

Yttrande över mål om överklagande av planeringsbesked gällande detaljplan för Älvbyn, Bäsna 14:24, Gagnefs kommun

Boverkets ställningstagande

Boverket anser att länsstyrelsens beslut om negativt planeringsbesked ska kvarstå angående ingripandegrunderna i 11 kap. 10 § andra stycket 2 och 5 plan- och bygglagen (2010:900), PBL. Vad avser ingripandegrunderna i 11 kap. 10 § andra stycket 1 och 3 PBL anser Boverket att länsstyrelsens beslut ska upphävas.

Bakgrund

Länsstyrelsen i Dalarnas län har med stöd av 5 kap. 10 f § PBL beslutat att lämna negativt planeringsbesked för detaljplan för Älvbyn, Bäsna 14:24, Gagnefs kommun. Kommunen har överklagat länsstyrelsens beslut till regeringen.

Detaljplaneläggningen syftar till att möjliggöra bostadsbebyggelse motsvarande ca 30 en- eller två bostadshus eller småskaliga flerbostadshus i ett eller två plan samt tillgängliggöra åtkomst till älven för allmänheten.

Kommunen har begärt planeringsbesked angående ingripandegrunderna i 11 kap. 10 § andra stycket 1, 2, 3 och 5 PBL.

Länsstyrelsen har beslutat att lämna negativt planbesked utifrån samtliga efterfrågade ingripandegrunder.

Regeringen har begärt att Boverket ska yttra sig över ärendet efter att först ha hört Sveriges geologiska undersökning, SGU. SGU:s yttrande bifogas.

SGU:s yttrande i korthet

Vattentäkten Lennheden-Tjärna är utpekad som ett riksintresse för dricksvattenförsörjning. Utpekandet motiveras med att anläggningen nyttjas/kan nyttjas av många människor, har stor kapacitet och god kvalitet samt behövs som reserv eller för framtida användning. Vattentäkten i Lennheden-Tjärna försörjer i nuläget Borlänge och Falun med vatten.

Den planerade bebyggelsen är lokaliserad inom två vattenskyddsområden, vattenskyddsområdet för Bäsna samt vattenskyddsområdet för Lennheden, varav inom primär skyddszon i Lennhedens vattenskyddsområde. En primär skyddszon i ett vattenskyddsområde innefattar det område där det anses vara stor risk att eventuella föroreningskällor kan medföra påverkan på uttagsvattnets kvalitet. SGU anser därmed att det är olämpligt att tillåta nya påverkanskällor inom primär skyddszon.

Det aktuella området består av mycket genomsläppliga jordarter där föroreningar som når marken snabbt kan transporteras ner till djupare marklager och till grundvattnet, och där spridas långt på kort tid. Området har därmed mycket hög känslighet för föroreningspåverkan.

Skyddsbestämmelser för ett vattenskyddsområde reglerar verksamheter och aktiviteter som kan ge en negativ påverkan på vattenkvaliteten. Det är dock svårt att med skyddsbestämmelser kontrollera privatpersoners aktiviteter, det krävs en mycket omfattande tillsynsverksamhet inom vattenskyddsområdet för att säkerställa att skyddsföreskrifter efterlevs, vilket i praktiken är omöjligt.

Trots att ett villaområde inte generellt sett kan anses utgöra en stor påverkansrisk för grundvattenkvaliteten i ett område så är föroreningsrisken fortfarande hög i förhållande till det aktuella områdets känslighet. För att få ett tillräckligt skydd från föroreningsrisker i det aktuella området skulle marken inom området behöva tätas med någon form av grundvattenskydd, inklusive under trädgårdsytor/grönytor, och det omhändertagna vattnet ledas bort. Kommunens föreslagna skyddsåtgärd med etablering av kontrollbrunnar för provtagning av grundvattenkvaliteten kan användas för snabb upptäckt av föroreningar, men är en förorening så spridd att den har nått kontrollbrunnen är det förmodligen mycket svårt att åtgärda ursprungskällan och hejda vidare spridning.

Transporttid för föroreningar att nå uttagsbrunn är inte relevant då området kan anses vara påverkat redan när en förorening når marken. Därutöver är det svårt att genomföra reningsåtgärder eller sanera både mark och grundvattnen i området, eftersom området kommer att vara bebyggt och ha trädgårdar.

