

PM

Till: Härnösands kommun
Angående: Rättsutredning angående riksintresse och detaljplan
Från: Advokaterna Carina Holmgren och Alexandra Kruse
holmgrenhansson ADVOKATBYRÅ AB
Datum: Den 20 augusti 2021

1. Inledning

Bolaget Edmolift AB ("Edmolift") bedriver industriverksamhet på sina fastigheter, Fastlandet 2:44 och 2:45 i Härnösands kommun. Bolaget har inkommit med en ansökan om planbesked till Härnösands kommun i syfte att utöka sitt verksamhetsområde. Av Edmolifts ansökan framgår att bolaget önskar planlägga en del av den kommunala fastigheten Fastlandet 2:64 i syfte att uppföra en 1500 kvm stor utbyggnad samt för uppförande av parkeringsplatser.

För fastigheterna gäller två äldre detaljplaner vars genomförandetid har löpt ut. Av planansökan framgår också att en del av det ansökta planområdet ligger inom ett område som blivit utpekade av Trafikverket som riksintresse för järnvägskorridor. Riksintresset för järnvägskorridor har dock lagts över fastigheterna efter det att gällande detaljplaner antagits.

Undertecknade har mot bakgrund av ovan blivit kontaktade av Härnösands kommun som efterfrågat en juridisk utredning med fokus på om det är möjligt att genomföra detaljplanen enligt Edmolifts ansökan med hänsyn till det utpekade riksintresset för järnväg.

2. Frågeställningar och syfte

Efter möte med företrädare för Härnösands kommun har vi sammanfattat nedan huvudsakliga frågeställningar.

2.1 *Kommunens mandat*

Kan Härnösands kommun bevilja en ny detaljplan som tangerar riksintresset för järnväg?

2.2 *Trafikverkets mandat*

Vad har Trafikverket för mandat i Härnösands kommuns planprocess?

Har Trafikverket möjlighet att ingripa mot en ansökan om bygglov för en åtgärd som ej är planstridig, men befinner sig inom ett riksintresse?

2.3 *Fastighetsägarens rättigheter*

I detta fall har ett riksintresse lagts över de aktuella fastigheterna långt efter det att detaljplanerna antogs. Kan fastighetsägaren få någon form av ekonomisk ersättning/kräva inlösen av deras fastighet med anledning av detta?

2.4 *Riksintressets inverkan på framtida kommunal planering*

Trafikverkets järnvägskorridor kommer utöver aktuellt detaljplaneärende med Edmolift, påverka ett stort antal fastigheter i Härnösands kommun. Det rör sig bl.a. om bostadsfastigheter, bebyggelse med detaljplaner vars genomförandetid ej löpt ut, men även obebyggd mark utanför stadskärnan som är ämnad att nyttjas för industri.

Härnösands kommun är väldigt angelägna om att den planerade järnvägen blir av. Samtidigt riskerar påverkan på befintlig bebyggelse att bli stor och då den utpekade järnvägskorridoren idag är geografiskt mycket bred och ligger långt fram i tiden.

Mot bakgrund av ovan, hur ska Härnösands kommun resonera kring den framtida kommunala planeringen?

3 Bakgrund

3.1 Gällande detaljplaner

För det aktuella området finns två detaljplaner antagna 1973 samt 1986, vars genomförandetid löpt ut. Av detaljplan nr 333 från 1986 framgår att den aktuella marken är planlagd som småindustri och med en tillåten bygghöjd om åtta meter.

3.2 Järnvägskorridor Ådalsbanan

Trafikverket har därefter pekat ut järnvägskorridor för linjerätning av Ådalsbanan med ny sträckning mellan Sundsvall och Härnösand som ska utgöra riksintresse för järnväg.

