

# Eventuellt överklagande av upphävandet av detaljplan för Humletorps industriområde

Kommunledningskontorets redogörelse och resonemang kring eventuellt överklagande av upphävandet av detaljplan för Humletorps industriområde.

## REDOGÖRELSE AV PLANPROCESSEN, VAD HAR SKETT

### SAMRÅD

Beslut om att ta fram ny detaljplan för Humletorps industriområde fattades 2012. Inledningsvis var syftet att anlägga en omlastningsterminal på området. Planprocessen fortskred och planen skickades iväg för samråd. Emellertid var detta förslag till detaljplan undermåligt och efter samrådet skedde omfattande ändringar.

Länsstyrelsen ansåg i sitt yttrande att detaljplanen, med den planerade omlastningsterminalen, ansågs medföra betydande miljöpåverkan varvid planen skulle miljöbedömas och miljökonsekvensbeskrivning (MKB) upprättas.

### ÄNDRING AV PLANENS INRIKTNING

2013-10-01 togs beslut i kommunstyrelsen om att den planerade omlastningsterminalen inte längre var aktuell varvid man ändrade detaljplanen till att inriktas mot småindustri. Anledningen till omvärderingen är, enligt vad som framkommit, att planprocessen drog ut på tiden och intressenten etablerade sig istället i Torsby kommun.

### SAMRÅD2

Med anledningen av ändringen skickades detaljplanen för samråd en andra gång. Även i detta skede ansåg kommunen att planen skulle miljöbedömas varvid en MKB bilagts. I MKB:n avseende lokalisering och utredning av alternativa platser hänvisas till 2010 års översiktsplan. Länsstyrelsen anmärker här att detaljplanen i

sin nya utformning inte ger möjlighet till åtkomst till området via järnväg varvid områdets lokalisering inte motiveras av närheten till järnvägen.

Vidare anmärker Länsstyrelsen på att planområdet består av jordbruksmark varvid bebyggelse måste motiveras av väsentliga samhällsintressen som inte går att tillgodose genom att annan mark som inte är jordbruksmark tas i anspråk. Sammantagen anser Länsstyrelsen att planhandlingarna inte visar att föreslagen etablering inte kan lokaliseras på annat ställe. Länsstyrelsen ifrågasätter på grundval härom lämpligheten att ianspråkta jordbruksmark till verksamhet som inte kräver närhet till järnvägen.

Kommunen kommenterade länsstyrelsens yttrande följande; Den upprättande MKB:n avsåg situationen såsom den tidigare planerats. Nu har möjliga industriändamål preciserats så att det tydligare framgår vilka verksamheter som får etablera sig på området varvid planen inte bedöms ha betydande miljöpåverkan.<sup>1</sup> Kommunen påpekar att informationen från MBK:n har inarbetats i planen. Angående Länsstyrelsens erinran om jordbruksmark svarar kommunen att planläggning är en kommunal angelägenhet och att strategiska ställningstaganden gjorts i översiktsplanen.

I den reviderade detaljplanen har området närmast järnvägen angetts såsom parkmark varvid industriområdet är avskilt från järnvägen på ett sätt som gör att de argument som fördes med omlastningsterminalen, vilket har ett absolut behov av järnvägen, inte längre har bäring.

Samrådet resulterande i flertalet ändringar i planen, bland annat att planhandlingarna kompletterats med en bedömning av markens lämplighet i enlighet med miljöbalkens bestämmelser.

#### GRANSKNING

Detaljplanen skickades sedan på granskning där Länsstyrelsen anförde följande; Detaljplanen saknar tydligt stöd i gällande översiktsplan då verksamhetsinriktningen ändrats. Eventuella överväganden till följd av att jordbruksmark tas i anspråk har gjorts med bakgrund i en omlastningscentrals behov av närhet till järnväg, och inte ett behov som finns hos industrier.<sup>2</sup> Länsstyrelsen är i granskningsyttrande fortfarande av uppfattningen att MKB bör ingå i planen.

---

<sup>1</sup> Kommunen ville inte att området skulle tillåta verksamheter som innebär betydande miljöpåverkan p.g.a. närhet till bostadsområdet.

<sup>2</sup> Så tolkar jag länsstyrelsens yttrande, det är emellertid aningen otydligt formulerat.

Kommunens tolkade Länsstyrelsens yttrande som att en MKB kan fortsatt ingå men att det inte är nödvändigt då kommunen gjort bedömningen att ingen betydande miljöpåverkan kan antas. Domstolen erinrar att det i viss mån är oklart huruvida Länsstyrelsen i sitt yttrande fortsatt är av uppfattningen att detaljplanen kan antas medföra betydande miljöpåverkan varvid MKB ska ingå.

