

## Yttrande över "Överklagande av Länsstyrelsen i Södermanlands läns beslut att upphäva detaljplan för Strömmen 1:1 i Skebokvarn, Flens kommun"

### Boverkets ställningstagande

Boverket anser att länsstyrelsens beslut ska stå fast.

### Bakgrund

Flens kommun antog den 20 november 2023 en detaljplan för Strömmen 1:1, Skebokvarn. Länsstyrelsen i Södermanlands län har med stöd av 11 kap. 10 och 11 §§ plan- och bygglagen (2010:900), PBL, upphävt kommunens antagandebeslut eftersom beslutet innebär att en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet och risken för olyckor till följd av erosion. Kommunen har överklagat länsstyrelsens beslut att upphäva planen till regeringen.

Regeringen har anmodat Boverket att efter hörande av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, samt Statens geotekniska institut, SGI, avge yttrande i ärendet. Yttrandena från MSB och SGI biläggs.

### Yttrande från MSB

MSB har i korthet framfört att riskbedömningen för detaljplanen saknar uppgifter och en analys kring transporter av farligt gods utöver transporter av brandfarliga vätskor. Uppgifter kring nutida och framtida verksamheter och målpunkter för transporter av farligt gods på väg 57 saknas också. Vilka osäkerheter utelämnande av dessa uppgifter innebär för kommunens riskbedömning är inte beskrivet. Hur den föreslagna markanvändningen kommer att påverka trafikrörelser till och från planområdet och följaktligen riskbilden för trafikolyckor framgår inte heller av underlaget. MSB delar därför länsstyrelsens bedömning att riskerna från farligt godstransporter inte är tillräckligt utredda i detaljplanen.

MSB har även yttrat sig gällande geotekniska säkerhetsrisker och framfört att erosion är en naturlig process som över tid kan minska stabiliteten i slänter och vara en bidragande orsak till ras och skred. Ett förändrat klimat med ökad nederbörd, avrinning och flöden ökar förutsättningarna för erosion längs vattendrag och i mark. Att utreda markens stabilitetsförhållanden och risken för erosion för befintlig bebyggelse kan därmed vara motiverad, särskilt med tanke på att planen avser möjliggöra för bostäder och att människor stadigvarande vistas i området.

#### **Yttrande från SGI**

SGI har sammanfattningsvis framfört att underlaget i ärendet är för begränsat för att kunna bedöma om detaljplanen vid ett antagande kommer innebära risk för människors hälsa och säkerhet. Det är förvisso inte påvisat att det finns geotekniska säkerhetsrisker inom planområdet, men det är ej heller påvisat klart och entydigt att det inte finns risker. SGI anser också att klarläggandet av ett planområdes stabilitet också ska inkludera eventuella slänter med otillfredsställande stabilitet utanför planområdesgränsen som vid skred kan påverka människors hälsa och säkerhet inom planområdet.

SGI har även lämnat ett yttrande till kommunen under detaljplaneprocessens gång och framfört att en geoteknisk undersökning hade behövts.

#### **Boverkets bedömning**

Länsstyrelsens upphävande grundar sig i att en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor eller erosion (11 kap. 10 och 11 §§ PBL).

Syftet med detaljplanen är att möjliggöra för handel, verksamheter och bostäder inom planområdet. Detaljplanen ska ta hänsyn till kulturhistorisk värdefull miljö och skydda de två större huvudbyggnaderna inom fastigheten genom bestämmelser om varsamhet och skydd av kulturvärden.

#### **Transport av farligt gods**

Länsstyrelsen har bedömt att detaljplanen innebär att bostadsbebyggelse tillåts på kortare skyddsavstånd från rekommenderad primär väg för farligt gods (riksväg 57) än vad som rekommenderas i länsstyrelsens vägledning om farligt gods i fysisk planering. I den vägledningen framgår att bostäder tillåts med ett skyddsavstånd på 70 – 150 meter från rekommenderad primär väg för farligt gods. Vägledningen ska enligt länsstyrelsen följas om särskilda skyddsåtgärder inte regleras i detaljplanen vilket i sådana fall ska utredas i en riskanalys eller riskbedömning. Länsstyrelsen har bedömt att kommunen inte redovisat någon sådan platsspecifik riskanalys.