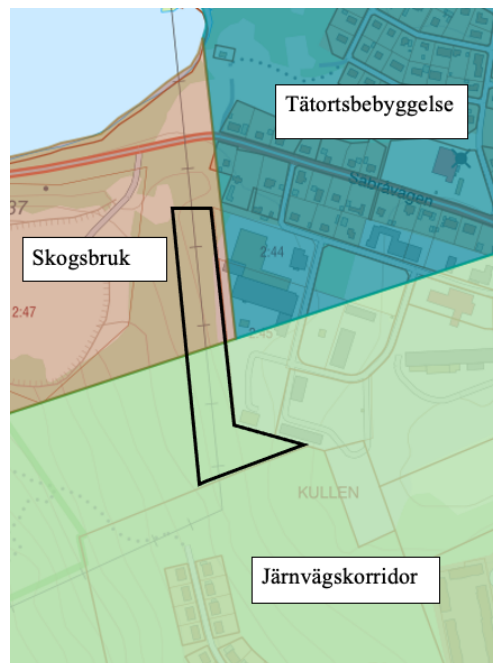
Enligt gällande tidplan så kommer Trafikverket att påbörja en linje-/spårstudie för sträckan under år 2022 som förväntas vara klar år 2023. Den aktuella sträckningen finns dock inte med i den gällande nationella planen för åren 2018-2029 och är således ännu inte finansierad. Enligt uppgift från Trafikverket kan byggstart därför tidigast ske någon gång runt åren 2032-2036. Detta kommer enligt Trafikverket att ske i samband med att nästa nationella plan ska antas. Arbeta med ny nationell infrastrukturplan för två alternativa planperioder 2022-2033 och 2022-2037 pågår och beslut väntas tas av regeringen under år 2022.

3.3 Översiktsplan 2011-2025

Det framgår även av Härnösand kommuns gällande översiktsplan 2011-2025 att Ådalsbanan, inklusive den nya delen mellan Härnösand och Veda är utpekad som riksintresse för järnväg. Enligt översiktsplanen bör ny bebyggelse inte uppföras inom riksintressekorridorerna för framtida väg eller järnväg. Detta för att undvika rivningar vid ett senare tillfälle.

3.4 Ansökan om planändring

Edmolift har därefter ansökt om planbesked för en 1500 kvm stor utbyggnad med en byggnadshöjd om 10 meter.



Av det ritningsunderlag som undertecknade tagit del av, framgår att det markområde som ska bebyggas med utbyggnaden är området benämnt som skogsbruk i översiktsplanen. Edmolift planerar således inte att bebygga det område som är utpekat som järnvägskorridor utan detta område ska såsom uppfattats enbart nyttjas för parkering, logistiktor och uppställningsplatser.

Samhällsförvaltningen i Härnösands kommun har därefter i tjänsteskrivelse den 8 februari 2021 föreslagit att samhällsnämnden ska besluta att godkänna detaljplanearbetet i enlighet med Edmolifts ansökan.

Samhällsnämnden i Härnösands kommun har dock den 18 februari 2021 beslutat om att godkänna detaljplanearbetet för den del av det sökta området som omfattar skogsmark och inte den del som ligger inom järnvägskorridoren. Av beslutet framgår således att den del som utgör järnvägskorridor i översiktsplanen inte ska ingå i detaljplanearbetet samt att ingen markanvisning får ges för området inom järnvägskorridoren.

3.5 *Kommunikation kommun och Trafikverket*

Härnösands kommun har sedermera haft underhandskontakt med Trafikverket. Av korrespondensen framgår bland annat att Trafikverket i dagsläget inte vet hur stor del av järnvägskorridoren som de kommer behöva och att korridoren kommer preciseras när linjestudien är klar år 2023. Trafikverket framhåller även att verket inte har något emot att befintliga tält- och parkeringsytor finns kvar på platsen tills vidare. Trafikverket har enligt mejlkorrespondensen inte heller några synpunkter på att kommunen planlägger utanför järnvägskorridoren så länge det inte rör sig om bostäder.

4. **Redogörelse för gällande rätt**

4.1 *Beslut om riksintresse*

Ett riksintresse är ett utpekat geografiskt område som anses innehålla nationellt viktiga värden. Ett område kan utpekas som riksintresse i syfte att bevaras, men även i syfte att exploateras för ett särskilt ändamål.

Större områden för riksintresse beslutas av riksdagen enligt 4 kap. miljöbalken medan tolv myndigheter (varav Trafikverket är en) har möjlighet att utpeka riksintressen inom sitt särskilda verksamhetsområde enligt 3 kap. miljöbalken.

När en myndighet fattar beslut om att peka ut ett område som riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken brukar det benämnas som riksintresseanspråk. Det finns flera olika sorters riksintresseanspråk som har olika tyngd. Av 3 kap. 8 § miljöbalken framgår bl.a att mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för kommunikation ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av sådana anläggningar. Andra bestämmelser finns avseende bl.a. jord- och skogsmark och totalförsvaret.

