

Yttrande över ärende om överklagande av Länsstyrelsen i Södermanlands läns beslut om upphävande av beslut att anta detaljplan för Gnesta 16:8 med flera, Gnesta kommun

Boverkets ställningstagande

Boverket anser att länsstyrelsens beslut ska stå fast.

Bakgrund

Länsstyrelsen i Södermanlands län (länsstyrelsen) har med stöd av 11 kap. 11 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, beslutat att upphäva beslut av kommunfullmäktige i Gnesta kommun (kommunen) den 22 april 2024 att anta detaljplan för Gnesta 16:8 med flera. Länsstyrelsen har som grund för upphävande hänvisat till att beslutet innebär att bebyggelsen blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet.

Fastighets AB Gnesta 4:12, Fastighets AB Västra Storgatan i Gnesta, Gnesta 16:9 Fastighets AB och Siggepark Aktiebolag (klagandena) har överklagat länsstyrelsens beslut till regeringen. Regeringen har nu anmodat Boverket att avge yttrande i ärendet.

Bestämmelser

Av 2 kap. 5 § första stycket PBL framgår att vid planläggning och i ärenden om bygglov eller förhandsbesked enligt denna lag ska bebyggelse och byggnadsverk lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till

1. människors hälsa och säkerhet,
2. jord-, berg- och vattenförhållandena,
3. möjligheterna att ordna trafik, vattenförsörjning, avlopp, avfallshantering, elektronisk kommunikation samt samhällsservice i övrigt,

4. möjligheterna att förebygga vatten- och luftföroreningar samt bullerstörningar, och
5. risken för olyckor, översvämning och erosion.

Enligt 4 kap. 21 § PBL ska kommunen i detaljplanen ange en genomförandetid. Tiden ska bestämmas så att det finns rimliga möjligheter att genomföra planen, men tiden får inte vara kortare än fem år och inte längre än femton år.

Tiden räknas från den dag då beslutet att anta planen vinner laga kraft. Om någon del av planen får genomföras tidigare på grund av ett förordnande enligt 13 kap. 17 § tredje stycket, räknas tiden från den dag då genomförandet får påbörjas. Detta gäller dock inte om kommunen i planen har bestämt att tiden ska räknas från en senare tidpunkt eller bestämt olika tider för skilda områden av planen.

Enligt 4 kap. 32 § andra stycket PBL ska den avsedda regleringen av bebyggelsen, byggnadsverk och miljön i övrigt tydligt framgå av planen.

Av 11 kap. 10 § andra stycket 5 PBL framgår att länsstyrelsen ska överpröva en kommuns beslut att anta en detaljplan, om beslutet kan antas innebära att en bebyggelse blir olämplig eller ett byggnadsverk olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Av 11 kap. 11 § första stycket PBL framgår att länsstyrelsen ska upphäva en kommuns beslut att anta en detaljplan i dess helhet, om beslutet har en sådan innebörd som anges i 10 § andra stycket. Om kommunen medger det, får beslutet upphävas i en viss del.

Boverkets bedömning

Utgångspunkter för prövningen

Prövningsramen för länsstyrelsen, när det handlar om att länsstyrelsen i rollen som tillsynsmyndighet beslutat att överpröva kommunens beslut, återfinns i 11 kap. 10–11 §§ PBL. När det i stället handlar om ett överklagande av ett kommunalt beslut att anta en detaljplan, som görs till mark- och miljödomstol, återfinns prövningsramen i 13 kap. 17 § PBL.

Enligt 11 kap. 11 § PBL ska länsstyrelsen upphäva kommunens beslut om det har en sådan innebörd som anges i 11 kap. 10 § andra stycket, det vill säga i det här fallet; om det innebär att en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa. Det är en sak vad som krävs för att ta in ett beslut för överprövning enligt 11 kap. 10 § PBL och en annan sak vad som krävs för att i nästa steg upphäva det enligt 11 §, eftersom kravet för överprövning endast är att någon av ingripandegrunderna kan antas föreligga.

