsamråd trots denna geografiska förändring inte hade genomförts. Någon formell brist i planförfarandet ansågs inte föreligga.

Utöver att de formella kraven för programsamråd för Katarinabergsplanen uppfyllts genom programsamrådet för Slussen kan även konstateras att samrådsförfarandet för Katarinabergsplanen, med beaktande även av de för bussterminalen relevanta delarna av samrådet för Slussen, sammantaget har varit mycket utförligt. Möjligheterna till samråd i de avseenden som berör bussterminalen har varit betydligt mer omfattande än vad som är normalt vid planläggning. Sålunda genomfördes redan år 2005 ett plansamråd avseende ett förslag att förlägga Saltsjöbanans station till den plats i Katarinaberget där bussterminalen avses placeras. En sådan järnvägsstation är till funktion och utförande mycket lik en bussterminal och aktualiserar liknande frågeställningar.

Vidare har bussterminalen (då alltså med placering på Stadsgårdskajen) ingått vid plansamrådet för Slussen år 2010. Inom ramen för det samrådet skickade kommunen ut information om planförslaget till cirka 15 000 boende i närområdet. Därefter genomfördes plansamråd för Katarinabergsplanen år 2011, parallellt med utställningen av detaljplanen för Slussen. Inom ramen för detta samråd skickade kommunen ut information om planförslaget till drygt 17 000 närboende och näringsidkare inom samma område som 2010 års utskick avseende plansamrådet för detaljplanen avseende Slussen. Även därutöver har planprocessen fått mycket stor publicitet genom kommunens annonsering, se **bilaga 2 a och 2 b**. Det kan noteras att programsamrådet år 2007 endast föranledde tre svar avseende bussterminalen från boende och näringsidkare inom den del av norra Södermalm och Gamla stan som omfattas av samrådskretsen.

Flytten av bussterminalen till Katarinaberget var delvis en konsekvens av de synpunkter som framkom i samband med plansamrådet för Slussen år 2010. SL framförde synpunkter kring kapacitet och utförande av bussterminalen som innebar ett behov av en större terminal. Arbetet med en detaljplan för Saltsjöbanans station i Katarinaberget hade blivit resultatlöst, bland annat på grund av svårigheterna att anordna spårväg till denna lokalisering av stationen. Att stationen skulle kunna flyttas från Stadsgårdskajen hade varit en planförutsättning fram till plansamrådet. De nya förutsättningarna, då stationen skulle kvarbli på Stadsgårdskajen, innebar en väsentligen mindre yta på Stadsgårdskajen att disponera för en bussterminal. Med hänsyn till de övriga funktioner som Stadsgårdskajen måste fylla, bland annat för Birka Cruises verksamhet, skulle en större bussterminal vid Stadsgårdskajen bland annat kräva utfyllnader i Saltsjön men likväl inte ge tillräcklig kapacitet. I plansamrådet framfördes också stark kritik mot de höjda marknivåerna, den så kallade sockeln på Södermalm samt förändrade och sämre vyer och utblickar vilket bland annat var en konsekvens av bussterminalens placering på Stadsgårdskajen. De höjda marknivåerna på Södermalm innebar negativa konsekvenser för stadsbilden och kulturmiljön. Detta ledde även till att bottenvåningarna i bakomliggande byggnader inom kvarteret Tranbodarne delvis skulle bli belägna under mark.

Genom att flytta bussterminalen in i Katarinaberget undveks förändringarna av marknivån. Torgnivån kunde sänkas med flera meter i områdets östra del i förhållande till förslaget i plansamrådet och sockeln, som tidigare mötte kajplanet, kunde ersättas av sluttande terrasser. Detta innebar bland annat att befintlig torgnivå vid Katarinahissen kunde behållas i den nya detaljplanen för Slussen. Placeringen medgav en bussterminal med den storlek och flexibilitet att kunna anpassas till eventuella framtida höjda kapacitetsbehov som SL efterfrågat. Dessutom gav placeringen av bussterminalen i Katarinaberget kostnadsmissiga vinster eftersom utformningen av Slussenområdet blev friare och genomförandet under byggtiden förenklades.

