

# Yttrande från Gillöga AB angående Upplands-Bro kommuns planläggning för en fortsatt utveckling av Kungsängens tätort; planeringsbesked avseende Norra Stäksön

## 1 Bakgrund och inledning

### 1.1 Planeringsarbetet för utvecklingen av Kungsängens tätort

1.1.1 Upplands-Bro kommun ("Kommunen") bedriver ett ambitiöst arbete med översikts- och detaljplanering för att möjliggöra en fortsatt utveckling av Kungsängens tätort med nya, attraktiva bostadsområden i närhet till pendeltågsstationen. Som ett led i detta beslutade Kommunen i februari 2021 om ett planprogram för Norra Stäksön. Gillöga ("Sökanden") har därefter under 2023 tagit fram ett nytt och mer begränsat förslag till exploatering på Norra Stäksön – det förslag som avhandlas enligt nedan.

1.1.2 Sökanden är ett företag verksamt inom utveckling av attraktiva bostadsområden, för olika behov och i olika delar av landet. Sökanden har utvecklat bostadsområden i ca. 25 år och medverkat till utvecklingen av sammanlagt sex nya detaljplanelagda bostadsområden i olika skeden i Uppsala, Stockholm, Österåker, Upplands Bro och Kristianstad kommuner.

1.1.3 Avseende norra Stäksön har Sökanden ingått avtal om utveckling av bostadsområden med en av öns markägare. Sökanden har därefter med stöd av arkitekter, samhällsplanerare och andra specialister tagit fram ett förslag för utveckling av ett småhusområde på norra Stäksön, Bilaga 1 (se utdrag nedan). Detta förslag benämns "Utvecklingsförslaget".



## 1.2 Kort beskrivning av Utvecklingsförslaget

- 1.2.1 Utvecklingsförslaget omfattar ca 450 småhus, närservice samt därutöver omfattande fritids- och rekreationsområden. Utvecklingsförslaget har tagit stor hänsyn till kommunens identifierade behov av nya småhusområden liksom att utveckla den norra änden av Stäksön som ett attraktivt rekreationsområde som ska tillgängliggöras för alla kommuninvånare. Hellasgården i Nacka har utgjort en av de centrala förebilderna för ett sådant tillgängligt natur- och rekreationsområde.
- 1.2.2 I linje med detta har bostadsbebyggelsen i Utvecklingsförslaget, såsom framgår av kartan ovan, i allt väsentligt planerats inom det område mitt på norra Stäksön som avgränsas av barriärer i landskapet i form av motorvägen E18 respektive den gamla järnvägsbanvallen. Utvecklingsförslaget syftar till att banvallen ska förvandlas till en attraktiv lokal huvudgata runt det nya småhusområdet och samtidigt utgöra ett trevligt och tillgängligt gång-, cykel- och kollektivtrafikstråk ut mot den norra Stäksöns flackare strandområden och utvecklade rekreationsområden. Denna huvudgata på den gamla banvallen från 1800-talet blir därmed både ett kulturhistoriskt inslag från den första kollektivtrafiksepoken och samtidigt ett återskapat kollektivtrafikstråk för stadsbor mot naturen.
- 1.2.3 Utvecklingsförslaget tar även i övrigt stor hänsyn till friluftslivs- och strandskyddsintressena i området. Inga delar av bostadsbebyggelsen har planerats inom den lagstadgade strandskyddszonen. Det är enbart vid de redan bullerstörda och branta, otillgängliga strandsläntorna i närheten av E18 som bostäder är planerade inom 300 meter från stranden och då, som framgår ovan, inom den barriär mot vattnet som banvallen redan utgör.

## 1.3 Planbeskedet samt ansökan om planeringsbesked

- 1.3.1 Sökanden har ansökt om planbesked och Kommunen har i oktober 2023 lämnat ett positivt planbesked för Utvecklingsförslaget, [Bilaga 2](#).
- 1.3.2 Kommunen avser nu att som ett led i planarbetet begära planeringsbesked från Länsstyrelsen. Skälet till denna begäran är att mindre delar av Utvecklingsförslaget berör ett område som trots att det ligger inom den gamla banvallen och nära E18 omfattas av ett utvidgat strandskydd (enligt beslut av Länsstyrelsens den 13 november 2018, [Bilaga 3](#), nedan enbart refererat som ”**beslutet om utvidgat strandskydd**”).
- 1.3.3 Kommunen har berett Sökanden möjlighet att yttra sig i anslutning till begäran om planeringsbesked, vilket Sökanden gör genom detta yttrande.

## 2 Sammanfattning

- 2.1 Upplands-Bro kommun ligger inom attraktivt pendlingsavstånd till stora delar av Stockholms arbetsmarknad har ett stort behov av ytterligare bostäder och särskilt nya småhusområden lämpliga för barnfamiljer.
- 2.2 Enligt gällande översiktsplanering ska kommunens befintliga tätorter Kungsängen och Bro främst växa genom nya bebyggelseområden i närhet till befintlig infrastruktur. Kommunen har därför arbetat för att all mark inom den tätortsavgränsning för Kungsängens tätort som har beslutats i gällande översiktsplanen ska vara detaljplanelagd.
- 2.3 Den mark som är eller avses att planläggas för bostadsbebyggelse, närservice och liknande utgör i Kungsängen i princip all mark i rimlig närhet till pendeltågstationen som av kommunen har bedömts som lämplig för bebyggelse och som inte behövs som natur- och rekreationsområden ska finnas nära tillgängligt för alla. I Kungsängens tätortsavgränsning ingår norra Stäksön (den del av Stäksön som ligger norr om motorvägen E18) som idag är huvudsakligen exploaterat genom E18, en äldre järnvägsbanvall samt en täktverksamhet.
- 2.4 Den enligt planbeskedet föreslagna bostadsbebyggelsen på norra Stäksön avses att utföras inom den gamla järnvägsbanvallen. Den täktverksamhet som idag arrenderar området kommer i sådant fall att avvecklas. En del av detta område omfattas dock av utvidgat strandskydd (gränserna för lagstadgat respektive utvidgat strandskydd illustreras med streckade blå linjer i kartan på första sidan.) Beslutet om utvidgat strandskydd har överklagats av bland andra kommunen, men ännu inte prövats av regeringen och således inte vunnit laga kraft.
- 2.5 Sökanden bedömer att utvecklingen Kungsängens tätort är beroende av att det utvidgade strandskyddet inte gäller för hela norra Stäksön och särskilt inte inom järnvägsbanvallen. Detta gäller särskilt med nuvarande inriktning på översikts- och detaljplanering som fäster stor vikt vid närheten till befintlig infrastruktur och kollektivtrafik och särskilt pendeltågstationen. För att kunna genomföra en utvidgning med nya bostadsområden i Kungsängen erfordras utbyggda vägar, teknisk försörjning, nya och tillgänglighetsanpassade rekreationsområden samt omfattande bullerdämpning mot E18. Sådana åtgärder medför mycket höga kostnader och kräver därför förhållandevis många nya bostäder som kan bära kostnaderna för de gemensamma investeringarna. En tillräckligt omfattande bebyggelse är även viktig för att säkra en rimlig lokal kollektivtrafik-försörjning. Denna fråga ligger utanför kommunens egen kontroll då det är Region Stockholm som är ansvarig kollektivtrafikmyndighet i kommunen (enligt lagen om kollektivtrafik).