Planen antogs av kommunfullmäktige den 31 mars 2016. Länsstyrelsen beslutade den 7 april 2016 att inte, med stöd av 11 kap. 10 § PBL att inte överpröva kommunens antagandebeslut. En sådan överprövning är inte överklagbar. Omfattningen av prövningen framgår av nyss nämnda paragraf, och för att vara tydlig omfattas inte ianspråktagandet av jordbruksmark då det utgör ett nationellt intresse och inte ett riksintresse.

Länsstyrelsen gjorde dock en överprövning vilken initierats genom överklagande av talberättigande intressenter. Länsstyrelsen fann här att det inte förelåg skäl att upphäva antagande beslutet.

#### NÅGRA SAMMANFATTANDE ORD KRING EVENTUELLA BRISTER I PLANPROCESSEN

- En behovsbedömning ska göras när en ny plan initierats, detta har inte skett varken när omlastningsterminal var aktuellt och inte heller efter den ändring som skett, varvid det saknas grund för att göra en bedömning att planen inte kan antas ha betydande miljöpåverkan.
- Kommunens inställning till den omvärdering av detaljplanens behov som skedde bör ha uttryckts tydligare.
- Ingen uttrycklig undersökning av alternativa lokaliseringar p.g.a. åkermarken har gjorts trots att länsstyrelsen påpekat detta.

#### ETT EVENTUELLT ÖVERKLAGANDE

Mark- och miljödomstolen kom i dom av den 28 mars 2017 fram till att då detaljplanen för Humletorps industriområde antas medföra betydande miljöpåverkan enligt 6 kap. 11 § MB, att Kils kommun brustit i upprättandet av den miljökonsekvensbeskrivning (MKB) som enligt 6 kap. 12 § ska ingå i den miljöbedömning som aktualiseras vid betydande miljöpåverkan. Mark- och miljödomstolen ansåg vidare då marken inom planområdet till viss del utgörs av åkermark, vilken enligt 2010 års översiktsplan klassificerats såsom värdefull åkermark, kommunen brustit i att undersöka möjligheten att ianspråkta annan mark som inte utgör åkermark i enlighet med 3 kap. 4 § MB. Dessa brister i undersökningsunderlag utgjorde enligt domstolen skäl att upphäva Kommunfullmäktiges beslut om att anta detaljplan för Humletorp.

Yrka på att Mark- och miljööverdomstolen upphäver mark- och miljödomstolens beslut om att upphäva Kommunfullmäktiges beslut om att anta detaljplan för Humletorps industriområde.

## FRÅGAN OM BETYDANDE MILJÖPÅVERKAN

När en detaljplan upprättas ska kommunen genomföra en miljöbedömning om planen kan antas medföra betydande miljöpåverkan, 6 kap. 11 §. I denna miljöbedömning innefattas sedan en MKB enligt 6 kap. 12 §. Huruvida en miljöbedömning ska vidtas är således avhängigt om planen *kan antas medföra betydande miljöpåverkan*.

Regeringen har bemyndigats att meddela föreskrifter om när planer och program kan antas medföra betydande miljöpåverkan. I förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar föreskrivs i 4 § sista stycket att en plan som avser små områden på lokal nivå endast ska anses medföra betydande miljöpåverkan om kommunen med beaktande av kriterierna angivna i bilaga 4 finner så vara fallet.

Mark- och miljödomstolen anger i sin dom att det inte framgår att kommunen gjort en bedömning utifrån kriterierna i bilaga 4 varvid de vidtar en egen bedömning. På grundval av områdets omfattning, att typ av industri inte specificeras, inverkan på andra områden som inte ligger inom planens geografiska område, eventuella kumulativa effekter och närhet till bostadsområde finner domstolen att planen kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Domstolen hänvisar till Förordningens om miljökonsekvensbeskrivning, bilaga 4, 2 p. d och e samt allmänna råd NFS 2009:1, s. 6-7.

Då kommunen inte vidtagit någon behovsbedömning, åtminstone inte genom ett formellt och dokumenterat beslut, kan det vara svårt att komma runt det spörsmålet att planen kan antas ha betydande miljöpåverkan. Visserligen anges i kommentarer till Länsstyrelsens yttrande att detaljplanen inte anses medföra betydande miljöpåverkan, men detta blir genom utebliven dokumentation av underlag relativt betydelselöst. För att komma fram till att detaljplanen inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan fodras någon form av behovsbedömning, vilket är ett ställningstagande till om planen behöver miljöbedömas eller inte, vilket inte skett i laga ordning.