Katarinabergsplanen följer således de utgångspunkter och mål som anges i planprogrammet för Slussen. Det har varit en sammanhållen process från det att planarbetet initierades till dess

att Katarinabergsplanen antogs. Det har vidare inte framkommit några skäl för att anse att programsamrådets syfte förfelats i processen.

Avslutningsvis i denna del får kommunen framhålla att mark- och miljödomstolens bedömning avseende betydelsen av avsaknad av ett separat planprogram för Katarinabergsplanen ger uttryck för en alltför formalistisk rättstillämpning som inte står i samklang med rättspraxis. Det rättsfall som mark- och miljödomstolen hänvisar till, RÅ 2007 ref. 41, utgör visserligen exempel på att avsaknad av planprogram i vissa fall kan utgöra grund för upphävande av en detaljplan, men omständigheterna i det rättsfallet är inte jämförbara med planprocessen för Katarinabergsplanen. I RÅ 2007 ref. 41 hade inget planprogram upprättats och det hade heller inte skett någon sådan informationsspridning eller kommunikation med närboende m.fl. som skulle kunna fylla den funktion av medborgarinflytande som kravet på programarbete åsyftar. RÅ 2007 ref. 41 ger således ingen vägledning för bedömningen i det nu aktuella fallet.

Gällande praxis innebär snarare – som framhålls i förarbetena till den nya instansordningen för dessa måltyper (prop. 2009/10:215 s. 236) – att avsaknad av planprogram som borde ha upprättats inte utgör tillräckliga skäl för upphävande av en detaljplan, se bl.a. RÅ 2003 not 208, RÅ 2004 not 49, RÅ 2006 not 133, RÅ 2006 not 176 och RÅ 2010 not 108.

Mark- och miljödomstolen har i sin dom hänvisat till förarbetsuttalanden angående i vilka fall det är möjligt att undvara ett planprogram, det vill säga vid enkelt planförfarande samt vid normalt planförfarande om detaljplanen har tydligt stöd i översiktsplan som är aktuell och förenlig med länsstyrelsens granskningsyttrande. Av bland annat RÅ 2010 not 108 framgår emellertid att dessa exempel inte är uttömmande, att kravet på program måste bedömas utifrån planeringssituationen i det enskilda fallet samt att kommunen medges visst handlingsutrymme i denna del. Samtliga rättsfall som nämns i ovanstående stycke avser situationer där de i förarbetena nämnda förutsättningarna för att undvara planprogram inte varit uppfyllda. I samtliga fall har Regeringsrätten ändå funnit att kommunens hantering legat inom ramen för dess handlingsutrymme eller i vart fall inte utgjort skäl för att upphäva detaljplanen, i flertalet fall på grund av den planering och

kommunikation som skett i annan form. Även för det fall programsamrådet för detaljplanen avseende Slussen inte skulle anses uppfylla kraven för programsamråd även för Katarinabergsplanen utgör detta inte grund för att upphäva planen.

Samråd kring miljökonsekvensbeskrivningen

Mark- och miljödomstolen har upphävt planen även med anledning av att domstolen inte anser att samråd inför upprättande av miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. 13 § andra stycket miljöbalken har utförts.

Som framgått ovan ingick bussterminalen i planprogrammet för detaljplanen för Slussen. Som en del av underlaget för programsamrådet upprättades en översiktlig miljökonsekvensbeskrivning redan år 2007, vari väsentliga aspekter att analysera närmare i den fördjupade miljökonsekvensutredningen identifierades, se **bilaga 3**. Denna översiktliga miljökonsekvensbeskrivning innefattar på sidan 8 – 9 även ett förslag till avgränsning av miljökonsekvensbeskrivningen.

I en promemoria daterad den 16 november 2009 har kommunen redovisat ett förslag till gränsdragning mellan miljökonsekvensbeskrivningarna för detaljplan respektive tillståndsansökan för vattenverksamhet, **bilaga 4**. Promemorian innefattar ett förslag till omfattning och detaljeringsnivå för miljökonsekvensbeskrivningen avseende detaljplanen. Promemorian var föremål för samråd med länsstyrelsen, vilket framgår av sidan 1 i promemorian. I miljökonsekvensbeskrivningen upprättad för plansamrådet avseende förslaget till detaljplan för Slussen redovisas det förslag till avgränsning och detaljeringsgrad som kommunen samrått med länsstyrelsen om under år 2009, se sidan 11 – 13 i nämnda miljökonsekvensbeskrivning, **bilaga 5**.