- 2.6 Som Sökanden har angivit i inledningen har Utvecklingsförslaget tagits fram med stor hänsyn till strandskyddets intressen liksom riksintresset avseende Mälaren och det rörliga friluftslivet. Härtill har det tagits stor hänsyn till önskemålet att tillgängliggöra norra Stäksöns naturområden för alla kommunens invånare. Sökanden anser därför att Utvecklingsförslaget inte inkräktar på strandskyddet och riksintresset avseende det rörliga friluftslivet runt Mälaren utan snarare främjar dessa intressen.
- 2.7 Sökanden ståndpunkt är därför att beslut om utvidgat strandskydd inte bör kunna hindra Utvecklingsförslaget. Härtill kommer att norra Stäksön i dagsläget är det enda område som kommunen bedömt utgör en lämplig och möjlig lokalisering för ytterligare ca 450 småhus inom rimlig närhet till Kungsängens pendeltågsstation. Som framgår av avsnitten 5 nedan så är i princip all mark inom rimlig närhet till pendeltågstationen, och som kommunen i planeringen har bedömt som lämplig för tätortsutveckling, redan ianspråktagen eller har pågående, annat detaljplanearbete i detta syfte. Som vidare framgår i avsnitt 6 har Mark- och miljööverdomstolen också funnit att så är fallet i fråga om Kungsängen och att det således saknas alternativ till att ianspråkta vissa strandskyddade områden.
- 2.8 I denna bedömning av tillgänglig mark för Kungsängens utveckling ligger även att kommunen har bedömt att sådana intressen som Länsstyrelsen ska bevaka inom planprocesser inte medger någon alternativ lokalisering (exempelvis naturreservat, militära riksintressen samt särskilt värdefulla och känsliga naturmiljöer). Såvitt Sökanden känner till har inte heller Länsstyrelsen i något sammanhang fört fram att det skulle föreligga möjlighet till alternativa lokaliseringar för den av kommunen önskade utökningen av Kungsängens tätort med småhusområden lämpliga för barnfamiljer.
- 2.9 Sökanden menar därför sammanfattningsvis att positivt planeringsbesked bör kunna lämnas trots beslutet om utvidgat strandskydd.
- 2.10 Om detta inte bedöms möjligt anser Sökandens att beslutet om utvidgat strandskydd bör omprövas och därvid ändras enligt vad som anges nedan i *avsnitt 3 Yrkade beslut*. Beslutet om utvidgat strandskydd kan och bör omprövas och ändras då det utgör ett betungande förvaltningsbeslut, som inte är av gynnande karaktär för någon enskild och således inte har rättskraft (även om beslutet framöver skulle vinna laga kraft). Beslutet om utvidgat strandskydd avseende norra Stäksön grundas på ofullständiga underlag och bedömningar, sakomständigheter som i vart fall numera felaktiga och beslutets innebörd är även oförenligt med senare avgöranden från Mark- och miljööverdomstolen. Beslutet ska därför ändras genom omprövning.

### 3 Yrkanden

- 3.1 Sökanden anser att kommunen bör yrka på följande beslut.
- a) *I första hand* att Länsstyrelsen lämnar positivt planeringsbesked för detaljplaneläggning avseende de åtgärder och den bebyggelse som kommunen avser att planera för i detaljplan för norra Stäksön, i allt väsentligt enligt Utvecklingsförslaget, inkluderande upphävande av det utvidgade strandskyddet inom den gamla järnvägsbanvallen.
  - b) *I andra hand* att Länsstyrelsen, om den vid prövningen av punkt a) skulle finna att utvidgat strandskydd kan utgöra hinder för detaljplan enligt Utvecklingsförslaget, omprövar sitt beslut om utvidgat strandskydd i Upplands-Bro kommun samt därvid ändrar detta beslut på så sätt att utvidgat strandskydd inte gäller inom sådant område på norra Stäksön som:
    - i) avgränsas av den gamla järnvägsbanvallen samt motorvägen E18 (se ritning ovan), *och*
    - ii) som omfattas av en framöver antagen och lagakraftvunnen detaljplan.
- 3.2 För det fallet att Länsstyrelsen inte kan meddela positivt förhandsbesked enligt punkten 1 ovan, och inte heller omprövar och ändrar beslutet enligt punkten 2 ovan, anser Sökanden att kommunen bör komplettera sitt överklagande till regeringen av Länsstyrelsens beslut om utvidgat strandskydd med sådana avslag samt övriga grunder som anges som skäl för omprövning i detta yttrande.
- 3.3 Avslutningsvis i sammanhanget vill Sökanden uppmärksamma att kommunen enligt 5 kap. 14 § plan- och bygglagen har rätt att begära rådgivning från Länsstyrelsen samt att Länsstyrelsen enligt 4 § 3, 4 och 5 i förordningen med länsstyrelseinstruktion har uppgifter inom regional tillväxt, infrastrukturplanering samt hållbar samhällsplanering och boende. Länsstyrelsen ska därvid enligt 5 § 9 i samma förordning verka för att behovet av bostäder tillgodoses. Om Länsstyrelsen inte anser att positiva planeringsbesked kan lämnas för kommunens nuvarande inriktning i planläggningen för tätortsveckling och bostadsutbyggnad, med utnyttjande av befintlig infrastruktur såsom pendeltågsstation, bör kommunen enligt Sökanden överväga att begära sådan rådgivning från Länsstyrelsen. Detta gäller inte minst då Kungsängens tätort är i det närmaste inringad av sådana planeringsintressen som Länsstyrelsen ansvarar för att bevaka, inklusive Försvarmaktens övningsfält runt Kungsängen.

## 4 Geografisk orientering

- 4.1 Kungsängen är centralort i Upplands-Bro kommun och stadsdelen har cirka 13 000 invånare. Kungsängen är beläget i ett strategiskt kommunikationsläge invid både E18 och Mäljarbanan. Från Kungsängens station är pendeltågsresan 11 minuter till Barkarby station (blivande station även för regionaltåg och tunnelbanans blå linje), 20 minuter till Sundbybergs station och tvärbanan samt 29 minuter till Stockholms central. För boende i närheten av Kungsängens pendeltågstation ligger alltså stora delar av Stockholms arbetsmarknad inom den restid om under 45 minuter som i forskning har bedömts som kritisk för daglig arbetspendling.
- 4.2 *Öster om Kungsängen*, på andra sidan Stäksundet, ligger Järfälla kommun med bostadsområdena Stäket-Kallhäll. Från Trafikplats Stäket utgår även den mötteseparerade fyrfältsvägen Stäket/Rotebroleden som ansluter till E4 strax norr om Trafikplats Häggvik. Trafikplats Häggvik sammanbinder nuvarande E4, Förbifart Stockholm samt Norrortleden mot E18 österut. Restiden från Trafikplats Stäket till Trafikplats Häggvik är ca 10 minuter och restiden till Arlanda lite över 20 minuter.
- 4.3 De goda kommunikationerna till såväl centrala Stockholm som stora delar av norrort samt tillgången till småhusområden i Kungsängen har gjort kommunen till en populär pendlarförort inte minst för barnfamiljer. Kungsängens framväxt som tätort och utformningen av bebyggelsen med främst bostäder hänger nära samman med pendeltågstationens tillkomst.
- 4.4 Området *norr om Kungsängens tätort* utgör ett riksintresse för totalförsvarets militära del. Området inrymmer bland annat Försvarsmaktens verksamhet vid Garnison Kungsängen, med regementet Livgardet samt omfattande militära övnings- och skjutfält. Vid sidan av kommunen är Försvarsmakten den största arbetsgivaren i Upplands-Bro med ca 1 600 heltidsanställda. Därutöver tjänstgör även deltidsanställda och värnpliktiga vid garnisonen. Den militära verksamhetens omfattning förväntas även öka till följd av att Försvarsmakten givits kraftigt ökade budgetanslag för nationellt försvar samt att Livgardet som del i detta givits i uppgift att organisera en brigad för försvar av Stockholmsregionen.
- 4.5 Omedelbart *väster om Kungsängens tätort* finns populära rekreationsområden i form av naturreservaten Lejondal och Lillsjön-Örnässjön som innefattar skogsområden och sjöarna Lillsjön, Örnässjön samt Lejondalsjön. Bortom detta område ligger kommunens andra tätort Bro. Mellan Kungsängens pendeltågsstation och Bro pendeltågsstation är det ca 8 km. Det är ungefär lika långt med bil längs den gamla Enköpingsvägen.