Bestämmelser, förarbeten och Boverkets vägledning

Bestämmelser

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.

Det är utifrån länsstyrelsens tillsynsansvar för vissa statliga och mellankommunala intressen som planeringsbeskedet lämnas. Av 11 kap. 10 § andra stycket 1, 2, 3 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, en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs 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.

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. Första stycket gäller inte om åtgärden eller förutsättningarna för planeringen har ändrats väsentligt i förhållande till den eller de frågor som planeringsbeskedet avser.

Enligt 3 kap. 8 § första stycket miljöbalken ska mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för industriell produktion, energiproduktion, energidistribution, kommunikationer, vattenförsörjning eller avfallshantering så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av sådana anläggningar. Områden som är av riksintresse för anläggningar som avses i första stycket ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna.

Enligt 2 kap. 10 § PBL ska miljökvalitetsnormerna, MKN, i 5 kap. miljöbalken, eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. miljöbalken följas vid planläggning.

Enligt 5 kap. 4 § första stycket miljöbalken får en myndighet eller en kommun inte tillåta att en verksamhet eller en åtgärd påbörjas eller ändras om detta, trots åtgärder för att minska föroreningar eller störningar från andra verksamheter, ger upphov till en sådan ökad förorening eller störning som innebär att vattenmiljön försämras på ett otillåtet sätt eller som har sådan betydelse att det äventyrar möjligheten att uppnå den status eller potential som vattnet ska ha enligt en miljökvalitetsnorm.

Förarbeten

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 först vid överprövningen efter att kommunen beslutat att anta planen.

Även om en åtgärd inte ligger inom ett riksintresseområde kan den vara otillåten på grund av de konsekvenser den bedöms ha för riksintresset (jfr prop. 1985/86:3 s. 117–118). Bestämmelserna tar inte sikte enbart på att mark ska reserveras för anläggningarna. Markreservationen ska även innebära krav på hänsyn från andra verksamheter, så att anläggningarna också kan brukas på ett rationellt sätt. Det innebär till exempel att åtgärder som kan försvåra driften av anläggningen inte bör tillåtas i anläggningens närhet (jfr prop. 1985/86:3 s. 167).

Med otillåten försämring i 5 kap. 4 § miljöbalken menas att en verksamhet eller åtgärd inte får medföra en så stor försämring av vattnets kvalitet att dess status måste karakteriseras till en lägre statusklass än den hade innan verksamheten eller åtgärden påbörjades. Med ”äventyra” i 5 kap. 4 § miljöbalken avses inte vilket försvårande som helst. Det handlar om att se till att verksamheten eller åtgärden inte innebär ett allvarligt hot mot möjligheterna att uppnå rätt kvalitet på vattenmiljön. Risker som bedöms kunna hanteras på ett sätt som gör att det inom ramen för vattenförvaltningen eller genom andra åtgärder fortfarande är möjligt och sannolikt att rätt kvalitet på vattenmiljön kan uppnås bör kunna accepteras och inte betraktas som ett äventyrande. Det avgörande måste vara att det även om verksamheten eller åtgärden tillåts fortfarande bedöms vara möjligt att uppnå rätt kvalitet på vattenmiljön (jfr prop. 2017/18:243 s. 192–194).

Boverkets vägledning

Av 2 kap. 10 PBL framgår att MKN ska följas vid planläggning, inte att 5 kap. miljöbalken ska följas. Däremot kan 5 kap. 4 § miljöbalken användas som tolkningsstöd för att bedöma om MKN följs¹.

Boverkets bedömning

Boverkets tolkning av argumentationen i kommunens begäran om planeringsbesked och överklagande samt länsstyrelsens beslut

Detaljplanering är en lämplighetsprövning av en specifik plats för ett angivet ändamål. Genom detaljplanens utformning och bestämmelser säkerställer kommunen att marken är lämplig för ändamålet. I ärendet är kommunen och länsstyrelsen överens om att det finns speciella förutsättningar och risker för den aktuella platsen.