Samråd med länsstyrelsen avseende avgränsning och detaljeringsnivå har således genomförts vid programsamrådet år 2007, i november 2009 med anledning av gränsdragningen mot miljökonsekvensbeskrivningen för tillståndsansökan för vattenverksamhet, samt även vid plansamrådet avseende förslaget till detaljplan för Slussen år 2010. I underlaget för dessa samråd

föreslogs en placering av bussterminalen på Stadsgårdskajen. Betydande miljöaspekter samt övriga miljöaspekter som är relevanta för att miljökonsekvensbeskrivningarna ska bli fullgoda beslutsunderlag är i stort sett desamma när bussterminalen flyttades in i Katarinaberget. Dessa underlag, och därmed de samråd som skett avseende miljökonsekvensbeskrivningen för detaljplanen avseende Slussen fram till och med plansamrådet, är därför i allt väsentligt relevanta även för Katarinabergsplanen.

Länsstyrelsen har varit kontinuerligt involverad i planarbetet med återkommande möten med kommunen varvid kompletterande samråd avseende miljökonsekvensbeskrivningen har skett med anledning av bussterminalens ändrade läge. Vid möte med länsstyrelsen den 25 november 2010 (möte nr 16) har kommunen redovisat planen på att bryta ut bussterminalen från Slussen och ta fram en separat detaljplan med lokalisering av bussterminalen i Katarinaberget varvid även samråd kring miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och detaljeringsgrad ägt rum. Av protokollet från mötet framgår att länsstyrelsen redovisat sin syn på förändringarna, inklusive synpunkter på miljökonsekvensbeskrivningens omfattning (grundvattenbortledning och effekten av en sådan), **bilaga 6**. Även vid möte den 27 januari 2011 (möte nr 17) har tillkommande aspekter avseende planens miljökonsekvenser diskuterats (bland annat sänkt torgnivå, vilket med hänsyn till Riksintresset för Stockholms innerstad och Djurgården är en viktig kulturmiljöaspekt i sammanhanget), **bilaga 7**.

Därutöver har kommunen samrått med länsstyrelsen avseende alternativredovisningen dels den 10 mars 2011 inför upprättande av alternativredovisningen, se **bilaga 8**, dels genom redovisning per e-post den 4 april 2011 av utkast till Fördjupnings-PM Alternativredovisning (granskningshandling 2011-03-28), **bilaga 9 och 10**.

Som ett led i det fortsatta arbetet med att avgränsa och inrikta miljökonsekvensbeskrivningen för bussterminalen gjorde kommunen utifrån kunskapsläget i februari 2011 en behovsbedömning av om detaljplanen för den nya bussterminal kunde medföra betydande miljöpåverkan. I behovsbedömningen inkluderade kommunen synpunkterna från samrådet med länsstyrelsen i november 2010 och januari 2011. Kommunen kom fram till att de miljöaspekter som år 2007, 2009 och 2010

identifierades som viktiga att konsekvensbeskriva för detaljplanen för Slussen också borde beskrivas i detaljplanen för bussterminalen, huvudsakligen eftersom detaljplanerna är nära lokaliserade och eftersom genomförandet av Slussen och bussterminalen avses ske samtidigt, se promemoria Underlag för behovsbedömning bussterminal, 2011 (Katarinabergsplanen). Betydande miljöaspekter i driftskedet bedömdes för bussterminalens detaljplan vara luft och grundvattenbortledning och för Slussens detaljplan luft och kulturmiljö. I flera delar, till exempel vad gäller miljökonsekvenserna av byggskedet, risk och säkerhet med mera, beskrivs miljökonsekvenserna av de båda detaljplanerna samlat och med gemensamt underlagsmaterial. Stadsbyggnadskontoret samrådde med Stadsmuseet, Stor-Stockholms Brandförsvaret och Miljöförvaltningen om behovsbedömningen. Behovsbedömningen och resultatet av dessa samråd sammanfattades på sidan 35 i ovannämnda Fördjupnings PM Alternativredovisning, granskningshandling 2011-03-28, bilaga 9. Denna version av promemorian översändes som nämnts ovan även till länsstyrelsen för granskning och yttrande den 4 april 2011.