- 4.6 *Söder om Kungsängen*, omedelbart söder om Mälarbanan, finns lantbruksmark samt strandzoner med särskilda ekologiska skyddsvärden. Detta inkluderar den grunda Tibbleviken som är ett viktigt reproduktionsområde samt strandområdet runt viken. Enligt Skogsstyrelsen finns här en nyckelbiotop i form av betad hagmark med grova ädellövträd. I gällande översiktsplan föreslås området runt Tibbleviken som naturreservat. Genom området går även vandringsleden Upplands-Broleden, som sammanbinder Kungsängen, Bro samt fyra av kommunens naturreservat med Stäket-Kallhäll i Järfälla kommun (via den gamla Enköpingsvägen från södra Stäksön, se karta i [Bilaga 4](#)).

## 5 Gällande fysisk översiktsplanering

- 5.1 Kommunens nu gällande översiktsplan började arbetas fram år 2006. Samråd genomfördes under år 2009 och kommunfullmäktige antog strax före ingången av år 2012 den nya översiktsplanen med beteckningen ÖP 2010. Denna beteckning används alljämt även om revideringar har skett.
- 5.2 ÖP 2010 kompletterades genom en *Fördjupad översiktsplan för Landsbygden (FÖP 2016)*, antagen av kommunfullmäktige i juni 2017. Genom FÖP 2016 gjordes även vissa justeringar av den beslutade tätortsavgränsningen mellan landsbygd respektive tätorterna Kungsängen och Bro.<sup>1</sup> Av översiktsplanen följer att inom området för tätortsavgränsningen ska all ny bebyggelse utföras i överensstämmelse med gällande detaljplan eller föregås av detaljplanprövning (se FÖP 2016, s. 16). I den ursprungliga ÖP 2010 hade nu aktuellt området på norra Stäksön angivits som utredningsområde. Genom FÖP 2016 inkluderades området i Kungsängens tätort och därmed i översiktsplanens detaljplanekrav.
- 5.3 Kommunfullmäktige beslutade därefter i mars 2018 att godkänna en *aktualitetsprövning av ÖP 2010*. Bedömningen i aktualitetsprövningen var att ÖP 2010, såsom kompletterad genom FÖP 2016, var aktuell men att fördjupade översiktsplaner skulle tas fram även för tätorterna Bro och Kungsängen.
- 5.4 En sådan *fördjupad översiktsplan för Bro, FÖP Bro 2040*, antogs av kommunfullmäktige i februari 2022. ÖP 2010 såsom den fördjupats och aktualitetsprövats benämns därför här ÖP 2010/2022.
- 5.5 Avseende framtagandet av den fördjupade översiktsplanen för Kungsängens tätort beslutade kommunfullmäktige i maj 2020 om samråd avseende *förslag till en fördjupad översiktsplan för Kungsängen* (här

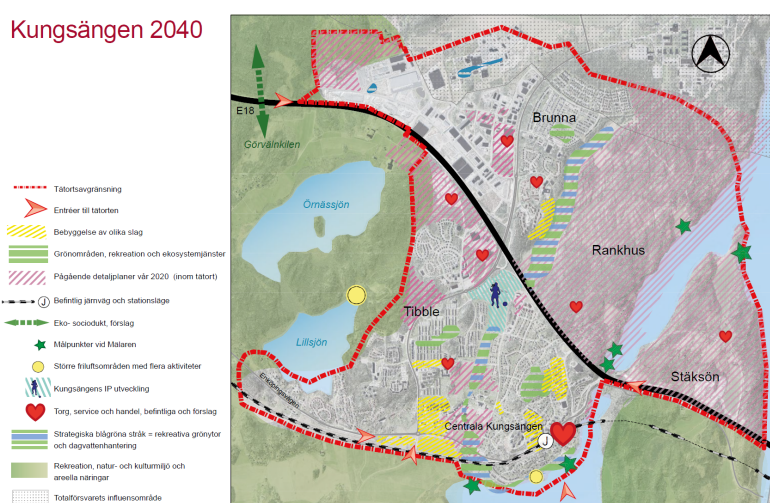
---

<sup>1</sup> I enlighet med Boverkets och Naturvårdverkets rapport Miljöinriktad fysisk planering (s. 93) har kommunen i sin översiktsplanering tagit ställning till en lämplig tätortsavgränsning.

benämnt *Förs.FÖP Kungsängen 2040*). Samrådet avseende förslaget har genomförts och arbetet med den fördjupade översiktsplanen fortgår nu parallellt med det detaljplanearbetet enligt gällande översiktsplan.

- 5.6 Centrala utgångspunkter för ÖP 2010/2022, pågående detaljplanearbete samt i *Förs.FÖP Kungsängen 2040* är en förväntad hög befolkningstillväxt i Stockholmsregionen samt målsättningen att Upplands-Bro ska vara en hållbar tillväxtkommun med attraktiva livsmiljöer och god närservice. Av dessa skäl bedöms i översiktsplaneringen att tillväxten bör ske genom utbyggnad i nära anslutning till kommunens befintliga tätorter och dess infrastruktur och särskilt pendeltågsstationerna i Kungsängen och Bro. En förhållandevis tätt sammanhållen tillväxt ger också ett befolkningsmässigt och ekonomiskt underlag för modernisering och utveckling av befintlig infrastruktur, närservice och kollektivtrafik. Det tillförsäkras även närhet till natur- och rekreationsområden för boende.
- 5.7 I linje med översiktsplaneringen har kommunen genomfört eller har pågående detaljplanearbete avseende i princip samtliga obebyggda områden inom Kungsängens tätortsavgränsning. Detta illustreras på s. 7 i *Förs.FÖP Kungsängen 2040* (se utdrag nedan)

### Kungsängen 2040



Fördjupad översiktsplan för tätorten Kungsängen / Upplands-Bro, samrådshandling, 2020-06-09 7

## 6 Tidigare prövningar av kommunens översiktsplanering

- 6.1 Genomförandet av översiktsplaneringen för utvecklingen av Kungsängens tätort berör flera områden som omfattas av strandskydd, inkluderande av Länsstyrelsen beslutat utvidgat strandskydd.
- 6.2 Kommunen har därför i samband med tidigare beslut om detaljplan även beslutat om upphävande av strandskydd enligt 4 kap. 17 § plan- och bygglagen (PBL). Ett sådant beslut avseende upphävande av strandskydd



i en detaljplan för området Rankhus (se kartan ovan) kom efter överklagande att prövas av Mark- och miljödomstolen (MÖD) i mål nr P 8096-19 (dom meddelad den 15 april 2021, [Bilaga 5](#)).

