

Handläggare
Stadsjuristen

Datum
2014-11-11

Diarienummer
KSN 2014-1413

Ledning KSU
Avdelningsledning plan & bygg

Ärna 5:16 och frågan om krav på reglering med detaljplan

Bakgrund

Av 1 kap. 2 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, framgår att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. Kommunens uppfattning i fråga om behovet av detaljplan har stor genomslagskraft. I det enskilda fallet krävs dock att kommunen har en hållbar motivering till varför en ansökan om bygglov ska avslås med stöd av detaljplanekravet (se kommentaren till 4 kap. 2 § PBL av Didon m.fl.).

Krav på reglering med detaljplan uppställs i 4 kap 2 § PBL som har följande lydelse.

”Kommunen ska med en detaljplan pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljöns utformning för

1. en ny sammanhållen bebyggelse, om det behövs med hänsyn till omfattningen av bygglovspliktiga byggnadsverk i bebyggelsen,

2. en bebyggelse som ska förändras eller bevaras, om regleringen behöver ske i ett sammanhang, och

3. ett nytt byggnadsverk som inte är ett vindkraftverk, om

a) byggnadsverket är en annan byggnad än en sådan som avses i 9 kap. 4 a § eller byggnadsverket kräver bygglov enligt 9 kap. eller föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 7 §, och

b) byggnadsverkets användning får betydande inverkan på omgivningen eller om det råder stor efterfrågan på området för bebyggande.

Trots första stycket 3 krävs det ingen detaljplan, om byggnadsverket kan prövas i samband med en prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked och användningen av byggnadsverket inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.”

Som framgår av nämnda bestämmelse aktualiseras kravet på detaljplan för enstaka byggnadsverk, om användningen av byggnadsverket får betydande inverkan på omgivningen eller om det råder stor efterfrågan på området för bebyggande. En ytterligare förutsättning för krav på detaljplan är enligt andra stycket av förevarande paragraf att tillkomsten av byggnadsverket inte kan prövas i samband med prövningen av ansökan om bygglov eller förhandsbesked.

Vad först gäller uttrycket *betydande inverkan på omgivningen* så uppkommer frågan hur detta

uttryck förhåller sig till uttrycket betydande miljöpåverkan som utgör den gräns där krav på miljökonsekvensbeskrivning uppkommer och därmed även ett ovillkorligt krav på detaljplan (prop. 1992/93:60 s. 22 och prop. 2004/05:59 s. 17). Under förarbetena till nuvarande PBL diskuterades dessa uttryck med anledning av ett utredningsförslag att "betydande inverkan på omgivningen" skulle ersättas med "betydande miljöpåverkan". Regeringen anförde bl.a. följande i frågan (prop. 2009/10:170 Del1 s. 195).

”Utöver miljöpåverkan får uttrycket *"betydande inverkan på omgivningen"* även anses omfatta betydande inverkan på landskapsbilden eller på den arkitektoniska stadsmiljön eller på förutsättningarna för trafiken eller på förutsättningarna för friluftslivet. Uttrycket en "betydande inverkan på omgivningen" får således anses omfatta mer än uttrycket "enbetydande miljöpåverkan". Bestämmelserna bör dock förtydligas så att det framgår att kravet på detaljplan aldrig kan ersättas av en prövning i ett ärende om bygglov eller förhandsbesked om byggnadsverket kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Ett förtydligande av bestämmelserna i detta avseende innebär inte en skärpning av kravet på detaljplan, utan ger tvärtom en uttrycklig möjlighet att på ett enklare sätt pröva enstaka byggnadsverk direkt i samband med bygglovsprövningen, så länge planen inte medför en betydande miljöpåverkan. Därmed ges stöd för en rationell hantering av bygglovsprövningen och en tydlig samordning med bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar.”

Som exempel på enstaka byggnad som kan ha betydande inverkan på omgivningen anförde departementschefen (prop. 1985/86:1 s. 553) större byggnader för t.ex. handel, industri eller service, där det kan vara fråga om störningar av olika slag från verksamheten som sådan eller sekundära effekter i form av trafikallstring eller säkerhetsrisker. I sådana och liknande fall kan det vara av stort intresse för berörda parter att genom reglering i plan få klarlagt t.ex. hur långt verksamheten ska få breda ut sig i förhållande till omgivningen och vilka möjligheter som ska finnas till bebyggelse i grannskapet.

Ärna 5:16

Uppsala Air AB har d. 7 okt. 2014 ansökt om bygglov för en terminalbyggnad på fastigheten Ärna 5:16 (dnr 2014-002560). Projektet beskrivs som uppförande av en terminalbyggnad om ca 7 500 m², parkeringsplats om 1 500 m², infartsväg, platta för flygplan om ca 8 000 m² och en taxibana om 15 000 m² dvs. tillhoppa drygt 3 ha. I dagsläget finns ingen detaljplan över området. Området pekats ut i översiktsplanen som ett riksintresse för försvarsändamål.

Fråga är då om markens lämplighet för bebyggelse kan prövas inom ramen för en bygglovsansökan eller om det ska prövas genom detaljplan?

En terminalbyggnad för en civilflygplats är en del av en stor infrastrukturell anläggning, och kommer att utgöra en knutpunkt för olika slags kommunikationer. Byggnaden ska kunna angöras av person- och godstransporter till och från flygplatsen, och den kommer också att angöras av flygplanen som ska ta emot eller släppa av passagerare, deras bagage och övrig last.

Vägtransporterna till terminalbyggnaden kommer att påverka trafiksituationen i närområdet,

och även ge omgivningspåverkan i form av buller. I den utsträckning transporter av farligt gods kommer att förekomma, till exempel flygbränsle, finns även en riskbild. Placering och utformning av infart till området samt den interna väganläggningens utformning kan påverka graden av omgivningspåverkan och eventuell risk.

Flygplanen som ska angöra terminalbyggnaden innebär också en källa till möjlig omgivningspåverkan, i form av buller och ljusstörningar. Eventuell bränslehantering i samband med terminalbyggnaden skulle också utgöra en riskfaktor. Den exakta lokaliseringen av terminalbyggnaden och relationen till angöringsytor för flygplanen kan påverka graden av omgivningspåverkan och eventuell risk.

I planprocessen genomförs ett mer omfattande och formaliserat samråd med såväl sakägare som myndigheter, än vad som är fallet i den remiss och grannhörande som görs när man prövar en byggnad i bygglov eller förhandsbesked. Det är också lättare att påverka den exakta placeringen av terminalbyggnaden i planläggning, än i bygglov. Placeringen av byggnaden och dess angöringsvägar kommer att ha stor betydelse för verksamhetens omgivningspåverkan. Genom dessa faktorer och genom den miljöbedömning som är kopplad till planprocessen, ger en planläggning möjligheter till mer gedigna lämplighetsavvägningar än i ett bygglov.

Vid planläggning har kommunen möjlighet att även förhålla sig långsiktigt till verksamhetens omfattning och markutnyttjande, genom att reglera byggrätten i detaljplanen. I bygglovet kan man bara bedöma den exploatering som föreslås i bygglovet.

Vid en sammantagen bedömning, vari också ingår departementschefens uttalande om större byggnader, bedöms användningen av byggnaden medföra en omgivningspåverkan som till sin art och grad är sådan att den behöver prövas i en detaljplan. Arten och graden av de störningar som kan bli följden av markanvändningen (trafik, buller, ljus och riskfrågor) bedöms vara så sammansatt att det inte är möjligt att pröva terminalbyggnaden i bygglov.

Uppsala som ovan

Mats Sandmark