Med beaktande av de synpunkter som länsstyrelsen med flera samrådsmyndigheter lämnat vid samråden ovan upprättade kommunen i april 2011 en miljökonsekvensbeskrivning som underlag för plansamrådet avseende förslaget till detaljplan för bussterminalen. Även under plansamrådet erhöll kommunen synpunkter från länsstyrelsen på miljökonsekvensbeskrivningens inriktning. Det framgår av samrådsredogörelsen från plansamrådet. Dessa synpunkter beaktades vid upprättande av den slutliga miljökonsekvensbeskrivningen inför utställningen.

Länsstyrelsen har varken i sitt yttrande vid plansamrådet, vid annat tillfälle under planprocessen eller vid överprövningen uttryckt någon kritik mot kommunen avseende hanteringen av samrådet inför upprättande av miljökonsekvensbeskrivningen eller miljökonsekvensbeskrivningens slutliga omfattning och detaljnivå. I den mån det alltjämt föreligger något tvivel om att erforderligt samråd med länsstyrelsen ägt rum avseende miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och detaljeringsgrad bör länsstyrelsen beredas tillfälle att yttra sig i frågan.

Någon särskild form för denna typ av samråd är inte föreskriven och det är fullt förenligt med lagen att fortlöpande justera

avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen om skäl uppkommer. Avgränsningen görs således inte en gång för alla, utan är ofta en löpande uppgift med avsikten att få ett relevant beslutsunderlag, se Miljöbedömningar för planer enligt plan- och bygglagen, Boverket 2006 sidan 23 - 24.

Det löpande samrådet med länsstyrelsen under år 2010 och 2011 enligt ovan har inneburit en fullgod komplettering av samrådet från år 2007 och 2009 avseende de fåtal justeringar av miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och detaljeringsgrad som lokalisering av bussterminalen enligt Katarinabergsplanen medförde. Sammantaget får samrådet med länsstyrelsen avseende miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och detaljeringsgrad i ärendet anses vara betydligt mer omfattande än lagen kräver.

Alternativredovisning

Mark- och miljödomstolen har upphävt planen även med hänvisning till att skälen till vald lokalisering samt alternativen till denna inte tillräckligt väl beskrivits i miljökonsekvensbeskrivningen.

Enligt 6 kap 12 § miljöbalken ska kommunen upprätta en miljökonsekvensbeskrivning inom ramen för den miljöbedömning som ska göras när en plan upprättas. Miljökonsekvensbeskrivningen ska bland annat innehålla en redovisning av rimliga alternativ med hänsyn till planens eller programmet syfte och geografiska räckvidd, en så kallad alternativredovisning. Syftet med miljökonsekvensbeskrivningen är att identifiera och beskriva miljökonsekvenser, 6 kap 3 § miljöbalken. Det ligger därför i sakens natur att alternativredovisningen i miljökonsekvensbeskrivningen ska beskriva de till buds stående alternativen och skälen för det valda alternativet utifrån ett miljöperspektiv.

Syftet med miljökonsekvensbeskrivningen och alternativredovisningen är således inte att ge en uttömmande bild av samtliga överväganden avseende sociala, ekonomiska, tekniska med flera aspekter som ligger bakom detaljplaneförslaget utan endast att ge förståelse för om, och i sådant fall hur, ändamålet med planen kunnat uppnås på något annat sätt samt vilka miljökonsekvenser alternativen hade kunnat antas medföra. I den mån alternativen till det valda förslaget kan

erbjuda lindrigare miljöpåverkan ökar naturligen kraven på en redovisning av vilka andra, icke miljörelaterade, aspekter som motiverat det valda alternativet. Om alternativen innebär en likvärdig eller mer negativ miljöpåverkan föreligger dock inte behov av någon närmare redovisning av skälen för det valda förslaget. Därvid kan noteras att Naturvårdsverket i Handbok med allmänna råd om miljöbedömning av planer och program 2009:1 anger att ett alternativ som är sämre ur miljösynpunkt och inte har andra påtagliga fördelar knappast kan anses rimligt. Ett sådant alternativ behöver således inte ens redovisas.