När ett riksintresse utpekats av en myndighet utpekats av en myndighet sker därefter separata efterföljande praktiska prövningar avseende riksintressets omfattning och hur det ska skyddas. Denna prövning sker enligt olika lagar beroende på vilket riksintresse det är som avses. De olika uppdrag som kommunen respektive länsstyrelsen har, innebär att det ibland kan uppstå kollision mellan myndigheternas roller.

Kommunen har därför ett ansvar att i översiktsplaneringen yttra sig över en myndighets riksintresseanspråk. Kommunen ska dessutom i översiktsplanen analysera hur ett riksintresse harmoniserar med andra riksintressen och den kommunala utvecklingen. Kommunen har således möjlighet att argumentera emot och ifrågasätta ett riksintresseanspråk i översiktsplanen.

Länsstyrelsen ansvarar därefter för bevakningen av det utpekade riksintresset i den kommunala översiktsplaneringen och detaljplaneprocess. Det är således länsstyrelsens uppdrag att bevaka att riksintresset bevakas och implementeras på rätt sätt i den kommunala processen.

4.2 *Riksintresse i detaljplan*

Det är kommunerna som har planmonopol i Sverige. Detta innebär att det endast är Sveriges kommuner som har befogenhet att bestämma hur marken inom kommunen ska bebyggas och nyttjas.

Till skillnad från vad som gäller för en översiktsplan är innehållet i en detaljplan juridiskt bindande vid senare prövningar. I kommunens detaljplanearbete ska hänsyn tas till riksintressen och riksintressepreciseringar. Vid framtagande av detaljplan ska kommunen således bedöma om detaljplaneförslaget riskerar att leda till påtaglig skada för ett riksintresse. Om ett riksintresse berörs av en detaljplan är det viktigt att i inledningsskedet av detaljplaneprocessen utreda vilken vägledning avseende riksintresset som finns i kommunens gällande översiktsplan. Vidare bör kommunen utreda länsstyrelsens inställning till riksintresset och vad myndigheten framfört i översiktsplanen.

Om detaljplaneförslaget har tydligt stöd i aktuell översiktsplan och där redovisade riksintressen och om förslaget inte går emot länsstyrelsens ställningstaganden, bör kommunen självständigt kunna fatta beslut med stöd av detta underlag. I annat fall bör kommunen inleda en dialog med länsstyrelsen angående riksintressets förenlighet med detaljplaneförslaget.

För det fall riksintresset endast är översiktligt beskrivet i översiktsplanen behöver kommunen också analysera riksintressets förenlighet med detaljplaneförslaget. I analysen ska kommunen bedöma om detaljplaneförslaget riskerar att leda till påtaglig skada riksintresse med utgångspunkt i den värdebeskrivning som finns för riksintresset. Det är alltså inte kommunens

uppgift att utreda riksintressets värden, utan kommunen kan enbart göra en bedömning utifrån tillgängligt material.

Kommunen har också enligt 5 kap. 10 a och 10 f §§ plan- och bygglagen, möjlighet att begära ett planeringsbesked från länsstyrelsen. Länsstyrelsen ska då göra en särskild prövning om ett riksintresse anses tillgodosett innan detaljplanen antas. Ett planeringsbesked från länsstyrelsen får förenas med villkor och är överklagbart.

Om länsstyrelsen lämnat ett positivt planeringsbesked så har länsstyrelsen därefter inte möjlighet att utöva tillsyn. I händelse av ett negativt planeringsbesked så kan länsstyrelsen dock överpröva kommunens beslut om detaljplan.

4.3 Riksintresse och bygglov

Så fort en detaljplan har vunnit laga kraft är presumtionen att avvägningen mellan riksintressen och andra intressen prövats i detaljplanen på ett korrekt sätt. Kommunen kan därför inte avslå ett bygglov eller marklov som är förenligt med detaljplanen med hänvisning till att det skulle strida mot ett riksintresse. Detta eftersom frågan om eventuell påverkan på ett riksintresse redan ska ha prövats i planförfarandet enligt ovan.

Samma begränsning i kommunens bygg- och marklovsprövning gäller också för de detaljplaner som har tillkommit före det att reglerna om riksintressen infördes eller om riksintresseanspråket har tillkommit efter det att detaljplanen upprättades.

