

Yttrande över "Överklagande av länsstyrelsen i Dalarnas läns beslut om planeringsbesked för Romme i Borlänge kommun"

Boverkets ställningstagande

Boverket anser att länsstyrelsens beslut ska upphävas.

Bakgrund

Länsstyrelsen i Dalarnas län har med stöd av 5 kap. 10 f § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, beslutat att lämna planeringsbesked för skola inom Romme i Borlänge kommun. Kommunen har överklagat beslutet till Regeringen.

Regeringen har begärt att Boverket ska yttra sig över ärendet efter att först ha hört Trafikverket samt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB. Trafikverkets och MSB:s yttranden bifogas.

Yttrande från Trafikverket

Trafikverket har i huvudsak angett följande. Vissa kommuner har anlitat konsulter som har beräknat sannolikheten för allvarlig händelse/haveri för kommersiella flygtrafiken (reguljär och charter) som väldigt osannolikt/låg. Det som konsulter bortser i dessa riskanalyser är verksamhet från övrig flygverksamhet (Aerial work, privatflyg, klubbverksamhet, sportflyg och skolflyg) där haveri/allvarlig händelse förekommer frekvent. Trafikverket har under planprocessen framfört invändningar mot kommunens riskbedömning. Riskbedömningen inkluderar inte alla rörelser (landningar och starter); man har endast beaktat kommersiell trafik och utelämnat de flygningar där allvarliga olyckor eller incidenter förekommer. Enligt Naturvårdsverkets Handbok med allmänna råd för flygplatser sker de flesta olyckor, cirka 70 procent, under start, stigning, inflygning och landning. Detta utgör en risk även för tredje man, personer som bor och arbetar i närheten av flygplatsen, vilket inte har behandlats i riskanalysen. Riskbedömningen tar inte hänsyn till möjligheten av att landningar på bana 32 kan leda till att piloter måste avbryta landningen för att gå mot motsatt håll, exempelvis över Tunets skola och närliggande områden. Slutligen tas det inte upp något om det nuvarande geopolitiska läget – infrastruktur såsom

flygplatser är mål i krig, terroraktioner och krislägen, vilket kan få allvarliga konsekvenser för omgivande bebyggelse. Flygplatsen är dessutom utpekad som en av nio civila flygplatser av militär betydelse för totalförsvaret.

Yttrande från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

MSB har i huvudsak angett följande. Myndigheten instämmer i länsstyrelsens bedömning avseende riskanalysens ingångsvärden och slutsatser i riskbedömning för tredje man gällande flygplatsen, liksom den olämpliga placeringen utifrån det nuvarande geopolitiska läget och att infrastruktur såsom flygplatser kan utgöra mål i krig. Vidare vill MSB poängtera att bedömningen särskilt är motiverad utifrån att flygplatsen ska kunna nyttjas för militär och civil verksamhet vid höjd beredskap, enligt Forsvarsmaktens område av betydelse enligt 3 kap. 9 § första stycket miljöbalken samt utifrån regeringens uppdrag till Trafikverket att förhandla och ingå överenskommelser om beredskapsflygplatser (LI2024/02408).

Bestämmelser och förarbeten

Bestämmelser

Av 11 kap. 10 § andra stycket 1, 2 och 5 PBL framgår att länsstyrelsen ska överpröva en kommuns beslut att anta en detaljplan, om beslutet kan antas innebära att ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses, regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt, eller att en bebyggelse blir olämplig eller ett byggnadsverk olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Enligt 5 kap. 10 f § PBL ska länsstyrelsen ge ett planeringsbesked, om kommunen begär det. I beskedet ska länsstyrelsen, i den utsträckning kommunen begär det, bedöma om en åtgärd som kommunen avser att planera för i en detaljplan har en sådan innebörd som anges i 11 kap. 10 § andra stycket. Ett planeringsbesked får förenas med villkor. Första stycket gäller inte om åtgärden eller förutsättningarna för planeringen har ändrats väsentligt i förhållande till den eller de frågor som planeringsbeskedet avser.

Av 11 kap. 10 a § PBL framgår att om länsstyrelsen har gett ett planeringsbesked enligt 5 kap. 10 f § om att en åtgärd inte har en sådan innebörd som anges i 11 kap. 10 § andra stycket, får överprövning enligt 10 § eller upphävande enligt 11 § inte ske med hänvisning till den fråga som beskedet avser. Om ett planeringsbesked förenats med villkor och villkoret har iakttagits, får inte heller sådan överprövning eller sådant upphävande ske med hänvisning till den fråga som beskedet avser.

Enligt 3 kap. 6 § första stycket miljöbalken ska mark- och vattenområden samt fysisk miljö i övrigt som har betydelse från allmän synpunkt på grund av kulturvärden så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada kulturmiljön. Behovet av grönområden i tätorter och i närheten av tätorter ska särskilt beaktas. Enligt bestämmelsens andra stycke ska områden som är av

riksintresse för naturvården, kulturmiljövården eller friluftslivet skyddas mot åtgärder som avses i bestämmelsens första stycke.