En alternativ lokalisering av bussterminalen utgörs av en lokalisering på Stadsgårdskajen med olika utföranden och har redovisats i Fördjupnings-PM Alternativredovisning. Detta alternativ utgjorde tidigare en del av ett förslag till detaljplanen för Slussen och konsekvenserna beskrivs således integrerat med övriga konsekvenser av planen för Slussen. Alternativet med en lokalisering på Stadsgårdskajen har i alternativredovisningen ställts mot alternativa utföranden av Slussen. De två alternativa placeringarna av bussterminalen har också ställts mot varandra i Fördjupnings-PM Alternativredovisning, se sidan 10 - 11.

I nämnda Fördjupnings-PM Alternativredovisning anges att en lokalisering i Katarinaberget innebär att stora utfyllnader i Saltsjön kan undvikas samt att den menliga inverkan på kulturmiljövärden till följd av höjd marknivå som en lokalisering på Stadsgårdskajen skulle innebära kan undvikas. Därvid kan anmärkas att marknivåns betydelse ur kulturmiljöperspektiv framgår av Riksintresset för Stockholms innerstad och Djurgården. Vidare anges i promemorian att en lokalisering i Katarinaberget å andra sidan innebär sprängning av betydande bergmaterial samt eventuellt viss grundvattenbortledning. Slutligen anges att de olika alternativen i övrigt inte bedöms medföra några avgörande och betydande skillnader miljömässigt.

Att ytterligare alternativ inte föreligger framgår av alternativredovisningen eftersom syftet är att lösa behovet av en bussterminal just vid Slussen och inte på någon annan plats. Sålunda anges på sidan 12 i miljökonsekvensbeskrivningen att samspelet med den övriga kollektivtrafiken har varit avgörande för bussterminalens lokalisering. Syftet att lösa behovet av en bussterminal just vid Slussen kan rimligen inte anses för snävt formulerat. Som framgår av Naturvårdsverkets ovannämnda

Handbok med allmänna råd om miljöbedömning av planer och program bör vidare alternativen skilja sig så pass mycket åt att en jämförelse blir meningsfull. Eventuella tänkbara mindre justeringar av de redovisade lokaliseringarna har följaktligen inte redovisats självständigt. Alternativa utformningar av bussterminalen som utvärderats i tiden mellan plansamråd och utställning av detaljplaneförslaget har dock redovisats i miljökonsekvensbeskrivningen för bussterminalen, se sidan 13 – 14.

Kommunens val att lokalisera bussterminalen till Katarinaberget har inte i första hand motiverats av miljöskäl utan huvudsakligen av praktiska skäl. Skälen för valt alternativ framgår tydligt i Fördjupnings-PM Alternativredovisning, sidan 10 – 11, där flera fördelar anges (vilket även återges på sidan 12 i miljökonsekvensbeskrivningen). Några egentliga nackdelar i förhållande till alternativet Stadsgårdskajen har inte konstaterats utöver potentiell grundvattenbortledning och sprängning (se ovan angående den miljömässiga avvägningen). Promemorian ger förståelse för vilka alternativ som varit aktuella och varför de valts bort. Som angivits ovan är syftet med alternativredovisningen i en miljökonsekvensbeskrivning att belysa miljöperspektivet. I ett läge då alternativa lokaliseringar bedöms likvärdiga eller innebär mer negativ påverkan ur miljöhänseende blir behovet, som nämnts ovan, av att redovisa skälen för valt alternativ mindre än då valet faller på en lokalisering som medför mer negativ miljöpåverkan än alternativen.

Sådana detaljerade redovisningar av kostnader och tekniska lösningar samt redovisning av andra detaljer kring lämplighetsavvägningar som mark- och miljödomstolen efterfrågar är således inte erforderligt i detta fall. Det är vidare SL som är kravställare på terminalen, vilket framgår av miljökonsekvensbeskrivningen. Vad gäller terminalens storlek har således kommunen haft att rätta sig efter de krav som SL ställt. Att detaljplanen måste medge en bussterminal med en utformning som svarar mot operatörens krav är en förutsättning för att syftet med planen ska kunna uppnås och endast SL kan ange dessa krav.