Kommunen har i sitt överklagande framfört att detaljplanens planbeskrivning innehåller en riskbedömning som har gjorts i samarbete med kommunens räddningstjänst. I den bedömningen anges bl.a. att användningarna enligt planen är lämpliga på platsen med hänsyn till närhet till riksväg 57. Vid infarten till

planområdet är det goda siktförhållanden, vägsträckan har inga skarpa kurvor och hastighetsbegränsningen är satt till 60 km/h. Närmaste byggnadsdel i planområdet ligger 45 meter från vägkant och längs med vägen finns ett dike. Vägen utanför planområdet är bomberad och lutar ner i diken som med sin utformning fungerar som avåkningskydd, invallning och avledning av brandfarliga vätskor. Eftersom väg och dike sluttar intill fastigheten är risken för att en stor pölbrand ska inträffa i eller i närheten av fastigheten låg. Både sannolikheten för att en olycka ska inträffa och konsekvenserna med en olycka bedöms som låga enligt räddningstjänsten.

Boverket anser att länsstyrelsen inte motiverat sitt beslut om upphävande med någon tydlig bedömning av risken för olycksfall. Planbeskrivningen innehåller en redovisning av risker med farligt gods samt kommunens och räddningstjänstens riskbedömning. Länsstyrelsen har inte framfört några konkreta synpunkter på denna bedömning, även om beslutet får förstås som att bedömningen ansetts vara otillräcklig.

Som MSB har framfört saknas en analys kring transporter av farligt gods utöver brandfarliga vätskor samt uppgifter kring nutida och framtida verksamheter och målpunkter för transporter av farligt gods på väg 57. Hur detaljplanens markanvändning kommer påverka trafikrörelser till och från planområdet är inte beskrivet.

Boverket bedömer att närheten till väg 57 innebär att risken för olyckor vid transport med farligt gods visserligen borde ha utretts närmare i planen, så som MSB framfört (jfr 2 kap. 5 § 5 PBL). Länsstyrelsen har samtidigt som tillsynsmyndighet ett ansvar för att motivera ett beslut om upphävande med de skäl som talar för att en ingripandegrund enligt 11 kap. 10 § PBL föreligger. Avsaknaden av en specifik typ av utredning är inte i sig en grund för upphävande. Länsstyrelsen har inte tydligt motsagt kommunens bedömning om att både sannolikheten för att en olycka ska inträffa och konsekvenserna vid en olycka bedöms som låga.

Slutsatsen blir därför att länsstyrelsen inte haft tillräckligt stöd för att upphäva detaljplanen med hänvisning till risk för människors hälsa eller säkerhet och olyckor kopplat till transport av farligt gods.

#### **Geotekniska säkerhetsrisker**

När det gäller geotekniska säkerhetsrisker har länsstyrelsen framfört att närheten till Skebokvarnsån medför en ökad risk för erosion i samband med höga vattenflöden i ån. Den norra byggnaden är delvis grundlagd på pålar i Skebokvarnsån. Detaljplanen möjliggör för ytterligare bebyggelse om ca 640 m<sup>2</sup> byggnadsarea. Markens lämplighet ska prövas för det ändamål och den bebyggelse som planen avser att tillåta, även om den redan är bebyggd.

Kommunen har i sitt överklagande angett att platsen varit bebyggd så pass länge att marken kan anses vara utredd och påvisa lämplighet för bostadsändamål. Det trovärdigaste beviset på att platsen är lämpad för bostäder är just

byggnadens långa livslängd i det läget den står. Kommunen hänvisar också till skyldigheten att underhålla byggnadsverk och tomter så att risken för olycksfall begränsas enligt 8 kap. 14–15 §§ PBL. I planbeskrivningen anges att kommunen rekommenderar att de geotekniska förhållandena utreds vid en bygglovsprövning för nybyggnation.

Det går en å i planområdets norra gräns, Skebokvarnsån. Vad Boverket kan bedöma av underlaget samt kartbilder är befintlig bebyggelse placerad i liv med kajkanten. Detaljplanens byggrätt är avgränsad i enlighet med den befintliga bebyggelsen.

Boverket anser att närheten till ån normalt hade varit en sådan omständighet som talat för att kommunen närmare hade behövt utreda de geotekniska riskerna. Det faktum att någon sådan utredning inte har gjorts gör det svårare att bedöma om detaljplanen innebär en oacceptabel risk för hälsa och säkerhet enligt 11 kap. 10 och 11 §§ PBL.