Utrymmet i länsstyrelsens överprövning vid tillsyn är mer begränsat än vid prövningen av ett överklagande av ett kommunalt beslut om detaljplan i mark-

och miljödomstol. Länsstyrelsen ska precisera och visa i vilket avseende planen inte är förenlig med relevanta statliga intressen. Endast om länsstyrelsen kan göra sannolikt att ett statligt intresse inte visats tillräcklig hänsyn har länsstyrelsen stöd för att upphäva beslutet (se till exempel regeringens beslut den 10 maj 2012 i ärende S2011/2175/PBB, den 28 juni 2018 i ärende N2016/08141/SPN, den 10 mars 2022 i ärende Fi2020/03203 och den 24 mars 2022 i ärende Fi2020/00090).

Har länsstyrelsen haft stöd för att upphäva beslutet?

Länsstyrelsen har upphävt kommunens beslut på den grunden att bebyggelsen blir olämplig med hänsyn till att tillgången på dricksvatten inom planområdet inte är säkerställd. I ingripandegrunden i 11 kap. 10 § andra stycket 5 PBL, om att en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa, omfattas även en bedömning av lämpligheten utifrån möjligheterna att ordna vattenförsörjning.

Av planbeskrivningen framgår att planområdet är beläget inom kommunalt verksamhetsområde för vattenförsörjning, spillvattenavlopp och dagvattenavlopp. Det kommunala ledningsnätet omfattar ledningar inom och i nära anslutning till planområdet och den tillkommande bebyggelsen ska anslutas till detta. Vidare framgår att en kapacitetsutökning avseende dricksvattenresurs behövs eftersom den befintliga grundvattentäkten Vårdingeåsen-Visbohammar inte är tillräcklig.

Av planbeskrivningens genomförandedel framgår att kommunen sedan år 2021 arbetar med ett projekt för ny vattenförsörjning för Gnesta tätort. Projektet omfattar fyra delprojekt som avser ny vattentäkt, nya råvattenledningar, nya distributionsledningar och nytt vattenverk. Inom ramen för projektet har det enda realistiska alternativet bedömts vara ytvattenuttag från sjön Klämningen, anläggning av pumpstation, nedläggning av råvattenledningar i mark och i vatten från Klämningen via Frösjön till vattenverk samt nedläggande av spill- och dricksvattenledningar i Frösjön. Av vad klagandena har anfört framgår att kommunens arbete med att ta fram underlaget till en ansökan om tillstånd till vattenverksamhet är i sitt slutskede och att avgränsningssamrådet har genomförts.

Kommunen har enligt 6 § lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster, LAV, om det med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön behöver ordnas vattenförsörjning eller avlopp i ett större sammanhang för en viss befintlig eller blivande bebyggelse, en skyldighet att bestämma det verksamhetsområde inom vilket vattentjänsten eller vattentjänsterna behöver ordnas. Inom ett verksamhetsområde ska kommunen se till att behovet snarast, och så länge behovet finns kvar, tillgodoses genom en allmän va-anläggning. Det innebär i detta fall att kommunen har ett ansvar att på ett eller annat sätt lösa vattenförsörjningen till den planerade bebyggelsen inom planområdet. Länsstyrelsen utövar enligt 51 § LAV tillsynen över att kommunen fullgör skyldigheten enligt 6 § att tillgodose behovet av vattentjänster. Länsstyrelsen får förelägga kommunen att fullgöra skyldigheten. Ett sådant föreläggande får förenas med vite.

När en detaljplan tas fram är avsikten att den ska genomföras. Så långt det är möjligt ska kommunen därför under planprocessen säkerställa att ett genomförande är möjligt. Alla formella prövningar kan emellertid inte alltid göras under själva planprocessen. När en plan har fått laga kraft och ska genomföras kräver vissa åtgärder ibland prövning enligt annan lagstiftning än PBL innan dessa kan påbörjas. De prövningar enligt annan lagstiftning som kommunen kan förutse ska redovisas i planbeskrivningen för att berörda ska förstå vad som krävs för att planen ska kunna genomföras (se 2 kap. 12 § Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2020:8) om planbeskrivning).