- 6.3 MÖD fann, liksom underrätten, att byggandet av bostäder i kollektivtrafiknära lägen i Stockholmsregionen utgjorde ett sådant angeläget allmänt intresse som kan utgöra grund för upphävande av strandskydd enligt 4 kap. 18 c § första stycket 5 miljöbalken. Till skillnad från underinstansen så fann MÖD dock även att kommunens prioritering att bygga bostäder i närheten av befintliga pendeltågsstationer skulle tillmätas störst betydelse för bedömningen av lokaliseringsalternativ och utredningen av dessa. Prövningen av alternativa lokaliseringsalternativ skulle därför utgå från närheten till pendeltågsstationen. Då samtliga områden som i kommunens utredning och planering bedömts som lämpliga för bebyggelse, och som låg inom liknande avstånd från pendeltågsstationen, redan var föremål för planeringsarbete eller utbyggnad fanns inte alternativa lokaliseringar för denna tätortsveckling.
- 6.4 Efter en intresseavvägning enligt 4 kap. 17 § första stycket PBL fann MÖD att det förelåg grund för kommunens upphävande av strandskyddet i detaljplanen. Härvid beaktade domstolen att detaljplanen lämnade strandskyddet orört allra närmast stranden och innefattade åtgärder som säkerställde allmänhetens tillgång till detta område. Detta kan jämföras med det nu aktuella Utvecklingsförslaget som inte bara lämnar allt lagstadgat strandskydd orört utan härutöver väsentligt förbättrar tillgängligheten till de mest trafikostörda och bästa strandområdena.
- 6.5 MÖD berörde inte i domskälen frågan om påverkan på det lagstadgade riksintresset avseende Mälaren enligt 4 kap. 1 och 2 §§ miljöbalken (som hade gjorts gällande av vissa av klagandena). Detta var sannolikt grundat i bedömningen att dessa riksintressen helt saknade betydelse i det aktuella fallet då de enligt 4 kap. 1 § andra stycket miljöbalken inte utgör hinder för utveckling av befintliga tätorter, vilket var vad som prövades i målet.
- 6.6 Sökanden menar att detta avgörande visar att MÖD ur ett strandskydds-perspektiv har godtagit utgångspunkterna för Upplands-Bros gällande översiktsplaneringens, nämligen att kommunens tätorter ska utvecklas i nära anslutning till pendeltågsstationerna samt att riksintressena enligt 4 kap. 1 och 2 §§ miljöbalken vid sådan tätortsutveckling saknar betydelse *även i frågor om strandskydd* och att dessa riksintressen inte kan läggas till grund för att hindra utveckling befintliga tätorter.

## 7 Länsstyrelsen beslut avseende utvidgat strandskydd

### 7.1 Inledning

Det nu aktuella ärendet rör enbart det utvidgade strandskydd som Länsstyrelsen har beslutat om. Det innebär att skälen för detta beslut får central betydelse för intresseavvägningen. Skälen för beslutet är även av central betydelse för frågan om omprövning och ändring i ljustet av nya omständigheter. I detta avsnitt redogörs därför för detta beslutet.

### 7.2 Bakgrund till nu gällande beslut om utvidgat strandskydd

7.2.1 Länsstyrelsens tidigare beslut om utvidgat strandskydd i området undanröjes i juni 2017 efter överklagande av bland andra Upplands-Bro kommun. Länsstyrelsen fattade därefter i mars 2018 ett tidsbegränsat beslut om utvidgat strandskydd i Upplands-Bro kommun. Den 13 november 2018 beslutade Länsstyrelsen därefter om utvidgat strandskydd om 300 meter avseende nära all mark inom Upplands-Bro kommun som inte redan var detaljplanelagd, inkluderande nu aktuellt område på norr Stäksön. Beslut hade ingen angiven tidsbegränsning.

7.2.2 Beslutet har överklagats av bland andra Upplands-Bro kommun men har ännu inte prövats av regeringen. Beslutet har således inte vunnit laga kraft. Beslutet är dock i dagsläget interimistiskt gällande.

### 7.3 Beslutsskälen för utvidgat strandskydd på norra Stäksön

7.3.1 Vid tiden för Länsstyrelsen beslut i november 2018 låg norra Stäksön inom tätortsavgränsningen för Kungsängens tätort enligt gällande översiktsplan. Detta påtalades av kommunen i beslutsförfarandet.

7.3.2 I beslutet anförde Länsstyrelsen i fråga om detta område bland annat följande (s. 13):

”Vad gäller Norra Stäksön kan konstateras att området utgör ett *väl avskilt, oexploaterat naturområde* som nyttjas för rekreation av boende i både Upplands-Bro och Järfälla kommuner. Området är redovisat som ett utredningsområde i översiktsplanen och kommunen har, efter Länsstyrelsens beslut 2014 om utvidgat strandskydd, tagit fram ett planprogram vilket Länsstyrelsen yttrat sig över den 18 april 2016 (dnr 4021-25386-2015). Även om kommunen nu kommit längre i sin planering av området föranleder detta inte någon ändring i Länsstyrelsens ställningstagande i fråga om behovet av utvidgat strandskydd.

*Länsstyrelsen bedömer att kommunen inte visat att det aktuella området har sådan betydelse för bostadsförsörjningen att det behöver tas i anspråk för tätortsutveckling i en nära framtid.*

*Det är inte heller visat att området ligger i sådan närhet till en tätort att det har betydelse för bostadsförsörjningen. Området utgör därför inte ett sådant utbyggnadsområde som Länsstyrelsen i det nu aktuella ärendet kan beakta.*

Frågan om dels utvidgat, men även generellt, strandskydd kan upphävas eller ej får därmed avgöras i det fortsatta planarbetet som sker på en mer detaljerad nivå än Länsstyrelsens nu aktuella översyn.” (vår kursiv och understrykning)

- 7.3.3 Som framgår av beslutsskälens grundas beslutet bland annat på bevisvärdering avseende vad *kommunen visat* om behoven av tätortsutveckling *i en nära framtid* samt anger även uttryckligen att frågorna om utvidgat strandskydd får avgöras i framtiden under det fortsatta planarbetet. Det framgår vidare uttryckligen att Länsstyrelsens beslut har fattats på ett underlag som inte är så kvalitativt som det som tas fram i ett planarbete.
- 7.3.4 Länsstyrelsen beslut är alltså uttryckligen inte förutsatt att gälla för obegränsad tid. Tvärtom framgår att prövningen har skett enbart mot de prognosticerade förhållandena i en ”nära framtid” och dessutom grundat på en *uttryckligen ofullständig* utredning av sakomständigheterna.
- 7.3.5 Att beslutet om utvidgat strandskydd avseende *norra* Stäksön, dvs. området norr om motorvägen E18, inte är avsett att tillämpas för det fallet att *norra* Stäksön ska tas i anspråk för tätortsutveckling framgår även av beslutets specifika värdebeskrivning och grunderna för utvidgat strandskydd på Stäksön. I Länsstyrelsens beslut, Bilaga 3, kan man i beslutets bilaga 2 på s. 9 se till begreppet ”Värdebeskrivningar” och vad myndigheten anger under rubriken ”Mälarstranden syd, Stäket-området, värdebeskrivning C4”:

”Hela delområdet ingår i Mälarens öar och strandområden som i sin helhet omfattas av riksintresse enligt 4 kap. 1 och 2 §§ MB med hänsyn till de samlade natur- och kulturvärdena. Bestämmelserna syftar till att värna det värdefulla Mälarlandskapet med sina unika natur- och kulturvärden. Det har särskilt stora värden för friluftsliv och turism.

[...]