En viss ventil finns dock enligt 11 kap. 12 § plan- och bygglagen för länsstyrelsen att för ett visst geografiskt område överpröva kommunens beslut om lov och förhandsbesked om det föreligger särskilda skäl. Bakgrunden till ett sådant beslut kan enligt lagkommentaren vara att kommunen inte följt länsstyrelsen granskningsyttrande vid antagande av översiktsplan. Statliga myndigheter, regioner och grannkommunen kan också vända sig till länsstyrelsen och begära ett sådant beslut fattas. Praxis på området har dock varit restriktiv och i regeringens beslut N2015/00747/PUB från 10 december 2015 framgår att de statliga intressen som länsstyrelsen ska bevaka är avgjorda i detaljplan. För bygglov inom detaljplan kan länsstyrelsen inte ytterligare en gång bevaka de statliga intressena.

4.4 Fastighetsägarens rättigheter

En fastighetsägare har enligt huvudregeln rätt till pågående markanvändning. Om en fastighetsägare förhindras att nyttja sin fastighet på samma sätt som tidigare kan en ersättningssituation uppstå. Detta kan exempelvis innebära att en fastighetsägare har rätt till intrångsersättning.

Kommunen kan enligt 14 kap. plan- och bygglagen exempelvis bli ersättningsskyldig enligt 14 kap. 8 § plan- och bygglagen för planskade om en antagen detaljplan inte går att genomföra eller behöver ändras innan genomförandetiden gått ut.

Det finns även en risk att Trafikverket skulle kunna bli ersättningsskyldig gentemot en fastighetsägare för mark som Trafikverket tar i anspråk vid ett järnvägsbygge och för de flesta skador som uppstår i samband med byggandet. Trafikverket kan i sådant fall bli skyldig att utge intrångsersättning och lösa in hel/del av en fastighet enligt lag om byggande av järnväg. Detta är också skälet till att Trafikverket ofta vill föregripa ny bebyggelse i detaljplaner för att undvika att hamna i en framtida inlösenssituation.

4.5 Riksintresse och kommunal planering

Som redogjorts för ovan har Härnösands kommun planmonopol avseende markanvändningen inom kommunen. Detta utgör en rätt och är ett viktigt uppdrag som kommunen i förhållande till kommunmedborgarna. I detta fall har det uppstått en klassisk konflikt med ett annat starkt intresse nämligen riksintresset för järnväg. Trafikverket utpekat en mycket bred järnvägskorridor som löper genom Härnösands kommun med omnejd.

I dessa situationer finns inget enhetligt svar vad som gäller eller vilket intresse eller lag som "går först". Riksintressen såsom järnväg och totalförsvar brukar dock typiskt sett vara starka intressen, men även för riksintressen krävs mer fastlagda planer. Det är då viktigt att myndigheterna i ett tidigt skede inleder dialoger och samverkar med varandra så att det blir så bra som möjligt för båda parter.

5. Analys

5.1 Edmolift

Såsom redovisats ovan har Trafikverket planer på en ny järnvägskorridor för Ådalsbanan som är ofinansierad och ligger mycket långt fram i tiden. Utredningen utvisar också att Härnösands kommun på ett korrekt sätt redovisat den planerade järnvägskorridoren i sin översiktsplan och även preciserat att ny bebyggelse inte uppföras inom riksintressekorridorerna. Detta för att undvika rivningar vid ett senare tillfälle.

Edmolift har därefter ansökt om planbesked för en utbyggnad av sin verksamhet inom ett område som är betecknat som skogsmark, medan områden där ny järnvägskorridor ska dras inte ska bebyggas utan istället ska nyttjas som parkering, logistikytor och uppställningsplatser.

Undertecknade har inte kunnat ta del av länsstyrelsens inställning till Edmolifts önskade planarbete. Dock framgår att Trafikverket ställer sig positiva till att befintliga tält- och parkeringsytor finns kvar på platsen tills vidare och att Trafikverket inte har någon erinran mot att mark utanför järnvägskorridoren planläggs så länge det inte rör sig om bostäder. Berörda riksintressemyndigheter tycks därför ställa sig positiva till Edmolifts ansökan om planbesked som dessutom överensstämmer med intentionerna i kommunens översiktsplan.

Trots detta framgår av framgår av beslutet från samhällsnämnden den 18 februari 2021 att Härnösands kommun valt att helt undanta området för den framtida järnvägskorridoren i detaljplanearbetet, trots att marken inte ska bebyggas enligt ansökan. Detta beslut tar mycket stor hänsyn till Trafikverkets framtida planer avseende järnvägskorridoren.