### EVENTUELLT YRKANDE 1

Detaljplanen för Humletorps industriområde kan inte antas medföra betydande miljöpåverkan.

*Möjligheten att argumentera för att en behovsbedömning gjorts? Då dokumentation saknas, även fast det saknas tydliga riktlinjer på hur denna ska redovisas, är det antagligen svårt att komma runt det faktum att ingen behovsprövning genomförts varvid det inte föreligger tillräckligt beslutsunderlag till att fastslå att domen inte antas få betydande miljöpåverkan.*

*Möjligheten att argumentera för att den behovsbedömningen domstolen gjort är felaktig? Då ingen behovsbedömning är utförd har domstolen att pröva frågan, och det är troligt att mark- och miljööverdomstolen gör samma bedömning. Det faktum att planen utgör en utökning av befintligt industriområde kan både användas som argument för att utökning inte innebär betydande miljöpåverkan då påverkan redan finns i området, men också som argument att det uppstår en kumulativ effekt att beakta vilket pekar på att betydande miljöpåverkan kan antas. Planens omfattning och risker för människa och miljö är de kriterier domstolen i huvudsak angett som skäl för sin bedömning. Här måste praxis studeras för att söka vägledning.*

## **KONSTADERAD MILJÖPÅVERKAN, UTFÖRANDE AV MKB**

Efter att det konstaterats att en plan kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska planen som ovan nämnts miljöbedömas enligt 6 kap. 11 § MB, vilken innefattar ett upprättande av en MKB i enlighet med 6 kap. 12 §.

### **YRKANDE 2**

Om domstolen finner att betydande miljöpåverkan kan antas, yrkar Kils kommun i andra hand att den miljökonsekvensbeskrivning som upprättas uppfyller miljöbalkens krav.

*Möjligheten att argumentera för att den undersökning av alternativa platser som återfinns i 2010 års översiktsplan*

Enligt vad som framkommit var kommunens utgångspunkt under planprocessen att den ändring som gjordes från omlastningsterminal till industriområde inte innebar att miljökonsekvenserna förändrades märkbart. Snarast skulle ändringen innebära en mindre miljöpåverkan vilket också torde varit ett skäl till kommunens inställning till planens miljöpåverkan.

En detaljplan ska utformas med ledning av översiktsplanen. I 2010 års översiktsplan utpekas Humletorps industri som ett av flera områden att lokalisera nya industriområden. I översiktsplanen anges tydligt att kommunens avser anlägga industriområden inom kommunens tätort, vilket följer av avvägningar som tar

hänsyn till b.la. infrastruktur. Detta innebär att möjliga områden begränsas kraftigt. Översiktsplanen utreder i detta hänseende två alternativ, Humletorp och Lersätter och gör valet att Humletorp är mer lämpat. Säsom domstolen påpekar görs denna bedömning med bakgrund i en omlastningsterminal där järnvägen utgör en förutsättning. Ett industriområde har inte lika uttalat behov, och genom att man angett marken närmast järnvägen som parkmark är det naturligt att ifrågasätta behovet av närhet till järnväg som argument för industriområdets placering.

Domstolens bedömning grundar sig således främst i att det är själva *behovet* som ändras, där omlastningsterminal kontra industriområde, innebär att intresset av att placera de planerade verksamheterna på Humletorp, och närheten till järnvägen inte längre är ett lika legitimt och motiverat intresse.

Det som bör fokuseras på i ett eventuellt överklagande är det faktum att den bedömning som gjorts i översiktsplanen hade varit densamma oberoende av detaljplanens inriktning, vilket man torde kunna utläsa ur översiktsplanen genom att på ett par ställen pratar om humletorp som industriområde och i övrigt utgör det mest lämpade valet med tanke på de begränsade områden inom centralorten som finns att tillgå. Det har även i utredningsarbetet med 2010 års detaljplan, som dock är daterat till 1995, vidtagits utredningar kring lämpliga placeringar av framtida industriområden. I ett inriktningsbeslut från KS 1995-05016 § 153 konstateras att Illbergstorp, ett område i centralorten där industriområde potentiellt kunde placeras, ansetts olämplig p.g.a. höga kostnader för utbyggnad av infrastruktur. Huruvida detta kan anses ha bäring kan diskuteras, det är självklart avhängigt hur infrastrukturen idag ser ut och vilka möjligheter som finns, kommunen äger inte heller marken på det aktuella området.

