

PM – Marks kommun, Detaljplan Kv Folkskolan

Bakgrund

Marks kommun har tagit fram en detaljplan med fokus på bostäder men även ett område för kommunal service (förskola), benämnt Kvarteret Folkskolan. Länsstyrelsen har i ett yttrande bedömt att planen inte kan accepteras och därför kan komma att prövas av Länsstyrelsen om den antas, i enlighet med ingripandegrunderna i 11 kap. 10 § Plan och bygglagen (PBL). Bakgrunden till detta är att Almedahls industri har stora utsläpp till luft och att verksamheten medför buller, vilket förorsakat klagomål från boende i närheten av verksamheten. För att undvika fler störningar anser Länsstyrelsen att inga nya bostäder eller förskolor bör byggas inom 400 meter från Almedahls.

De frågeställningar som blir aktuella är följande.

1. Vilken status har Boverkets allmänna råd om 400 meters skyddsavstånd i lagstiftning och praxis?
2. Finns det ett absolut och specificerat skyddsavstånd eller kan en avvikelse motiveras genom beräkningar av olika slag?
3. Vilka markanvändningar tillåts inom skyddsområdet? Kan exempelvis ett nytt kommunkontor eller handel tillåtas?

Lagstiftning

Enligt 2 kap. 1 § PBL ska vid prövningen av frågor enligt PBL hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen.

Enligt 2 kap. 5 § PBL ska vid planläggning bebyggelse och byggnadsverk lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till människors hälsa och säkerhet.

Av lagkommentar till 2 kap. 5 § PBL framgår att nämnda paragraf endast reglerar lokalisering; närmare krav på placering och utformning prövas enligt andra bestämmelser, tex 6, 6a och 9 §§ samma kapitel. Dessa reglerar de aktuella byggåtgärdernas påverkan på omgivningen medan 2 kap. 5 § reglerar markens lämplighet för ändamålet. I det aktuella fallet är det 2 kap. 5 § PBL som är relevant eftersom det inte rör sig om byggåtgärder som i sig har en påverkan på omgivningen, utan frågan om marken är lämpad för ändamålet med hänsyn till den närliggande industrin Almedahl.

Boverkets ”Bättre plats för arbete”

Av s. 90 i vägledningen framgår följande:

”Annan bebyggelse än bostadsbebyggelse kan ha högre eller lägre krav på skydd mot störningar och risker beroende på hur många personer som uppehåller sig i byggnaderna, hur känsliga de är, hur länge de uppehåller sig där. För lokaler där enbart vuxna uppehåller sig under dagtid är kraven lägre. Kraven för lokaler där känsliga personer såsom *barn*, sjuka och gamla uppehåller sig en stor del av dygnet bör minst jämföras med dem för bostäder.

Avståndet kan vara något kortare än riktvärdena om det är fråga om:

- En verksamhet av mindre omfattning
- Kort drifttid
- Intermittent drift
- Gynnsam topografi
- Avskärmad bebyggelse
- Särskilt avancerad störningsbegränsande teknik

Å andra sidan kan det förekomma behov av större avstånd om det är fråga om:

- Föråldrad produktionsanläggning,
- Stor verksamhet eller stor produktion
- Kontinuerlig drift
- Stor omfattning av tunga transporter”

[...]

”Inom de skyddsavstånd som anges för miljöstörande verksamhet kan och bör vid en god planering andra, mindre störande verksamheter finnas, exempelvis kontor, lager, butiker, hantverk etc. Skyddsavstånd bör inte adderas till varandra utan en ask-i-ask princip bör tillämpas. Även möjligheterna att använda skyddsområden för olika arealkrävande kretsloppslösningar bör tas tillvara.”