Saltsjöbanans station är sedan tidigare belägen vid Stadsgårdskajen och detta regleras inte av Katarinabergsplanen.

Planhandlingarna behöver normalt sett inte innefatta motiveringar av varför befintliga byggnader och andra anläggningar i planens närområde ska vara kvar. Alternativredovisningar skulle i sådant fall bli mycket omfattande. Under arbetet med detaljplanen för Slussen har en förläggning av Saltsjöbanans station till Katarinaberget varit en planförutsättning under många år. Planerna på att lokalisera stationen till berget har dock hanterats i ett separat planärende, bland annat då en sådan förändring berör spårdragningarna ända fram till Danvikstull. Arbetet med en detaljplan för stationen i Katarinaberget ledde dock inte fram till någon detaljplan och avslutades år 2010. Skälen till detta bestod bland annat i svårigheterna att skapa utrymme för spårvägen fram till stationen. Dessa överväganden hör således till ett annat, avslutat, planärende. I denna situation har kommunen vid arbetet med Katarinabergetsplanen haft att utgå från att stationen ska vara kvar på Stadsgårdskajen. Under sådana förhållanden kan inte rimligen krävas att kommunen i planhandlingarna redovisar skälen till att stationen inte ska flyttas till annan plats, närmare än vad som har gjorts.

Mark- och miljödomstolen synes bortse från vad miljökonsekvensbeskrivningen syftar till och förefaller förbehållslöst applicera kraven på hur miljömässiga konsekvenser ska belysas och vägas även på andra typer av konsekvenser, utan att dessa konsekvenser har någon koppling till miljöperspektivet. En sammanfattning och värdering av de utredningar som legat till grund för planen samt en redovisning av skälen till planens utformning återfinns i enlighet med 5 kap. 26 § andra stycket ÄPBL i planbeskrivningen och behöver inte i detalj återges även i miljökonsekvensbeskrivningen om inte miljöaspekterna så föranleder.

De miljömässiga konsekvenserna av alternativen är tillräckligt utförligt beskrivna och avvägda mot varandra i alternativredovisningen och det framgår med tillräcklig tydlighet att en lokalisering i Katarinaberget i vart fall inte medför mer negativ miljöpåverkan än alternativet. Miljömässigt var Katarinaberget det alternativ som innebar klart lägst negativ påverkan men båda alternativen var hanterbara i detta hänseende och det var således inte miljöperspektivet som avgjorde lokaliseringen. Det kan vidare noteras att nivån på alternativredovisningen i Fördjupnings-PM Alternativredovisning var föremål för prövning även i mark- och miljödomstolens mål

nr P 11451–12 avseende detaljplanen för Slussen, då i de avseenden promemorian avsåg Slussen. Mark- och miljödomstolen fann då att alternativredovisningen var tillräcklig. Alternativredovisningen såvitt avser bussterminalen har följt samma systematik som övriga delar av promemorian. Se även Mark- och miljööverdomstolens bedömningar avseende alternativredovisning i mål nr P 2324-13 samt P 6591-13.

Slutligen bör noteras att kommunen har samrått med länsstyrelsen avseende alternativredovisningen. Detta har skett genom presentation av förslag till systematik i alternativredovisningen vid möte den 10 mars 2011 varvid den i bilaga 8 bifogade presentation föredrogs för länsstyrelsens representanter. Vidare har länsstyrelsen i ovannämnda e-post av den 4 april 2011 (bilaga 9) givits tillfälle att lämna kommentarer på ett utkast till Förddjupnings PM Alternativredovisning (granskningshandling 2011-03-28, bilaga 10). Länsstyrelsen kommenterade utkastet muntligen den 13 april 2011 varvid inga önskemål om kompletteringar eller andra förändringar framfördes. Tvärtom ansåg länsstyrelsen att redovisningen var ambitiös.

Förhållande till andra planer och program

Mark- och miljödomstolen har upphävt detaljplanen även på grund av att förhållandet till regionplanen RUF5 2010 inte har redovisats i miljökonsekvensbeskrivningen.