## FRÅGAN OM ÅKERMARK

Åkermark är ett nationellt intresse, och ianspråktagande av brukningsbar åkermark får endast ske om det motiveras av väsentliga samhällsintressen samt att man sett till alternativa lokaliseringar där åkermark inte tas i anspråk samt att den alternativa platsen är tillfredställande ur en allmän synpunkt, se 3 kap. 4 § MB. Som framgår återfinns flertalet bedömningsmoment, dels om åkermarken är brukningsvärd vilket ska avgöras med hänsyn till markens beskaffenhet, läge, möjlighet att i framtiden vara brukningsvärd.

Det ligger dels en bedömning i vad som avses med väsentligt samhällsintresse, här anges b.la. bostadsförsörjningsbehov, lokalisering av bostäder och arbete i

anslutning till varandra.<sup>3</sup> Med tillfredställande utgör aspekter såsom ekonomisk och funktionell rimlighet bedömningsgrunder.

Det kan således ifrågasättas huruvida åkermarken inom planområdet är brukningsvärd jordbruksmark, här bör aspekter såsom närhet till befintligt industriområde, närhet till bostadsområde beaktas.<sup>4</sup> Vid kontakt med Länsstyrelsen fick kommunen svaret att all åkermark i Sverige anses som brukningsbar. Detta verkar orimligt då 3 kap. 4 § MB öppnar upp för en bedömning av markens kvalitet. Av vad som framkommit är det onekligen så att bedömningen och hanteringen av åkermark vid samhällsplanerande i vissa delar är oklart.

Enligt 3 kap. 4 § ska alternativ utredas om brukningsvärd jordbruksmark tas i anspråk. Övervägningen är en kommunal angelägenhet då det inte utgör ett riksintresse och därigenom är underställt Länsstyrelsen tillsynsområde. I propositionen till miljöbalken anges att kommunerna, i översiktsplanen, ska värna om jordbruksmark och dess bevarande.<sup>5</sup> Kommunen har uppmärksammat åkermark och angett att ianspråktagande ska ske med försiktighet och eftertanke. Av intresse är även ett uttalande som sker i propositionen till miljöbalken där det anges *”Om exploateringen berör större sammanhängande jordbruksbygder och jordbruksmark av hög kvalitet, kan det vara nödvändigt att också redovisa möjligheterna till alternativ lokalisering till annan del av den berörda kommunen.”*<sup>6</sup>

Det är ytterst tveksamt om åkermarken som är återfinns inom Humletorps industriområde omfattas av nu nämnda skrivning.

#### YRKANDEN

I första hand yrka på att planområdets åkermark inte är brukningsbar i Miljöbalkens mening varvid angivna åtgärder i 3 kap. 4 § inte fodras. I andra hand, om domstolen finner marken brukningsvärd, kommunen medger ändring i detaljplanen där man ändrar till att ange att värdefull åkermark tas i anspråk men att det är motiverat utifrån behovet av ny industrimark och att det inte finns andra lämpliga platser som ur en allmän synvinkel är tillfredställande.

---

<sup>3</sup> Se prop. 1985/86:3, s. 53.

<sup>4</sup> Jordbruk har i vissa fall begränsats p.g.a. närhet till bostadsområde varvid lämpligheten för nu nämnda område att användas för jordbruk kan ifrågasättas.

<sup>5</sup> Se prop. 1985/86:3, s. 54.

<sup>6</sup> Ibid.

Propositionen kan tolkas så att det fordras att kommunernas beaktar åkermark i sin långsiktiga planering av samhällsbyggande men att det endast krävs en utredning av alternativa platser när området som berörs är större sammanhängande jordbruksbygder eller jordbruksmark av hög kvalitet.

#### AVSLUTANDE KOMMENTARER

Det har fastslagits i översiktsplanen att kommunen vill expandera industriområden inom centralorten. Då markanvändning är en kommunal angelägenhet torde det inte finnas något för domstolen att anmärka på i detta hänseende. Däremot måste kommunen vid planering av marken iaktta de krav miljölagstiftningen ställt, följer man dessa regler och håller sig inom reglernas spelrum är kommunernas handlingsfrihet stor.

Miljöbedömning – att tillförsäkra att miljöhänsyn integreras i planprocessen och att hållbar utveckling främjas. Frågan är om inte detta uppfyllas per automatik när en planprocess initieras. Utppekande av möjliga planområden sker inte genom att sätta ned fingret på kartan med förbundna ögon, utan det ter sig naturligt att alternativa överväganden skett redan innan planprocessen initierats även om det inte framgår till fullo.