Övrig vägledning

Boverkets hemsida:

”I en detaljplan är det inte lämpligt att reglera skyddsavstånd genom måttangivelser i en planbestämmelse. Skyddsavstånd regleras i stället indirekt genom att planens utformning anpassas till de specifika förhållandena på platsen. I varje enskilt fall måste kommunen göra en bedömning av hur störningskänslig den planerade användningen är eller vilken omgivningspåverkan den har. Denna bedömning måste göras för både de verksamheter som redan finns etablerade och de verksamheter som planläggningen avser. Bedömningen kan grunda sig på verksamhetens karaktär, områdets topografi och den förhärskande vindriktningen, men också hur känslig den angränsande användningen är.

Detaljplanen utformas alltså så att den planerade verksamheten möjliggörs genom de planbestämmelser som krävs för att göra platsen lämplig. Det kan handla om lokalisering i förhållande till andra användningar eller om egenskapsbestämmelser för

placering av byggnader och anläggningar, tekniska åtgärder eller skyddsåtgärder för att motverka exempelvis störningar till eller från omgivningen.”

Slutsats:

Det verkar finnas utrymme att argumentera för att annan bebyggelse än bostadsbebyggelse kan ha andra/lägre krav på skydd mot störningar och risker. I det aktuella fallet kan eventuellt höjdskillnader lyftas som ett argument för detta (gynnsam topografi). Kraven är, som nämns ovan, lägre för lokaler där enbart vuxna vistas dagtid, varför exempelvis kommunkontor skulle kunna innebära lägre krav. Av råden framgår också att det bör vara möjligt för viss annan verksamhet att ske inom skyddsavståndet.

Praxis

Rättsfallet MÖD P 2127-15 gällde detaljplan. Mark- och miljödomstolen anförde i domskälen att de skyddsavstånd som redogörs för i Boverket allmänna råd ”Bättre plats för arbete” inte är absoluta. I det aktuella fallet var avståndet endast 62 meter och de allmänna råden angav 200-500 meter.

Mark- och miljööverdomstolen gjorde dock bedömningen att det saknades heltäckande utredning om vilka bullernivåer som verksamheten gav upphov till och att det därför inte var möjligt att bedöma om riktvärdena för industribuller kommer att innehållas med de i planhandlingarna föreslagna åtgärderna. Det ansågs därför inte möjligt att bedöma planens konsekvenser för bolaget och kunde inte uteslutas att bolagets möjlighet att bedriva verksamhet skulle kunna påverkas av den bebyggelse som planen medgav. Med hänsyn till detta ansågs inte kommunen ha tagit skälig hänsyn till bolagets enskilda intresse i samband med utformningen av planen.

Rättsfallet MÖD P 11089-20 gällde ett positivt förhandsbesked för ett bostadshus intill en mindre hästverksamhet på landsbygden, utanför detaljplanlagt område. Av Mark- och miljööverdomstolens domskäl framgår att tillämpliga bestämmelser finns i 2 kap. PBL där det bl.a. anges att prövningen i ärenden om förhandsbesked ska syfta till att markområden används för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov samt att bebyggelse ska lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till människors hälsa och säkerhet. Både allmänna och enskilda intressen ska beaktas vid prövningen. Vidare framgår av domskälen att *det inte finns några bestämmelser om skyddsavstånd utan en bedömning måste göras i det enskilda fallet*, varvid hänsyn ska tas till bl.a. verksamhetens storlek och lokala förhållanden.

Rättsfallet MÖD 2008:35 gällde tillstånd till tillverkning av polyester- och epoxiprodukter. En verksamhet, som bedrevs inom ett område avsatt för småindustri och i enlighet med en stadsplan gav upphov till utsläpp av bl.a. styren. Närmaste bostadshus låg knappt 50 meter från utsläppskällan men eftersom utsläppet av styren efter rening inte skulle överstiga 2,3 ton per år fann Miljööverdomstolen att verksamheten med krav på reningsutrustning inte kunde anses strida mot detaljplanen varvid tillstånd lämnades.