Kommunen har i förevarande fall redovisat en lösning för att säkerställa vattenförsörjningen genom en ny vattentäkt, nya råvattenledningar, nya distributionsledningar och ett nytt vattenverk. Vidare har redovisats att det krävs tillstånd till vattenverksamhet enligt miljöbalken för att kunna genomföra lösningen och att kommunen befinner sig i en inledande process för att ansöka om ett sådant tillstånd. Länsstyrelsen har i motiveringen i sitt beslut inte bedömt förutsättningarna för att få ett tillstånd eller argumenterat för att ett tillstånd inte kommer att beviljas, utan endast hävdats att ett lagakraftvunnet avgörande från mark- och miljödomstol behöver inväntas samt beskrivit de befarade konsekvenserna av ett uteblivet tillstånd och en eventuell ökad belastning på den befintliga vattentäkten.

Inom ett område där kommunen beslutat ett verksamhetsområde enligt LAV kan det normalt antas att vattenförsörjningen inom planområdet kommer att tillgodoses genom att kommunen fullgör sin skyldighet att se till att nödvändiga anordningar för en allmän va-anläggning kommer till stånd. I det här fallet har dock kommunen själv indikerat att det i dagsläget saknas kapacitet i den befintliga vattentäkten och i det kommunala vattenverket. Det torde enligt Boverkets uppfattning innebära att kommunen mer utförligt behöver redovisa hur vattenförsörjningen ska tillgodoses.

Det är ett relativt omfattande projekt för ny vattenförsörjning som planeras att genomföras och det kan antas ta lång tid innan det är färdigt. Enbart tillståndsprövningen, med eventuella överklaganden till högre instans, kan ta ett par år. Därefter följer utbyggnaden av ledningar och vattenverk. Detta projekt som helhet kan alltså ta flera år i anspråk innan det har genomförts. Boverket anser inte att ett lagakraftvunnet avgörande med tillstånd är ett villkor för att anta en detaljplan, men anser att kommunen i det här fallet med fördel kunde ha väntat ytterligare med att anta detaljplanen, för att på så sätt ha varit längre fram i processen med underlaget och prövningen enligt miljöbalken. Kommunen har nu i stället valt en reglering med förskjuten genomförandetid.

I detaljplanen anges att ”Genomförandetiden för kvartersmark är 15 år och börjar gälla när Gnestas vattenverk är anslutet till ledningar för bortledning av ytvatten ur sjön Klämningen och vattenverket tagits i bruk”. Länsstyrelsen anser att den föreskrivna genomförandetiden är otydlig och ifrågasätter om den uppfyller PBL:s krav, och anför att planbestämmelser ska formuleras så att de är tillräckligt tydliga och specifika för att det som regleras ska kunna uppnås.

Länsstyrelsens motivering får förstås som att den menar att bebyggelsens lämplighet har gjorts avhängig en bristfällig reglering eller att om den aktuella regleringen på grund av sina brister inte kan eller ska tillämpas, så innebär det att bebyggelsen blir olämplig.

Enligt 4 kap. 21 § andra stycket PBL räknas genomförandetiden normalt sett från den dag då beslutet att anta planen vinner laga kraft. Detta gäller dock inte om kommunen i planen har bestämt att tiden ska räknas från en senare tidpunkt eller bestämt olika tider för skilda områden av planen. Det är alltså en viss senare tidpunkt som ska anges vid regleringen av genomförandetiden. Av förarbetena till den äldre plan- och bygglagen (1987:10) framgår att "Det kan dock också uppstå situationer, där man vill bestämma genomförandetiden så att den börjar löpa först några år in i framtiden. Genom att sätta olika tider på olika plandelar får man en praktisk möjlighet att styra etappvis utbyggnad och då behöver beslutet uttryckas i kalendertid" (se SOU 1979:66 s. 347).

Det sätt som kommunen har valt att reglera genomförandetiden på, med att den ska räknas från att en viss händelse ska ha inträffat eller att vissa omständigheter ska föreligga, saknar enligt Boverkets mening stöd i 4 kap. PBL. En reglering med en senare tidpunkt som genomförandetiden ska räknas från behöver anges antingen i ett bestämt antal år från det att planen fått laga kraft eller i vissa fall i kalendertid med datum för en viss framtida dag. Om en sådan utformning av regleringen av genomförandetid som kommunen har använt sig av skulle godtas, så skulle det innebära att den kan användas för att, utöver de förutsättningar som framgår av 4 kap. 14 § PBL, villkora när en byggrätt enligt planen får tas i anspråk med diverse av kommunen på egen hand angivna förutsättningar. Detta kan inte ha varit avsikten med bestämmelserna i PBL om genomförandetid.