Som Boverket förstår det menar kommunen, i korthet, att det genom detaljplanens utformning och reglering med villkor för startbesked och förbud för vissa nya anläggningar säkerställs att vattenförsörjningen inte riskeras. Kommunen anger att planförslaget har utformats med hänsyn till de skyddsföreskrifter som gäller för vattenskyddsområdet för att säkerställa att vattentäkten inte påverkas negativt. Kommunen hänvisar även till ytterligare åtgärder inom

¹Att följa miljö kvalitetsnormer för vatten, PBL kunskapsbanken, Boverket. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/oversiktsplan/allmanna-intressen/miljokvalitetsnormer/vattenrelaterade-mkn/vattenforvaltningen/folja/> Hämtad 26-05-06

detaljplaneområdet som syftar till att förebygga och hantera eventuella risker för vattenförsörjningen. Detta får förstås som att kommunen anser att i och med att riskerna har hanterats genom reglering i detaljplan och genom ytterligare åtgärder så aktualiseras inte ingripandegrunderna i 11 kap. 10 § andra stycket 1, 2, 3 och 5 PBL.

Boverket uppfattar att länsstyrelsen, i korthet, menar att de föreslagna åtgärdernas verkliga effekt är tveksam och att långsiktigheten för exempelvis underhåll av anläggningarna inte är säkerställd. Länsstyrelsen bedömer att den föreslagna detaljplaneringen skulle innebära att påtaglig skada på riksintresset skulle uppstå, att samordningen med de andra berörda kommunerna skulle varit mer omfattande, att förslaget försvårar möjligheten att följa MKN och att den föreslagna åtgärden innebär att ett stort antal människor riskerar att förlora tillgången till dricksvatten.

Bedömning

Föreslagna planbestämmelser och åtgärder

Boverket kan konstatera att den föreslagna detaljplanen har enskilt huvudmannaskap vilket innebär att utförandet av den allmänna platsen beror på hur huvudmannen väljer att genomföra den. Kommunen kan exempelvis inte genom planbestämmelser kräva att gator eller dagvattenbrunnar ska utföras på ett särskilt sätt. Det är dessutom oklart vad planbestämmelsen om villkor för startbesked faktiskt innebär då de, i planbeskrivningen, till stor del är uttryckta som rekommendationer. Även de andra åtgärderna som kommunen hänvisar till innebär rekommendationer där genomförandet inte säkerställts.

Planförslaget har utformats med hänsyn till de befintliga skyddsföreskrifter som gäller för vattenskyddsområdet. Boverket vill understryka att skyddsföreskrifter för vattenskyddsområde beslutas utifrån den pågående markanvändningen, 7 kap 22 § miljöbalken. De gällande skyddsföreskrifterna kan därmed inte förutsättas vara tillräckliga för att en ny markanvändning.

Riksintresse dricksvattenförsörjning enligt 3 kap 8 § miljöbalken

Området för Lennheden-Tjärna dricksvattenanläggning är utpekad som ett riksintresse för anläggningar för vattenförsörjningen. Planområdet ligger inte inom det område som omfattas av utpekandet, men av handlingarna framgår det att planområdet ligger inom vattenskyddsområde till vattentäkt som anläggningarna är beroende av. Boverket bedömer att området för Lennheden-Tjärna dricksvattenanläggning är av riksintresse enligt 3 kap. 8 § andra stycket miljöbalken.

Även verksamheter utanför själva riksintresseområdet kan påtagligt försvåra utnyttjandet av ett riksintresse. När det gäller att påtagligt försvåra för anläggningar för dricksvattenförsörjning syftar bestämmelserna främst till att förhindra möjligheten till rationellt brukande och utveckling av anläggningen. Då planområdet ligger flera kilometer ifrån det utpekade riksintresset anser inte Boverket att utnyttjandet av anläggningarna påtagligt försvåras.

Mellankommunal samordning

Eftersom vattentäkten som riskerar att påverkas är vattentäkt för flera kommuner så aktualiserar detaljplanen, enligt Boverkets uppfattning, en sådan fråga av mellankommunal betydelse som ska samordnas på ett lämpligt sätt.