Mot bakgrund av att Trafikverkets järnvägskorridor ännu inte finns med i den nationella planen och då det aktuella förslaget varken tycks strida mot riksintresset eller översiktsplanen finns därför en risk att kommunen lägger en s.k. "död hand" över ett markområde som egentligen skulle kunna vara föremål för effektiv bebyggelse. Detta då det finns en risk att den planerade järnvägskorridoren inte blir av, dras i en alternativ sträckning eller skjuts ännu längre fram i tiden.

Härnösands kommun behöver således göra en strategisk avvägning mellan risken för att i dagsläget anta en detaljplan som tangerar ett riksintresse eller annat allmänt intresse mot risken att lägga en död hand över markområden som kommunen hade kunnat nyttja för effektiv bebyggelse/nyttjande av mark.

Vår sammantagna bedömning är att utredningen utvisar att Härnösands kommun kan ge planbesked i enlighet med Edmolifts ansökan och påbörja detaljplanearbetet för hela det sökta området, inklusive den framtida järnvägskorridoren. Detta förutsatt att Härnösands kommun har en fortsatt positiv dialog med både länsstyrelsen och Trafikverket och att inga nya besked ges angående den planerade järnvägssträckningen.

Eftersom detaljplanen tangerar ett riksintresse är det då viktigt att Härnösands kommun på ett tydligt och detaljerat sätt redovisar hur kommunen resonerar kring markanvändningen och att kommunen visar att riksintresset har beaktats i arbetet med detaljplanen. Som framgår av utredningen är det också avgörande att hela området som utpekats som järnvägskorridor inte bebyggs och att området kan återställas på ett snabbt och kostnadseffektivt sätt för att undvika framtida kravsituationer.

Härnösands kommun har dessutom möjlighet att i detaljplanen styra nyttjandet av marken med hänsyn till riksintresset för järnväg. Detta kan exempelvis göras genom att marken inom järnvägskorridoren ges en tillfällig användning enligt bestämmelserna i 4 kap. 26-29 §§ plan- och bygglagen. I detaljplanen kan exempelvis anges att marken reserverats för en framtida järnvägsanläggning och i detaljplanen kan tas in bestämmelser som medger att marken under mellantiden kan användas på ett effektivt sätt. Eller så kan kommunen ta in andra lämpliga planbestämmelser som säkerställer att marken inte bebyggs och är lätt kan återställas för järnvägens intressen.

5.2 Förebyggande arbete

Undertecknade har även blivit ombudade att analysera frågan om riksintressets påverkan på Härnösands kommun som helhet ur ett längre perspektiv. I denna del görs andra ställningstaganden jämfört med i Edmolift. Detta då det framkommit att järnvägskorridoren även kommer påverka befintlig bebyggelse, mark med gällande detaljplaner och annan planerad bebyggelse för industri utanför stadskärnan.

Det finns således en hög risk för en framtida problematik när järnvägsdragningen i framtiden kan komma att krocka med enskilda intressen. Frågor om inlösen av bostäder för privatpersoner och även ersättning för detaljplaneskada kan komma att aktualiseras och kräva stora resurser av kommunen.

I dessa fall är det därför viktigt att kommunen i ett tidigt skede och i proaktivt syfte, söker samverka med andra myndigheter såsom Trafikverket, länsstyrelsen och eventuellt andra kommuner.

Det rekommenderas även att Härnösands kommun inventerar befintlig bebyggelse och sammanställer de detaljplaner och kommunala projekt/visioner som inom en överskådlig tid kan komma att drabbas av riksintresset.

När inventeringen är genomförd bör kommunen utreda om kommunen kan komma med förslag på lösningar över lämplig dragning av järnvägen i samråd med Trafikverket. Vidare kan kommunen i detta sammanhang lyfta problematik med viss dragning som Trafikverket kanske inte identifierat men som kommunen som har lokalkännedom kan upplysa myndigheten om. Detta i syfte att precisera järnvägsdragningen och minska risken för skada för kommunen och kommunmedborgarna.

6. Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan Härnösands kommuns frågor besvaras enligt nedan.

6.1 Kommunens mandat

Kan Härnösands kommun bevilja en ny detaljplan som tangerar riksintresset för järnväg?

Utifrån omständigheterna i detta fall med Edmolift bör kommunen bevilja en detaljplan enligt ansökan så länge den utpekade järnvägskorridoren ej bebyggs och marken kan vara tillgänglig för järnvägens intresse. En ytterligare förutsättning är att riksintressemyndigheterna är fortsatt positivt inställda till detaljplanen.