Eftersom det inte heller går att fastställa när tidpunkten som genomförandetiden kommer att räknas från inträffar är den reglering som kommunen har valt för genomförandetiden också otydlig för de som är berörda. Det går inte att på ett tydligt sätt bedöma konsekvenserna och, för en sakägare, förutse när en byggrätt kan komma att få tas i anspråk.

Länsstyrelsens överprövning av detaljplaner omfattar visserligen inte formella brister, så som regleringens förenlighet med PBL. I det här fallet har dock frågan om vattenförsörjning och de konsekvenser för människors hälsa och säkerhet som är kopplade dit gjorts avhängiga en reglering som enligt Boverket är både olaglig och otydlig. Kommunen kan med hänsyn till detta inte genom den aktuella regleringen anses ha säkerställt bebyggelsens lämplighet. Utöver detta behöver beaktas konsekvenserna av om detaljplanen får laga kraft.

Om planen skulle få laga kraft med den här både olagliga och otydliga regleringen av genomförandetiden, så väcks frågan om den i så fall skulle komma att tillämpas vid efterföljande myndighetsutövning och beslutsfattande eller komma att betraktas som en så kallad nullitet, det vill säga som inte existerande. Det leder till en osäkerhet i rättstillämpningen och vid genomförandet av

planen. Om regleringen av genomförandetiden vid en prövning skulle betraktas som en nullitet och därmed inte tillämpas, så skulle det leda till att genomförandetiden för planen i stället enligt 4 kap. 23 § PBL ska räknas från den dag då beslutet att anta planen fick laga kraft.

Kommunen har gjort bebyggelsens lämplighet med hänsyn till människors hälsa beroende av en reglering med förskjuten genomförandetid för planen. Detta innebär att om genomförandetiden i stället ska räknas från den dag då beslutet att anta planen fick laga kraft så blir bebyggelsen vid den tidpunkten olämplig. Den planerade lösningen för vattenförsörjningen är då antagligen flera år från att vara färdigutbyggd.

Sammanfattning

Genomförandet av detaljplanen förutsätter att ett ganska omfattande projekt för ny vattenförsörjning genomförs. Detta medför en relativt lång tidsåtgång på antagligen flera år för tillståndsprövning och för den efterföljande utbyggnaden av alla ledningar och ett nytt vattenverk. Kommunen befinner sig än så länge bara i slutskedet av arbetet med att ta fram underlaget till en ansökan om tillstånd till vattenverksamhet. Bebyggelsens lämplighet med hänsyn till människors hälsa är med tanke på den här tidsaspekten beroende av en reglering med förskjuten genomförandetid för planen.

Boverket anser att regleringen med den förskjutna genomförandetiden såsom den har utformats i planen är både olaglig och otydlig. Kommunen har därmed inte genom regleringen på ett tillräckligt sätt säkerställt bebyggelsens lämplighet. Det skulle även i ett senare skede innebära en osäkerhet för planens genomförande och i rättstillämpningen där regleringen skulle kunna ses som en nullitet och inte tillämpas. Då skulle genomförandetiden för planen i stället räknas från den dag då beslutet att anta planen fick laga kraft, vilket innebär att bebyggelsen vid den tidpunkten blir olämplig. Detta eftersom kapacitetsutökningen av dricksvattenförsörjningen i det läget antagligen inte har fått tillstånd enligt miljöbalken eller hunnit bli fullt utbyggd.

Boverket anser mot bakgrund av ovanstående att länsstyrelsen har haft fog för att upphäva kommunens beslut att anta detaljplanen.

I detta ärende har rättschef Yvonne Svensson beslutat och signerat beslutet elektroniskt. Föredragande har varit jurist Fredrik Hansson. I den slutliga handläggningen har också expert Cecilia Näslund, lantmätare Karolina Andersson, jurist Karl Ewald och enhetschef Frida Jonsson deltagit.

Yvonne Svensson
rättschef

Fredrik Hansson
jurist