Enligt 3 kap. 8 § första stycket miljöbalken ska mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för kommunikationer så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av sådana anläggningar. Enligt bestämmelsens andra stycke ska områden som är av riksintresse för anläggningar som avses i första stycket skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna.

Enligt 3 kap. 9 § första stycket miljöbalken ska mark- och vattenområden som har betydelse för totalförsvaret så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt motverka totalförsvarets intressen. Enligt bestämmelsens andra stycke ska områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna.

Förarbete

Ett grundläggande syfte med planeringsbesked är att kommunen ska kunna undvika onödigt arbete genom att tidigt identifiera frågor som kan leda till att länsstyrelsen överprövar och eventuellt upphäver en detaljplan. Ett planeringsbesked ger därmed kommunen och andra som berörs av exploateringen värdefull information i ett tidigt skede vilket kan förebygga att kostsamma investeringar görs i onödan (jfr prop. 2016/17:151 s. 22-23). Ett negativt besked innebär dock inte att länsstyrelsen tagit slutlig ställning i frågan om huruvida planen kommer överprövas och eventuellt upphävas (jfr 11 kap. 10 a § PBL). Den slutliga bedömningen görs då först vid överprovningen efter att kommunen beslutat att anta planen.

Det är länsstyrelsen som avgör vilket underlag som behövs för att den fråga som begäran om besked avser ska kunna bedömas. Om länsstyrelsen bedömer att underlaget inte är tillräckligt, bör länsstyrelsen, inom ramen för den allmänna serviceskyldigheten enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223) ge kommunen möjlighet att komplettera sin begäran med visst underlag. Om kommunen inte kompletterar underlaget och länsstyrelsen bedömer att underlaget inte är tillräckligt för att den aktuella frågan ska kunna bedömas, bör länsstyrelsen kunna ge ett negativt planeringsbesked med hänvisning till bristande underlag, på samma sätt som länsstyrelsen kan upphäva en plan efter överprovning av detta skäl. (prop. 2016/17:151 s. 26)

Boverkets bedömning

Inledningsvis kan det påpekas att det inte är helt tydligt vilken ändring av beslutet som kommunen efterfrågar i sitt överklagande. Med tanke på planeringsbeskedets innebörd får det dock förstås som att kommunen vill att planeringsbeskedet, som åtminstone till en del är negativt, ska ändras till ett positivt besked eller upphävas.

Kommunen avser att planera för en skola i nära anslutning till befintlig bebyggelse i kommunens tätort. Begäran om planeringsbesked gäller frågan om de

åtgärder som kommunen avser att planera för innebär att riksintresse för kulturmiljövård, kommunikation samt för totalförsvaret inte tillgodoses, att regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt, samt att en bebyggelse blir olämplig eller ett byggnadsverk olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor (jfr 5 kap. 10 f § andra stycket samt 11 kap. 10 § andra stycket 1, 2 och 5).

Boverket vill poängtera att för att kommunen ska ha nytta av ett planeringsbesked behöver det tydligt framgå av planeringsbeskedet vilket ställningstagande länsstyrelsen gör. I fall där underlaget som kommunen lämnat in tillsammans med sin ansökan är så bristfälligt att länsstyrelsen inte kan ta ställning, har länsstyrelsen möjlighet att, efter att först ha efterfrågat en komplettering från kommunen, ge negativt besked med hänvisning till att underlag saknas. Av de remitterade handlingarna framgår inte att länsstyrelsen bedömt att det saknats tillräckligt underlag för att kunna göra en bedömning.

Riksintresse för kulturmiljövården

Länsstyrelsen har angett att höjden på byggnadsverk kan komma att påverka närliggande riksintresse för kulturmiljövård W 9 som utgörs av den forna militära mötesplatsen Rommehedsläget. Enligt Boverkets uppfattning framstår det som att länsstyrelsen därmed inte gjort någon bedömning av om det utpekade området är av riksintresse enligt 3 kap. 6 § miljöbalken och inte heller av om skolan innebär att ett sådant riksintresse inte tillgodoses.

Länsstyrelsen har därmed inte tagit ställning till om åtgärden medför att ett riksintresse för kulturmiljövården inte tillgodoses, trots att kommunen efterfrågat detta i sin begäran. Boverket anser att detta är en brist.

Riksintresse för kommunikation

Borlänge flygplats är utpekad som riksintresse för kommunikation, luftfart, och planområdet ligger inom riksintressets markanspråk. Länsstyrelsen har angett att en planläggning riskerar att påtagligt försvåra användningen av anläggningen, dock utan att motivera bedömningen.

I planeringsbeskedet, under rubriken ”Hälsa och säkerhet”, har länsstyrelsen visserligen bedömt att skolans placering i närheten av flygplatsen kan innebära risker för människors hälsa och säkerhet. En sådan bedömning skulle i och för sig också ha kunnat ligga till grund för att bedöma att en riksintressant flygplats kan skadas påtagligt, exempelvis genom att den kan komma att åläggas restriktioner kopplat till riskerna. Som framgår nedan har dock länsstyrelsen till övervägande del inte gjort någon egen bedömning avseende hälsa och säkerhet, utan har uttryckligen hänvisat till Trafikverket.