6.2 Trafikverkets mandat

Vad har Trafikverket för mandat i Härnösands kommuns planprocess?

Det är länsstyrelsen som bevakar Trafikverkets intressen i planprocessen. Trafikverket har dock möjlighet att ingripa i ett planförfarande genom länsstyrelsen som kan utöva tillsyn och överpröva detaljplaner.

Det bör också framhållas att kommunala beslut att anta detaljplaner också kan överklagas enligt 13 kap. 2 a § plan- och bygglagen till mark- och miljödomstolen. Trafikverket kan således överklaga en detaljplan via denna väg om länsstyrelsen inte överprövar.

Har Trafikverket möjlighet att ingripa mot en ansökan om bygglov för en åtgärd som ej är planstridig, men befinner sig inom ett riksintresse?

Trafikverkets möjligheter att angripa ett bygglov som inte är planstridigt är starkt begränsat. Presumtionen är att bygglov som är planenliga ska beviljas av kommunen. I vissa undantagsfall kan länsstyrelsen överpröva kommunala beslut om det föreligger särskilda skäl. Praxis är dock mycket restriktiv.

6.3 Fastighetsägarens rättigheter

I detta fall har ett riksintresse lagts över de aktuella fastigheterna långt efter det att detaljplanerna antogs. Kan fastighetsägaren få någon form av ekonomisk ersättning / kräva inlösen av deras fastighet med anledning av detta?

Som redogjorts för ovan finns ett flertal olika situationer som kan medföra att en fastighetsägare har rätt till ersättning. I detta fall har dock genomförandetiden för detaljplanerna löpt ut, järnvägskorridoren påverkar ingen befintlig byggnad och det finns inga bostäder på de berörda fastigheterna. Detta ger kommunen stor möjlighet att i dialog med fastighetsägaren och riksintressemyndigheterna hitta en lösning som inte kommer medföra en framtida inlösensituation. Om kommunen i dialog med Trafikverket planlägger på förutsebart

sätt som tar hänsyn till järnvägskorridoren och är tydlig dialog med fastighetsägaren, minskar detta risken för ett framtida inlösenförfarande.

6.4 Riksintressets inverkan på framtida kommunal planering

Trafikverkets järnvägskorridor kommer utöver aktuellt detaljplaneärendet med Edmolift, påverka ett stort antal fastigheter i Härnösands kommun. Det rör sig bl.a. om bostadsfastigheter, bebyggelse med detaljplaner vars genomförandetid ej löpt ut, men även obebyggd mark utanför stadskärnan som är ämnad att nyttjas för industri.

Härnösands kommun är väldigt angelägna om att den planerade järnvägen blir av. Samtidigt riskerar påverkan på befintlig bebyggelse att bli stor och då den utpekade järnvägskorridoren idag är geografiskt mycket bred och ligger långt fram i tiden.

Mot bakgrund av ovan, hur ska Härnösands kommun resonera kring den framtida kommunala planeringen?

Till skillnad från ärendet med Edmolift finns en hög risk för en framtida problematik för övrig bebyggelse när järnvägsdragningen i framtiden kan komma att krocka med enskilda intressen för bebyggd och detaljplanelagd mark.

Härnösands kommun bör därför i ett tidigt skede arbeta proaktivt med berörda myndigheter. En konstruktiv dialog bör påbörjas direkt med Trafikverket och länsstyrelsen. Finns det andra samverkande kommuner med liknande problematik kan det vara värt om "mindre" kommuner går samman för att skapa tyngd mot exempelvis Trafikverket.

Det rekommenderas även att Härnösands kommun inventerar befintlig bebyggelse och sammanställer de detaljplaner och kommunala projekt/visioner som inom en överskådlig tid kan komma att drabbas av riksintresset.

När inventeringen är genomförd bör kommunen utreda om kommunen kan komma med förslag på lösningar över lämplig dragning av järnvägen i samråd med Trafikverket. Vidare kan kommunen i detta sammanhang lyfta problematik med viss dragning som Trafikverket kanske inte identifierat men som kommunen som har lokalkännedom kan upplysa myndigheten om.

Detta i syfte att precisera järnvägsdragningen och minska risken för skada för kommunen och kommunmedborgarna.

Stockholm som ovan

Carina Holmgren
Advokat
carina@holmgrenhansson.se

Alexandra Kruse
Advokat
alexandra@holmgrenhansson.se