**Stäksön** är ett viktigt närströvsområde för boende i Kungsängen och Stäket. Till exempel genomkorsar flera promenadstråk *norra* Stäksön. Inom det aktuella strandområdet på *norra* Stäksön, vid Strömsängsudd, finns en del av en nyckelbiotop (lövskogslund) som innehåller skyddsvärda grova träd. Längre söderut passerar vandringsleden Upplands-Broleden och cykelleden Mälardalsleden ön.

*Södra* Stäksön omfattas av ett område av riksintresse för naturvärden enligt 3 kap. 6 § MB (Stäksön). Utmärkande för området är de många och utvecklade De Geermoränerna. På den *sydvästra delen av ön* ligger det mindre naturreservatet Stäketskogen. Reservatet omfattar ett berg- och moränområde med delvis mycket gammal och urskogsartad barrblandskog. I området finns också De Geermoräner. Land- och vattenområden vid *Södra Stäksön* ingår även i ett större område av riksintresse för kulturmiljövården enligt 3 kap. 6 § MB (Görväln). Det består här av en farleds- och kommunikationsmiljö. Inom de aktuella strandområdena på land finns också ett flertal fornlämningar. Den *södra delen av Stäksön* ligger inom den i regionplanen utpekade Görvälnkilens värdekärna. De

gröna kilarna utgör en sammanhängande struktur av områden med höga rekreations-, natur- och kulturmiljövärden. Just vid Stäksön finns ett utpekat grönt svagt samband i kilen. Enligt kommunens naturinventering finns det på *Stäksöns sydöstra sida* ett gammalt kulturlandskap med höga värden för flora och fauna. Landskapet är omväxlande, strövvänligt och lättillgängligt, och därmed viktigt för friluftslivet.

Motiv till utvidgat strandskydd inom Mälarstranden syd, Stäket-området, värdebeskrivning C4 (jämför de sju punkterna under rubriken ”Skälen för Länsstyrelsens beslut” i beslutstexten): 2, 6, 7.” (vår kursiv.)

- 7.3.6 I värdebeskrivningsbilagan till Länsstyrelsens beslut om utvidgat strandskydd hänvisas alltså i fråga om norra Stäksön enbart till punkterna 2, 6 och 7 på s. 7 i Länsstyrelsen beslutshandling. I dessa punkter anges:
- ”2. riksintresseområden enligt 3 kap. 6 § andra stycket och 4 kap. 2–8 §§ miljöbalken som är relevanta för strandskyddet,  
[...]  
6. tätortsnära strövområden, eller  
7. ekologiskt känsliga områden som inte omfattas av annat områdesskydd.”
- 7.3.7 Av dessa punkter i Länsstyrelsens beslut, tillsammans med den ovan citerade värdebeskrivningen av Stäksön som hänvisar till just dessa punkter, framgår att det framför allt är *södra* Stäksön som har sådana specifika och särskilda värden som ens motiverar ett omnämmande i skälen för beslutet. Avseende *norra* Stäksön synes det främst vara de mer generella, allmänna riksintressena enligt 4 kap. 1 och 2 §§ miljöbalken samt ”tätortsnära strövområden” som har betydelse.
- 7.3.8 Inte heller dessa intressen kan emellertid gälla för utvidgningen av strandskyddet på hela norra delen Stäksön. I beslutet anges som exempel i fråga om syftet med utökat strandskydd av hänsyn till strövområden:
- ”För den allemansrättsliga tillgängligheten och friluftslivets behov är det många gånger värdefullt för naturupplevelsen med bredare strandskyddszoner. Värdet kan ligga i att inte ha bebyggelse och vissa typer av exploateringar inom syn- och hörhåll, och då särskilt i ett förhållandevis högexploaterat och bullerstört storstads-län.”
- 7.3.9 I beslutet anges vidare (se citat i stycke 7.3.5 ovan):
- ”Vad gäller Norra Stäksön kan konstateras att området utgör ett väl avskilt, oexploaterat naturområde som nyttjas för rekreation [...].”
- 7.3.10 Det är dock mycket svårt att se att detta intresse avseende norra Stäksön gör sig gällande i det nu aktuella planområdet. Hela området ligger inom ca 500 meter från E18 (utan bullervall), inom en äldre järnvägsbanvall och området inrymmer härtill en utbredd bergtäktsverksamhet (!). Det kan inte vara detta område som avses i beslutets beskrivning av ett område som är ett ”väl avskilt, oexploaterat naturområde” och som fyller

funktionen som ett strandområde utom ”syn- och hörhåll” till exploateringar i ett bullerstört storstadslän.

- 7.3.11 Att på de i beslutet angivna grunderna utvidga strandskyddet fram till några meter från motorvägen E18, vilket är vad som har beslutats i det för Utvecklingsförslaget aktuella området, kan inte förstås som annat än att det utvidgade strandskyddsområdet gjorts betydligt mer utsträckt än vad som är motiverat utifrån intresset enligt punkt 6 i beslutet, ”tätortsnära strövområden”. Detta intryck förstärks även av beslutets motivering som anger att bedömningarna är mer översiktliga och att en detaljerad bedömning får göras vid framtida planläggning.

#### **7.4 Beslutet om utvidgat strandskydd inom banvallen på norra Ståksön grundas på riksintressen som inte hindrar utveckling av tätorter**

- 7.4.1 Länsstyrelsens beslut om utvidgat strandskydd avseende hela norra Ståksön, inklusive i omedelbar anslutning till E18 och inom järnvägsbanvallen, får således förstås som att det i allt väsentligt är grundat enbart på de i beslutet angivna riksintressena enligt 4 kap. 1 och 2 §§ miljöbalken. Dessa är ju i och för sig formellt gällande även i området i omedelbar anslutning till E18 och bergtäkten.
- 7.4.2 Av 4 kap. 1 § *andra stycket* miljöbalken följer emellertid att dessa riksintressebestämmelser inte kan utgöra grund för att hindra utveckling av befintliga tätorter (jfr även vad som anges i avsnitt 6 ovan rörande MÖD:s dom i mål nr P 8096-19, bilaga 6). Då tillämpningen av 4 kap. 1 och 2 §§ miljöbalken inte får hindra utvecklingen av befintliga tätorter så måste ett generellt bebyggelseförbud grundat på dessa bestämmelser, exempelvis utvidgat strandskydd, vila på förutsättningen att sådan tätortsutveckling inte är aktuell inom det berörda området. I annat fall skulle beslutet om utvidgat strandskydd innebära en tillämpning av 4 kap. 1 § miljöbalken som direkt strider mot *andra stycket* i samma bestämmelse genom att införa ett förbud mot bebyggelse i området även om denna utgör utveckling av befintliga tätorter.
- 7.4.3 Som angivits ovan framgår det i dock detta fall även uttryckligen av Länsstyrelsens beslutsskäl att det enbart är var avsett för den ”nära framtid” inom vilken tätortsutveckling inte bedömdes vara aktuell samt att frågan om utvidgat strandskydd i händelse av detaljplanering för utveckling av befintliga tätorter skulle avgöras i samband med en eventuell senare detaljplaneprocess.
- 7.4.4 *Sammanfattningsvis* så är det givet beslutsmotiveringen avseende utvidgat strandskydd i det nu aktuella området inom banvallen på norra Ståksön svårt att se annat än att beslutet i dessa delar grundas närmast

enbart på riksintressebestämmelserna i 4 kap. 1 och 2 § miljöbalken. Som angivits ovan kan dessa bestämmelser dock inte tillämpas för att eller så att de hindrar utvecklingen av befintliga tätorter.