Med anledning av Trafikverkets yttrande vill Boverket också påpeka att det inte framgår av preciseringen av riksintresset att det skulle omfatta användningen av flygplatsen för andra ändamål som inte är kommersiella, så som sportflyg. Det är därmed inte klarlagt om påverkan på sådan verksamhet ens omfattas av riksintresset. Om länsstyrelsen bedömer att så är fallet hade det behövt beskrivas varför. Sådana risker skulle däremot kunna ha betydelse för ingripandegrunden som rör hälsa och säkerhet (11 kap. 10 § 5 PBL).

Med detta sagt kan Boverket dela uppfattningen att skolan sannolikt innebär en påverkan på riksintresset som gör att frågan om påtaglig skada hade behövt utredas närmare. Eftersom länsstyrelsen inte motiverat sitt ställningstagande är dock planeringsbeskedet bristfälligt även i denna del.

Riksintresse för totalförsvaret

Flygplatsen är också utpekad som riksintresse för totalförsvaret. Länsstyrelsen har endast angett att planläggningen riskerar att påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av riksintresse för totalförsvarets militära del, som omfattas av sekretess enligt 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Uppgifter som omfattas av sekretess enligt nämnda bestämmelse får inte röjas om det kan antas att det skulle skada landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet. Trots detta ska länsstyrelsen självständigt ta ställning till om den avsedda åtgärden medför påtaglig skada på riksintresset. Av yttrandet framgår inte om länsstyrelsen gjort en sådan bedömning. Även detta får anses bristfälligt.

Mellankommunal samordning

Länsstyrelsen har bedömt att planläggningen inte aktualiserar frågor som behöver samordnas med andra kommuner. Boverket har inget att tillföra i denna del.

Hälsa och säkerhet

Länsstyrelsen har bedömt att planläggningen blir olämplig med hänsyn till människors säkerhet och risken för olyckor. Detta avser risken för olyckor vid start och landning av luftfartyg på Borlänge flygplats. Kommunen har gjort en särskild riskbedömning där risken för olyckor bedöms som mycket låg.

Länsstyrelsen har inte närmare kommenterat eller bemött kommunens bedömning. Istället har länsstyrelsen uttryckligen överlåtit till Trafikverket att granska ingångsvärden och slutsatser i riskbedömningen och angett att man inte kan göra annan bedömning än Trafikverket. Länsstyrelsen har visserligen tillagt att det är olämpligt att etablera en så stor offentlig institution i närheten av en flygplats, även utifrån att infrastruktur såsom flygplatser är mål i krig, terroraktioner och krislägen, vilket kan få allvarliga konsekvenser för omgivande bebyggelse. Utöver detta har länsstyrelsen inte gjort någon egen bedömning avseende risken för olyckor.

Länsstyrelsen är statens företrädare i den kommunala planeringen och gör i egenskap av tillsynsmyndighet det slutliga ställningstagandet av om en detaljplan ska överprövas och eventuellt upphävas enligt 11 kap. 10 och 11 §§ PBL. Övriga statliga myndigheters ställningstaganden är inte bindande för länsstyrelsen och som kommunen påpekat i sitt överklagande kan länsstyrelsen inte överlåta bedömningen till någon annan myndighet. Ett negativt planeringsbesked innebär visserligen inte något slutligt ställningstagande i frågan om överprövning men behöver, för att ge ett reellt värde för kommunens planläggning, åtminstone i någon utsträckning återspegla den bedömning länsstyrelsen har att göra i tillsynsskedet.

Boverket kan visserligen dela uppfattningen att närheten till flygplatsen innebär att risken för olyckor behöver hanteras i planläggningen. Eftersom

länsstyrelsen inte gjort någon egen bedömning i frågan får dock planeringsbeskedet anses bristfälligt även i denna del.

Boverket vill också påpeka att det inte kan anses självklart att ingripandegrunden annat än i undantagsfall omfattar risker kopplade till exceptionella situationer som krig, terroraktioner och krislägen. Även i denna del hade länsstyrelsen behövt motivera sitt ställningstagande tydligare.

Sammanfattning

När det gäller ingripandegrunderna som rör riksintresse för kulturmiljövården samt risker för hälsa och säkerhet har länsstyrelsens beslut om planeringsbesked sådana brister att det närmast saknar värde för kommunens planläggning. Bristerna medför att det är oklart om länsstyrelsen kan komma att överpröva och eventuellt upphäva detaljplanen när den antagits. Det ska därför upphävas. Boverket anser också att det är lämpligt att ärendet återförvisas till länsstyrelsen för fortsatt handläggning.

I detta ärende har rättschef Yvonne Svensson beslutat och signerat beslutet elektroniskt. Föredragande har varit jurist Karl Ewald. I den slutliga handläggningen har också enhetschef Frida Jonsson, civilingenjör Camilla Burén, jurist Lars Lennwall och bebyggelseantikvarie Otto Ryding deltagit.

Yvonne Svensson
rättschef

Karl Ewald
jurist

Bilagor:
Trafikverkets yttrande
MSB:s yttrande

Kopia till:

petter.troedsson@regeringskansliet.se