Enligt 6 kap 12 § andra stycket första punkten miljöbalken ska en miljökonsekvensbeskrivning redovisa förhållandet till andra relevanta planer och program. I likhet med vad som anförts ovan måste detta krav ses utifrån miljökonsekvensbeskrivningens syfte att belysa just konsekvenserna för miljön. I proposition 2003/04:116, sidan 64, anges att exempel på vad som kan redovisas är hur planen tillsammans med andra planer och program bidrar till förändringar av miljöförhållandena i ett visst geografiskt område, det vill säga vilka kumulativa effekter som uppstår. Vad gäller förhållandet till RUF5 2010 och den däri nämnda potentiella utbyggnaden av tunnelbanan aktualiseras inte några kumulativa miljöeffekter. RUF5 2010 anger endast att tunnelbanan på lång sikt bör byggas ut till Nacka, vilket varken innebär ett beslut om sådan utbyggnad eller löser behovet av en bussterminal under tiden fram till dess sådan utbyggnad

eventuellt kan ske, se RUFSS 2010 sidan 142. Att en framtida utbyggnad av tunnelbanan till Nacka kan komma ifråga, varvid bussterminalens kapacitetsbehov kommer att minska, klargörs redan i planprogrammet för Slussen. Det framgår av planbeskrivningen att behovet av bussterminalen föreligger även vid en framtida utbyggnad av tunnelbanan och även skälen för detta redovisas, se sidan 19 – 20 i planbeskrivningen. Frågan har även behandlats i utställningsutlåtandet avseende Katarinabergsplanen.

Något beslut om utbyggnad av tunnelbanan till Nacka fanns inte vid antagandet av Katarinabergsplanen. Bussterminalen behövs även vid en framtida utbyggnad av tunnelbanan. I den mån tunnelbanans utbyggnad blir av och dessutom medger att bussterminalen görs mindre förhindrar inte Katarinabergsplanen detta.

Genomförandebeskrivningen

Mark- och miljödomstolen har upphävt Katarinabergsplanen även på grund av att ekonomiska utredningar inte har redovisats i genomförandebeskrivningen.

Mark- och miljödomstolen menar att kommunen inte uppfyllt kraven i 1 kap. 1 § fjärde punkten miljöbalken och 2 kap. 2 § första stycket ÄPBL genom att inte redovisa de utredningar som legat till grund för kommunens ekonomiska överväganden. Detta är direkt felaktigt. Nämnda lagrum förskriver endast att omständigheter avseende hållbar utveckling ska beaktas vid planläggning, inte om eller hur ekonomiska överväganden ska redovisas. Kostnaderna för anläggande av bussterminalen som klagandena gjort gällande saknas berörs för övrigt inte av dessa lagrum.

Mark- och miljödomstolen menar vidare att kommunen inte uppfyllt kravet i 6 kap. 1 § ÄPBL att i genomförandebeskrivningen redovisa de ekonomiska åtgärder som behövs för ett samordnat och även i övrigt ändamålsenligt genomförande av planen.

Katarinabergsplanen har i detta avseende endast två intressenter, kommunen och SL, vilka båda representerar det allmänna och är intressenter i samma anläggning. Redovisning av ekonomiska

utredningar för samordning av genomförandet är därmed inte påkallat. Det ska visserligen ske en samordning mellan kommunen och SL men detta har redovisats i genomförandebeskrivningen av vilken även framgår att bussterminalen kommer att finansieras av kommunen och SL.

I förarbetena till 6 kap. 1 § ÄPBL anger departementschefen att ekonomiska utredningar innefattande både kostnader och finansiering bör ingå i genomförandebeskrivningen. Detta innebär emellertid inte att något sådant krav föreligger. I detta sammanhang framhåller departementschefen kostnadskalkyler och fördelningsfrågor avseende utbyggnaden av infrastruktur. Sådana kostnader är i stor utsträckning beroende av lokaliseringen och dess förutsättningar för utbyggnad (avstånd, förtätningsgrad, markförhållanden och liknande). Då kostnader ska fördelas på flera enskilda intressenter inom planområdet, i många fall ofrivilligt, blir den typen av utredningar naturligen betydelsefulla, se exempelvis hur frågan har hanterats i RÅ 1996 not 288. Den aspekten kan dock som ovan nämnts inte ges någon betydelse i detta fall eftersom det i den aktuella planen, som nämnts ovan, endast finns två intressenter, kommunen och SL, som kostnaderna kommer att fördelas på.