SGI har bedömt att det inte är påvisat att det finns geotekniska säkerhetsrisker inom planområdet, men att det ej heller är påvisat klart och entydigt att det inte finns risker. Samma bedömning har gjorts i ett tidigare yttrande till kommunen under planprocessens gång.

Att planområdet är bebyggt sedan tidigare, vilket får förstås som att kommunen bedömt att erosion inte är ett problem i dagsläget, innebär inte i sig att olyckor inte kan inträffa i framtiden. Kommunens rekommendation att de geotekniska förhållandena utreds i lovprövning för nybyggnad och att eventuella risker bedöms i det sammanhanget, samt att kommunen hänvisat till kravet på underhåll av byggnadsverk och tomter enligt 8 kap. 14–15 §§ PBL, talar för att kommunen i vart fall inte uteslutit att en faktisk risk föreligger. Eftersom 9 kap. 30 § 4 PBL innebär att lovprövningen är begränsad inom planlagt område finns heller inget utrymme för att beakta sådana frågor i det sammanhanget.

Länsstyrelsen är skyldig att motivera ett beslut om upphävande utifrån 11 kap. 10 och 11 §§ PBL. Enbart att en risk behöver utredas närmare innebär inte i sig att risken är oacceptabel. Av länsstyrelsens beslut behöver det framgå att en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till en risk enligt 11 kap. 10 § andra stycket 5 PBL. Länsstyrelsens beslut får sägas vara bristfälligt i detta avseende. Samtidigt måste beaktas att länsstyrelsen som tillsynsmyndighet inte har någon självständig utredningsbörda kopplat till markens lämplighet för bebyggelse enligt 2 kap. PBL. Länsstyrelsens motivering ska grundas på de sakliga omständigheterna i ärendet, samt de bedömningar kommunen gjort under planprocessen.

Om det således utifrån de sakliga omständigheterna i ett ärende som helhet går att komma fram till att en ingripandegrund föreligger, så är inte brister eller avsaknad av bedömning i kommunens underlag i det avseendet ett hinder i sig för länsstyrelsen att upphäva planen. Frågan är därmed om det faktum att omständigheterna indikerar en risk, sammantaget med att kommunen inte tydligt bedömt att en risk inte föreligger, i sig är tillräckligt för att anse att länsstyrelsens

motivering visar att bebyggelsen blir olämplig i detta ärende. Boverket bedömer att så är fallet. Länsstyrelsen har som ovan nämnts beskrivit hur planområdet och den befintliga bebyggelsen angränsar direkt mot Skebokvarnsåns södra strand. Närheten till ån medför enligt länsstyrelsens bedömning en förhöjd risk för erosion i samband med höga vattenflöden i ån och det påpekas även som ett ytterligare riskmoment att den norra byggnaden är delvis grundlagd på pålar i ån. Det ska särskilt beaktas att detaljplanen medger ytterligare byggrätt jämfört med nuvarande bebyggelse, samt att användningen bostäder vid uppförande eller inredande av en- och tvåbostadshus ger en rätt till lovbefriade åtgärder enligt 9 kap. 4–5 a §§ PBL, vilket kan innebära ytterligare markbelastning.

Boverket bedömer därför att länsstyrelsen haft stöd att upphäva detaljplanen med hänvisning till att bebyggelsen blir olämplig med hänsyn till risk för människors hälsa eller säkerhet och olyckor kopplat till geotekniska säkerhetsrisker.

### **Slutsats**

Boverket bedömer att kommunens beslut att anta planen innebär att en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor eller erosion. Länsstyrelsens beslut att med stöd av 11 kap. 10 och 11 §§ PBL upphäva kommunens beslut ska därmed stå fast.

I detta ärende har rättschef Yvonne Svensson beslutat och signerat beslutet elektroniskt. Föredragande har varit jurist Karl Evald. I den slutliga handläggningen har också enhetschef Frida Jonsson, jurist Fredrik Hansson samt civilingenjör Anders Rimne deltagit.

Yvonne Svensson  
rättschef

Karl Evald  
jurist

Bilagor:

Yttrande från MSB

Yttrande från SGI