- 7.4.5 Det kan enligt Sökanden därför ifrågasättas om det ens är möjligt att med stöd av dessa bestämmelser fatta beslut som just kan hindra utveckling av befintliga tätorter. Alternativet är dock att ett sådant beslut förvisso kan fattas på en prognos om framtida förhållanden men i sådant måste omprövas och ändras så snart undantaget i 4 kap. 1 § andra stycket miljöbalken blir tillämpligt för att inte strida mot denna bestämmelse. Frågan om sådan omprövning utvecklas i avsnitt 9 nedan.

## **8 Upphävande av utvidgat strandskydd genom detaljplan**

### **8.1 Gällande regler**

- 8.1.1 Även om Länsstyrelsens beslut inte skulle ändras genom omprövning eller överprövning har kommunen möjlighet att besluta om upphävande av strandskydd. I 4 kap. 17 § plan- och bygglagen stadgas:

”I en detaljplan får kommunen upphäva strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken 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*. En bestämmelse om upphävande får dock inte avse ett sådant område som enligt 7 kap. 18 § första stycket 3 miljöbalken omfattas av länsstyrelsens beslutanderätt. Bestämmelserna i 7 kap. 18 c-18 g §§ miljöbalken ska tillämpas på detaljplanebestämmelser om upphävande av strandskydd.”

- 8.1.2 De hänvisade bestämmelserna i miljöbalken som är tillämpliga, utanför s.k. LIS-områden, är 7 kap. 18 c första stycket, vari det anges särskilda skäl för upphävande, samt 18 f §, som reglerar när strandskyddet får upphävas även mellan byggnaderna och strandlinjen (vilket inte är aktuellt i detta fall). I 18 g § regleras vad som gäller vid detaljplaners upphörande och liknade frågor (vilket inte heller är aktuellt i detta fall).
- 8.1.3 Frågan om upphävande av strandskydd genom beslut i detaljplan är således i detta fall att bedöma enligt 4 kap. 17 § PBL samt 7 kap. 18 c § miljöbalken.

### **8.2 Åberopade särskilda skäl**

- 8.2.1 Enligt Sökanden föreligger i vart fall de särskilda skäl för upphävande som anges i 7 kap. 18 c § första stycket 5 miljöbalken, nämligen att det nu aktuella området behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området.
- 8.2.2 *Det första sådana intresset* är utvecklingen av Kungsängens tätort med ytterligare bostäder i lämpliga lägen i förhållande till befintlig infrastruktur och då särskilt pendeltågsstationen. Att detta utgör ett sådant

intresse som utgör grund för upphävande av strandskydd följer enligt Sökandens mening närmast direkt av MÖD:s bedömningar i P 8096-19 av allmänintresset av utveckling av Kungsängens tätort med bostäder samt att närheten till tågstationen skulle tillmätas avgörande betydelse i lokaliseringsprövningen av om intresset kunde tillgodoses utanför strandskyddsområdet.

- 8.2.3 Som har beskrivits i den geografiska orienteringen i avsnitt 4 ovan har Kungsängen även mycket goda vägförbindelser till stora delar av norra Stockholm. En utveckling av Kungsängens tätort som inte inriktas på närhet till pendeltågsstationen kan därför förväntas leda till att invånarna i stället väljer bilpendling. Utöver den direkta miljöbelastning detta innebär skulle det även innebära ökad trafikbelastning och trängsel i Stockholms biltrafik. Omfattande biltrafik i nybyggda småhusområden avsedda för barnfamiljer är även olämpligt av säkerhetsskäl.
- 8.2.4 *Det andra angelägna allmänna intresset som inte kan tillgodoses på annan plats* är att ge hela kommunens befolkning möjlighet att få tillgång till Stäksöns bästa och viktigaste områden för rekreation och friluftsliv, den nordligaste änden respektive södra delen av Stäksön, samt att minska störningarna från motorvägen E18 på norra Stäksön. De delar av norra Stäksön som i dagsläget ligger närmast Kungsängens tätort och kollektivtrafikförbindelser är präglade av närheten till E18 och buller. Den gång- och cykelväg som används upp mot norra Stäksön är den gammal järnvägsbanvallen. Stäksöns strandslänt mot Kungsängen och Stäket utgörs av branta stup vid området. De flackare strandslänterna och mindre bullerstörda områdena på norra Stäksön ligger mot den norra änden. Väl där finns dock ingen service såsom exempelvis matservering, värmestuga och toaletter. Detta innebär att i praktiken enbart är de delar av befolkningen som har tillgång till bil, eller förmåga att transportera sig över terräng och klara sig utan moderna faciliteter, som har tillgång till norra Stäksöns bästa rekreativsområden.
- 8.2.5 Sökandens uppfattning är att det bästa sättet att ge större delar av allmänheten tillgång till detta område är att säkerställa tillgång till kollektivtrafik till Stäksön, gång- och cykelvägar av hög kvalitet till de norra delarna av Stäksön samt tillgängliga promenadstråk väl där. Då Kollektivtrafiken i Stockholms län är en regional fråga är den huvudsakliga kommunala åtgärd som kan vidtas att säkerställa ett tillräckligt befolknings/-resenärsunderlag i de områden där kommunen önskar regelbunden kollektivtrafik.
- 8.2.6 Utvecklingsförslaget inkluderar bland annat att den nuvarande gamla järnvägsbanvallssträckningen görs om till en ny lokala huvudgata med

god tillgänglighet för alla trafikslag, inkluderande kollektivtrafik, barnvagnar, rullatorer och rullstolar. Anläggandet av bostäder enligt Utvecklingsförslaget kommer även att erfordra att det anläggs bullerdämpande åtgärder längs E18, inte minst för att uppfylla gällande normvärden för bostäder. Även i detta avseende kommer närmiljön på norra Stäksön väsentligt förbättras genom Utvecklingsförslaget.

8.2.7 Förbättrad tillgänglighet för personer med begränsad rörlighet kan utgöra ett angeläget allmänt intresse som kan utgöra grund för upphävande av strandskydd (se exempelvis MÖD:s dom 30 juni 2022 i mål P 6338-21, avseende ny detaljplan för nöjesparken Gröna Lund, i vilken MÖD godtog underinstansens bedömning i detta avseende).

8.2.8 *Sammanfattningsvis* föreligger det sådana särskilda skäl som i och för sig utgör grund för att upphäva strandskyddet i en detaljplan för att realisera Utvecklingsförslaget och tillgängliggörandet av norra Stäksön.

### **8.3 Intresseavvägningen**

8.3.1 Då det i sig föreligger sådana särskilda skäl som krävs för att upphäva strandskyddet ska det enligt 4 kap. 17 § PBL ske en avvägning om intressena enligt planen väger tyngre än strandskyddsintresset.

8.3.2 Den första frågan blir därför hur ”strandskyddsintresset” ska förstås när det som i detta fall enbart ett utvidgat strandskydd enligt förvaltningsbeslut. En ledning kan sökas i att sådana beslut måste grundas på att utvidgningen ”behövs för att säkerställa något av strandskyddets syften”.

8.3.3 Av detta följer att det strandskyddsintresse som ligger i ett utvidgat strandskyddsområde är att det ska fylla en viss funktion som dessutom måste vara nödvändig för att säkerställa något av det allmänna strandskyddets syften. Då utvidgning således kan beslutas för att enbart säkerställa ett av strandskyddets syften, och kanske rentutav bara i ett enda avseende, kan ett utvidgat strandskydd i sig inte innebära att det föreligger ett generellt strandskyddsintresse på samma sätt som inom lagstadgat strandskyddsområde.