Departementschefen anför vidare i förarbetena att genomförandebeskrivningen inte bör göras mer omfattande än som krävs för att klara ut den aktuella situationen och att genomförandefrågorna ofta är av sådant slag att detaljerade ställningstaganden måste anstå till ett senare skede. Vidare anfördes att i fråga om ekonomiska kalkyler blir det då fråga om schablonartade uppskattningar. Någon sådan uppskattning har kommunen inte redovisat med hänsyn till att uppförandet av bussterminalen ska upphandlas enligt bestämmelserna i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU. Det vore direkt olämpligt med en redovisning av en kostnadsuppskattning för uppförandet eftersom det kan påverka anbudsgivarnas priser vid den kommande upphandlingen om de i förväg känner till stadens uppskattning av kostnaderna. Sådana uppskattningar av kostnaderna för utförande av terminalen är vidare osäkra då de i hög grad beror på vilken nivå på utförande som slutligen väljs. Kommunen har således haft fog för att inte redovisa de kostnadsuppskattningar som hittills har gjorts.

Mark- och miljödomstolen synes inte ha gjort någon analys av hur kravet på ekonomisk utredning i genomförandebeskrivningen ska tillämpas på Katarinabergsplanen utifrån de förutsättningar som gäller för denna. Istället har domstolen avgjort frågan utifrån de generella synpunkter departementschefen framfört i förarbetena. Domstolen har inte heller redovisat på vilket sätt den efterfrågade redovisningen skulle vara erforderlig för ett samordnat och i övrigt ändamålsenligt genomförande av Katarinabergsplanen.

Sammanfattning

De krav som mark- och miljödomstolen uppställer i de avseenden som mark- och miljödomstolen lagt till grund för att upphäva planen saknar uttryckligt lagstöd och kan svårligen motiveras utifrån lagstiftningens syfte. Kraven tillför inget värde vad gäller rättsäkerhet, att skapa ett fullgott beslutsunderlag eller de berördas möjlighet till insyn och påverkan. Däremot innebär dessa krav, om mark- och miljödomstolens dom fastställs, att kommunernas planering blir mer resurskrävande utan att det står i rimlig proportion till den nytta det medför. Kommunen har i planprocessen hållit sig inom det handlingsutrymme som medges i ÄPBL och anslutande lagar och föreskrifter. Planprocessen är inte behäftad med sådana formella brister som motiverar ett upphävande av Katarinabergsplanen.

Skäl för prövningstillstånd

Ändringsdispens

Kommunen gör gällande att prövningstillstånd ska meddelas eftersom det med hänsyn till vad som anförts ovan finns anledning att betvivla riktigheten i mark- och miljödomstolens dom. Mark- och miljödomstolen har dragit alltför långtgående slutsatser av tillämplig lag och förarbeten vilket resulterat i ett felaktigt upphävande av Katarinabergsplanen.

Prejudikatdispens

Jämfört med befintlig rättspraxis och hur en planprocess i allmänhet hanteras innebär den överklagade domen en väsentlig skärpning av kraven på planprocessen och insnävring av kommunernas handlingsutrymme. Det kan därvid noteras att

flertalet frågor som aktualiseras genom överklagandet har aktualitet även för den nu gällande plan- och bygglagen (2010:900). Det är därför av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av mark- och miljööverdomstolen.

Bilagor

1. Planprogram, Slussen, 2007.
2. Annonsering vid samråd (bilaga 2 a och 2 b).
3. Miljökonsekvensbeskrivning vid programsamråd, Slussen, 2007.
4. Promemoria gränsdragning miljökonsekvensbeskrivning, 16 november 2009.
5. Miljökonsekvensbeskrivning plansamråd, Slussen, 2010.
6. Protokoll möte nr 16, länsstyrelsen.
7. Protokoll möte nr 17, länsstyrelsen.
8. Presentation länsstyrelsen 10 mars 2011
9. E-post till länsstyrelsen den 4 april 2011.
10. Fördjupnings PM Alternativredovisning, granskningshandling 2011-03-28.