Ur handlingarna går det inte att utläsa att någon mer mellankommunal samordning än samrådet med Lennheden Vatten AB har skett. Inte heller att någon ytterligare samordning planeras. Lennheden Vatten AB anger att Lennheden och Tjärna vattentäkter, som är de vattentäkter som riskeras att förorenas, är de huvudvattentäkter som försörjer Falun och Borlänge med dricksvatten, och Lennheden Vatten AB anser att det är olämpligt att bygga bostäder på platsen på grund av föroreningsrisken av vattentäkterna. Gagnefs kommun anger i samrådsredogörelsen att Lennheden Vatten AB är en av de intressenter som inte fått sina synpunkter, helt eller delvis, tillgodosedda och hänvisar till svaret som lämnats till länsstyrelsen i samma dokument.

Då de risker för förorening som påvisats i ärendet inte omhändertas och säkerställs, innebär detaljplanen att flera kommuners vattenförsörjning riskeras. Boverket anser inte att regleringen samordnats på ett lämpligt sätt.

Miljökvalitetsnormer

Länsstyrelsen menar att förslaget försvårar möjligheten att följa MKN för grundvatten när nya risker införs i den sårbaraste delen av grundvattenintresset. Eftersom länsstyrelsen lämnar negativt planeringsbesked på denna punkt förutsätter Boverket att länsstyrelsen menar att planförslaget antas innebära att en MKN enligt 5 kap. miljöbalken inte följs. Som tillsynsmyndighet behöver länsstyrelsen presentera grunder för ett sådant antagande. Endast att vattenmiljön riskerar att påverkas är inte en grund för upphävande. Länsstyrelsen hade behövt utveckla och presentera tydligare skäl för sin bedömning att den föreslagna utbyggnaden inom planområdet medför en sådan påverkan på vattenförekommstens status att planen kan antas innebära att en MKN inte följs.

Boverket anser att det, utifrån den bristande motiveringen i länsstyrelsens beslut, inte går att säga att detaljplanen kan antas innebära att en MKN enligt 5 kap. miljöbalken inte följs.

Människors hälsa och säkerhet samt risk för olyckor, översvämning och erosion

Både länsstyrelsen och kommunen ser en risk för att grundvattentäkten kan påverkas genom att området bebyggs. Kommunen anger att skyddet av Lennhedens vattentäkt och säkrandet av en långsiktigt hållbar vattenförsörjning är en grundförutsättning för detaljplanens genomförande. Kommunen har därför föreslagit ett antal åtgärder för att förebygga och hantera eventuella risker. Detta rör bland annat spillhantering och dagvattenlösningar, spillvattenhantering, materialval och byggmetoder. Kommunen menar att dessa åtgärder skapar ett flerlayerskydd, där risken för att en förorening överhuvudtaget når grundvattnet elimineras och där lång transporttid ger ytterligare marginal för upptäckt och

åtgärd. Detaljplanens utformning och skyddsåtgärder är utformade, enligt kommunen, för att klara även oväntade händelser utan att vattenkvaliteten riskeras.

Länsstyrelsen menar att införandet av nya risker i den sårbaraste delen av grundvattenintresset innebär en risk för att ett stort antal människor förlorar tillgången till dricksvatten. Länsstyrelsen menar att förorenat dricksvatten kan vara mycket svårt att sanera, i värsta fall kan en förorening göra att en dricksvattentäkt slås ut för att framtid. Boverket tolkar detta som att länsstyrelsen anser att den föreslagna bebyggelsen blir olämplig med hänsyn till människors hälsa och säkerhet.

De åtgärder som kommunen förslår som lösning på den ökande risken för förorening går inte att säkerställa. Vid en förorening riskerar ett stort antal människor att förlora tillgången till dricksvatten. Boverket anser därför att den föreslagna detaljplanen kan antas innebära att en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet.

I detta ärende har stf. rättschef Anette Martinsson beslutat och signerat beslutet elektroniskt. Föredragande har varit utredare Karolina Andersson. I den slutliga handläggningen har också expert Cecilia Näslund, jurist Lars Lennwall, jurist Karl Evald och enhetschef Frida Jonasson deltagit.

Anette Martinsson
stf. rättschef

Karolina Andersson
utredare

Bilaga:
SGU:s yttrande