8.3.4 För intresseavvägning mellan utvecklingsplaner enligt PBL 4 kap. 17 § och strandskyddsintresset vid ett utvidgat strandskydd måste det således först analyseras på vilket sätt det utvidgade strandskyddet har ansetts nödvändigt för att säkerställa något av strandskyddets syften. Detta krävs även för att kunna bedöma i vilken mån detaljplanens intressen alls strider emot de strandskyddintressen som legat till grund för beslutet om utvidgat strandskydd.

8.3.5 Bedömningen av vilka strandskyddsintressen som har motiverat ett beslut om utvidgat strandskyddet underlättas av att samtliga områden med



utvidgat strandskydd ska ha beslutats i enlighet med de efter år 2009 gällande bestämmelserna och ska vara motiverade. Enligt 32 § förvaltningslagen ska denna typ av betungande beslut motiveras (om det inte är uppenbart obehövt) med uppgifter *dels* om vilka föreskrifter som har tillämpats, *dels* vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstaganden (dvs. sådana faktaomständigheter som motsvarar det som i den allmänna processrätten benämns för rättsfakta).

- 8.3.6 Följaktligen ska det från ett beslut om utvidgat strandskydd gå att utläsa vilka faktamässiga förhållanden samt rättsregler som föranlett bedömningen att det utvidgade strandskyddet behövs för att säkerställa något av strandskyddets syften samt i vilka avseenden.
- 8.3.7 Som har redogjorts för i avsnitt 7 ovan så måste Länsstyrelsens beslut om utvidgat strandskydd avseende området inom banvallen på norra Stäksön i allt väsentligt ses som grundat på de i beslutet angivna riksintressena enligt 4 kap. 1 och 2 §§ miljöbalken. När dessa intressen ska vägas mot utvecklingen av befintliga tätorter följer då direkt av 4 kap. 1 § andra stycket att intresset av utveckling av tätorter ska ges företräde. Härtill kommer att bedömningarna av dessa geografiskt vidsträckta riksintressen alltid måste bedöma exploateringsföretag mot området som helhet. Det innebär att exempelvis att även storskaliga anläggningar för kraftproduktion kan tillåtas inom delar av sådana större riksintresseområden (se exempelvis MÖD 2007:47). I detta fall ska det alltså bedömas hur det aktuella småhusområdet inom banvallen på norra Stäksön påverkar hela riksintresset avseende Mälaren.
- 8.3.8 Länsstyrelsen har i beslutet förvisso framhållit norra Stäksön betydelse som tätortsnära strövområden nära vatten och betydelse av sådana områden utom hörhåll från exploateringar. Som har redogjorts för i avsnitt 7 ovan får detta intresse förstås gälla de delar av norra Stäksön som ligger väl norr om E18 och bergtäkten inom banvallsområdet. Enligt Sökanden står Utvecklingsförslaget sammantaget inte i konflikt med intresset för tillgång till sådana strövområden utan främjar bullerdämpningen i området och förbättrar tillgängligheten för hela befolkningen till de delar av norra Stäksön som rymmer de friluftsvärden som motiverade beslutat om utvidgat strandskydd. I vilket fall innebär Utvecklingsförslaget ingen beaktansvärd försämring av detta intresse.

## **9 Omprövning av beslutet om utvidgat strandskydd**

### **9.1 Inledning**

9.1.1 Om Länsstyrelsen skulle finna att det tidigare beslutet om utvidgat strandskydd utgör hinder för ett positivt planeringsbesked för detaljplanering i enlighet med Utvecklingsförslaget, anser Sökanden att beslutet om utvidgat strandskydd ska omprövas och ändras av Länsstyrelsen, enligt vad som närmare framgår i avsnitt 3 ovan.

9.1.2 Beslutet bör ändras så att i vart fall området inom banvallen på norra Stäksön undantas från utvidgat strandskydd om och i den mån som området framöver kommer att omfattas av en antagen och lagakraftvunnen detaljplan. Skälen för detta utvecklas i detta avsnitt.

### **9.2 Förutsättningar för omprövning av beslut om utvidgat strandskydd**

9.2.1 Beslut om strandskydd utgör ett förvaltningsbeslut av betungande karaktär. Utvidgat strandskydd får vidare enbart beslutas av hänsyn till allmänna intressen. Det är således inte till sin karaktär gynnande för någon enskild part.

9.2.2 Vidare krävs att beslutet ska vara nödvändigt för att säkerställa något av de i lagen angivna strandskyddsintressena. Beslutet ska även vara proportionerligt mot enskilda intressen (7 kap. 25 § miljöbalken).

9.2.3 Denna typ av förvaltningsbeslut får ändras av beslutsmyndigheten så snart beslutet kan anses felaktigt på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning (37 § förvaltningslagen). Det följer också av denna bestämmelse att sådana beslut, exempelvis avseende utvidgat strandskydd, inte vinner rättskraft.

9.2.4 Det följer även av praxis att länsstyrelserna fattar nya beslut om utvidgat strandskydd och därvid även beslutar att upphäva äldre sådana beslut. Att beslut om utvidgat strandskydd förutsätts kunna ändras och upphävas framgår även av bland annat reglerna om underrättelser vid ändring eller upphävning av tidigare meddelade beslut om utvidgat strandskydd (27 § förordningen om områdesskydd) samt av att särskilda förfaranderegler gäller för beslut om utvidgat strandskydd i de fall beslutet är *avsett att gälla för längre tid än 6 månader* (24 § tredje stycket 6 i förordningen).

9.2.5 Vad avser betungande förvaltningsbeslut som inte är rättskraftiga kan det även föreligga en skyldighet för den beslutande myndighet att på begäran av drabbad part ompröva beslutet om nya omständigheter anförs (se RÅ 1996 ref. 51). Denna omprövningsskyldighet går längre än vad

som stadgas i förvaltningslagen.<sup>2</sup> Om det ursprungliga beslutet inte ändras i anledning av begäran om omprövning från berörd part ska särskilt beslut fattas om detta.

### **9.3 Aktuellt beslutet om utvidgat strandskydd ska omprövas och ändras om det förhindrar detaljplanering enligt Utvecklingsförslaget**

- 9.3.1 Sökanden menar att Länsstyrelsens beslut om utvidgat strandskydd är ett sådant som måste omprövas av Länsstyrelsen när berörd part begär detta och anför nya omständigheter. Detta gäller i vart fall då Länsstyrelsen uttryckligen har grundat beslutet på en angiven bedömning av förhållandena ”i närtid” samt även angivit att beslutsunderlaget inte är så kvalitativt som det underlag som tas fram genom en detaljplaneprocess.
- 9.3.2 Förutsättningarna för beslutet är således *uttryckligen* att det utgör en kortsiktig bedömning, av översiktlig karaktär och grundat på en mindre kvalitativ utredning än sådan utredning som krävs för beslut om tätsortsutveckling. Ett betungande beslut som har tillkommit på detta sätt och saknar angiven tidsbegränsning måste kunna omprövas när nya omständigheter har inträffat eller blir kända efter det ursprungliga beslutet har fattats.
- 9.3.3 Sökanden anser att Länsstyrelsen vid sådan omprövning ska upphäva det utvidgade strandskyddet för området inom banvallen på norra Stäksön i, den mån lagakraftvunnen detaljplan framöver gäller i detta område, och detta även om en sådan detaljplan har antagits och vunnit laga kraft först efter beslutet om utvidgat strandskydd.
- 9.3.4 Enligt Sökanden är det nämligen inte möjligt att se på vilket sätt ett utvidgat strandskydd inom banvallen på norra Stäksön ”behövs för att säkerställa något av strandskyddets syften” inom detta område om kommunen framöver har antagit en detaljplan för området som också har vunnit laga kraft.
- 9.3.5 Som framgår av det nu gällande beslutet om utvidgat strandskydd på norra Stäksön bedömer Länsstyrelsen att riksintressena enligt 4 kap. miljöbalken i det nu aktuella området är sådana intressen som sammanfaller med strandskyddets syften (se avsnitt 7 ovan). Beslut om utvidgat strandskydd har ju fattats med hänsyn till dessa riksintressen, samtidigt som beslut om utvidgat strandskydd enbart får fattas för att säkerställa just strandskyddssyften.