Av miljödomstolens domskäl framgår följande. Avståndet till bostäder understeg det av Boverket m.fl. myndigheters allmänna råd 1995:5, Bättre plats för arbete, rekommenderade skyddsavståndet om 200 meter. Det allmänna rådet är främst avsett för nyetableringar, men skyddsavstånden har ändå betydelse för bedömningen av behovet av skyddsåtgärder vid sedan länge etablerade verksamheter samt vid utökning av sådana verksamheter. Spridningsberäkningar som utförts visade att halterna låg långt under det värde som Institutet för Miljömedicin rekommenderat som lågrisknivå för allmänbefolkningen. Det kunde också konstateras att få klagomål om luktstörningar hade kommit in till tillsynsmyndigheten. Miljödomstolen bedömde att med de åtaganden bolaget gjort samt de ytterligare krav på verksamheten som villkoren i tillståndet innebär att lokaliseringen av verksamheten inte kunde anses strida mot detaljplanen.

Miljööverdomstolen bedömde därefter att verksamheten inte skulle medföra att närboende utsattes för olägenheter med hänsyn till sundhet, brandsäkerhet och trevnad – med hänsyn till vad som hade framkommit genom redovisade spridningsberäkningar och bolagets åtaganden att installera reningsutrustning.

Slutsats:

Det finns olika exempel på när Boverkets allmänna råd getts mer eller mindre betydelse. En bedömning i det enskilda fallet ska dock göras varvid det är den specifika verksamheten, spridningsberäkning, skyddsåtgärder, lokala förhållanden m.m. som ges betydelse vid bedömningen av lämpligt skyddsavstånd (jfr MÖD P 11089-20). Detta innebär att det inte finns något specificerat skyddsavstånd och att det finns utrymme att argumentera för ett kortare eller längre skyddsavstånd i det enskilda fallet beroende på omständigheterna på platsen. Av MÖD P 2127-15 framgår att det dock måste göras en heltäckande utredning för att bedöma konsekvenserna av en detaljplan och att detta är nödvändigt för att bedöma om skälig hänsyn har tagits till allmänna och enskilda intressen. MÖD 2008:35 visar att ett betydligt kortare skyddsavstånd än Boverkets allmänna råd kan motiveras av spridningsberäkningar, skyddsåtgärder och bristen på klagomål från närboende.

Sammanfattande slutsatser

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det inte finns någon uttalad specificering kring skyddsavstånd i lagstiftningen. I praxis har Boverkets allmänna råd givits varierande status och användas i kombination med omständigheterna i det enskilda fallet i stället för en absolut avståndsangivelse. Exempelvis spridningsberäkningar och skyddsåtgärder har givits betydelse när skyddsavståndet beräknats och motiverats i praxis. Eftersom inget tyder på att en exakt avståndsangivelse kan anges utan en utredning i det specifika fallet blir diskussionen kring exakt måttpunkt inte heller relevant. Huruvida beräkningen ska ske från utsläppskällan eller fastighetsgränsen bör i stället vara en fråga som diskuteras i samband med beräkningen av lämpligt skyddsavstånd, med beaktande av förhållandena på platsen.

I de allmänna råden i "Bättre plats för arbete" öppnas det upp för att olika sorters verksamhet kan kräva olika stort skyddsavstånd. Om det exempelvis rör sig om en plats där vuxna endast vistas dagtid respektive en plats där barn och sjuka ska vistas. En förskola skulle därmed kunna kräva större skyddsavstånd än 400 meter, om det är lämpligt utifrån beräkningar och omständigheter i det enskilda fallet, medan en kontorsbyggnad skulle kunna kräva ett mindre skyddsavstånd. Utifrån vad som framgår av Boverkets allmänna råd och praxis borde det gå att argumentera kring detta under förutsättningen att en ordentlig utredning tas fram som gör det möjligt att ta hänsyn till såväl enskilda som allmänna intressen. Av de allmänna råden framgår även att det inom skyddsavstånd kan och bör vid en god planering finnas andra, verksamheter tex kontor, lager, butiker hantverk etc.

Göteborg och Malmö 2023-04-27

Julia Roos

Erik Nordström, advokat