---

<sup>2</sup> Den nya förvaltningslagen var inte var avsedd att ändra tidigare rättspraxis avseende *skyldigheten att ompröva vissa typer av beslut* utan främst att reglera *myndighetens möjlighet att ändra beslut*.

- 9.3.6 Frågan blir därför som utvidgat strandskydd, *utan undantag för detaljplanelagt område*, i detta fall är nödvändigt för att skydda de riksintressen enligt 4 kap. miljöbalken som har motiverat beslutet om utvidgat strandskydd avseende just norra Stäksön.
- 9.3.7 Sökanden menar att det inte går att se hur ett beslut om utvidgat strandskydd kan vara nödvändigt för att skydda dessa riksintressen inom detta område i det fallet att en detaljplan framöver antas och därefter vinner laga kraft.
- 9.3.8 Länsstyrelsen har ju enligt 11 kap. 10 § PBL rätt att överpröva en detaljplan som inte tillgodoser riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken. Det är således inte möjligt att en framöver antagen detaljplan för norra Stäksön vinner laga kraft utan att Länsstyrelsen först har haft möjlighet att överpröva specifikt den antagna detaljplanen mot just de riksintressen som Länsstyrelsen har ansett motiverar ett utvidgat strandskydd,
- 9.3.9 Det behövs således inget utvidgat strandskydd, som gäller även i framöver detaljplanelagda områden, för att säkerställa att dessa riksintressen tillgodoses inom områden som framöver detaljplaneläggs eftersom en prövning mot dessa riksintressen då ändå ska ske i form av Länsstyrelsen (över-)prövning av detaljplanen. En sådan prövning av en konkret, antagen detaljplan mot de angivna riksintressen skulle inte heller behöva grundas på den översiktliga och kortsiktiga analys som beslutet om utvidgat strandskydd uttryckligen vilar på.
- 9.3.10 Trots detta har Länsstyrelsen i beslutet om utvidgat strandskydd avseende Upplands-Bro kommun bara exkluderat områden som redan var detaljplanelagda vid tiden för beslutet, men inte områden som kan komma att detaljplaneläggas för tätsortsutveckling framöver.
- 9.3.11 Länsstyrelsens nu valda metod för att tillämpa 4 kap. 1 och 2 § miljöbalken genom beslut om utvidgat strandskydd, utan att samtidigt tillämpa 4 kap. 1 § andra stycket miljöbalken för att undanta även framöver detaljplanelagt område, är oproportionerlig och riskerar dessutom att leda till rättsstridiga resultat genom att hindra utveckling av befintliga tätorter.
- 9.3.12 Det gällande beslutet om utvidgat strandskydd inom järnvägsbanvallen, som gäller även om en detaljplan framöver skulle antas för detta området, krävs inte för att säkerställa något av strandskyddens syfte. Om beslutet dessutom skulle hindra utveckling av Kungsängens tätort innebär beslutet om utvidgat strandskydd en tillämpning av 4 kap. 1 och 2 §§ miljöbalken som direkt strider mot 4 kap. 1 § andra stycket. Beslutet ska i sådant fall

även ändras på den grunden att dess tillämpning i vart fall numera skulle innebära felaktig rättstillämpning av dessa miljöbalksbestämmelser.

#### **9.4 Nya omständigheter utgör i sig skäl för omprövning och ändring**

- 9.4.1 Vidare grundas beslutet om utvidgat strandskydd i det nu aktuella området på norra Stäksöns enbart på bedömningar som avser en nära framtida vid beslutstidpunkten 2018 och bygger på ofullständigt underlag. Detta framgår direkt och uttryckligen av beslutsskäl.
- 9.4.2 Som har redogjorts för i detta yttrande har nya omständigheter tillkommit sedan beslutat ursprungligen fattades och ytterligare utredningar genomförts. Härvid hänvisas till vad som redan redovisats tidigare i detta yttrande ovan. Härutöver ska enbart särskilt framhållas de faktiska och rättsliga bedömningar som har gjorts i MÖD:s dom i mål nr P 8096-19 rörande förhållandena i Kungsängen och de faktiska och rättsliga förutsättningarna för den kommunala planeringen av Kungsängens tätort.

#### **9.5 Beslutet ska omprövas då Länsstyrelsen inte tillräckligt utrett och beaktat de omständigheter som ska beaktas**

- 9.5.1 Härutöver finns skäl att ompröva beslutet då Länsstyrelsen vid beslutet, såvitt kan utläsas av beslutsskäl, inte har beaktat samtliga de omständigheter som aktualiserats i den fortsatta utredningen och framtagandet av Utvecklingsförslaget och som borde ha beaktats av Länsstyrelsen.
- 9.5.2 Såvitt framgår av skälerna för beslutet om utvidgat strandskydd har Länsstyrelsen exempelvis inte beaktat samtliga de omständigheter som myndigheten enligt 5 § i förordningen med länsstyrelseinstruktion ska beaktas vid beslut.
- 9.5.3 Länsstyrelsen har exempelvis grundat beslutet på bedömningen att norra Stäksön ”nyttjas för rekreation av boende” och att området inte har ”sådan betydelse för bostadsförsörjningen” att det behöver tas i anspråk för tätortsveckling i närtid.
- 9.5.4 Från beslutsskälerna framgår dock inte om och i sådana fall hur Länsstyrelsen bedömt de ovan angivna frågorna ur ett jämställdhetsperspektiv, ett barnperspektiv eller i fråga om tillgänglighet för funktionshindrade. Detta är alla faktorer som har beaktats i planeringen av utvecklingen av Kungsängens tätort. Länsstyrelsen ska vidare enligt punkterna 6 och 9 i angiven förordningsbestämmelse verka för att det nationella folkhälsomålet uppnås genom att detta beaktas vid samhällsplanering samt verka för att behovet av bostäder tillgodoses. Länsstyrelsens har således ett omfattande ansvar för att bedöma bostads-

behov och för folkhälsans och för barns intressen lämpliga bostads-utvecklingsområden.

- 9.5.5 Även dessa förhållanden utgör skäl för att beslutet ska omprövas i ljuset av det nu aktuella detaljplanearbetet som syftar till att förbättra tillgången till de mest värdefulla rekreationsområden för personer utan bil eller begränsad förmåga att röra sig genom terräng, samt att skapa för barn och folkhälsan lämpliga bostadsmiljöer.
- 9.5.6 Länsstyrelsen korta motivering om att det nu aktuella området inte har sådan betydelse för bostadsförsörjningen framstår som i sammanhanget anmärkningsvärt svepande. Länsstyrelsens grunder för denna bedömning av bostadsförsörjningsbehovet inom kommunen är totalt oredovisad i beslutet. Då prognoser avseende bostadsförsörjningsläget i vilket fall är en relativ färskvara så måste i vilket fall beslutet omprövas ur detta perspektiv efter viss, inte minst då det från beslutsskälerna inte går att utläsa om denna bedömning (alltjämt) är korrekt.