

Regeringen
Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
Enheten för samhällsplanering
103 33 Stockholm

30 september 2024

Endast via e-post: li.registrator@regeringskansliet.se, mats.bigner@regeringskansliet.se

Yttrande i ärende med dnr LI2023/01376

1. Bakgrund

- 1.1 Kommunfullmäktige i Linköpings kommun ("Kommunen") beslutade den 5 november 2019 att anta detaljplan för del av kvarteret Ostkupan 1:2 m.fl. i Ryd. Detaljplanens syfte är att möjliggöra förtätning av bostäder i fyra till fem våningar inom – mitt i – befintligt bostadsområde i Ryd.
- 1.2 Länsstyrelsen Östergötland ("Länsstyrelsen") beslutade den 24 januari 2020 att upphäva kommunfullmäktiges antagandebeslut. Länsstyrelsens beslut överklagades av Kommunen till regeringen.
- 1.3 Regeringen har härefter anmodat Boverket att inkomma med ett remissyttrande i ärendet. Boverkets yttrande inkom till regeringen den 26 november 2020. Kommunen yttrade sig häröver den 8 september 2021.
- 1.4 Härefter har regeringen berett Försvarsmakten tillfälle att yttra sig i ärendet. Försvarsmakten inkom med sitt yttrande den 14 juni 2024.
- 1.5 Som ombud för Kommunen inkommer vi med följande bemötande av Försvarsmakten yttrande. Bemötandet följer i huvudsak dispositionen i Försvarsmaktens yttrande.

2. Frågan i ärendet och ytterligare några rättsliga utgångspunkter

- 2.1 Kommunen vill inledningsvis hänvisa till vad den tidigare anfört och åberopat, särskilt i sitt överklagande den 13 februari 2020 och i sitt tidigare ingivna yttrande den 8 september 2021. Härutöver åberopar Kommunen tillägg och förtydliganden enligt nedan.

Stockholm
Göteborg
Malmö
Linköping

Advokatfirman Delphi
Nordenskiöldsgatan 11A
211 19 Malmö
Tel 040-660 79 00
malmo@delphi.se
www.delphi.se

- 2.2 Frågan i ärendet är om Länsstyrelsen haft fog för sitt beslut att upphäva Kommunens antagandebeslut. För att ett antagandebeslut ska kunna *upphävas* krävs enligt 11 kap. 11 § plan- och bygglagen (2010:900) att beslutet *har en sådan innebörd* som anges i 10 § andra stycket samma kapitel. Till skillnad från en länsstyrelses överprövning av beslutet – som ska ske redan om beslutet *kan antas innebära* att ett riksintresse inte tillgodoses – kräver alltså ett upphävande *att* ett riksintresse inte tillgodoses. Detta är också lagstiftarens intention med regleringen, dvs. att länsstyrelsen har getts förhållandevis omfattande möjligheter att ”kalla in” en antagen detaljplan, men för att sedan upphäva den, krävs betydligt starkare skäl.
- 2.3 Härtill kommer att det nu aktuella riksintresset för totalförsvaret enligt 3 kap. 9 § miljöbalken endast ska skyddas mot åtgärder som *påtagligt* kan försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av totalförsvarets aktuella anläggningar.
- 2.4 Det ska vidare framhållas att det är länsstyrelsen som är ensamt ansvarig för att visa att de har fog för ett beslut om upphävande av detaljplan (se regeringens beslut den 10 maj 2012, S2011/2175/PBB; jfr även regeringen beslut den 24 mars 2022, Fi2020/00090).
- 2.5 Slutligen bör nämnas att Boverkets bedömning i ärendet måste ges en särskild tyngd, inte minst mot bakgrund av Boverkets allmänna uppsiktsplikt vad gäller hushållningen med mark- och vattenområden samt Boverkets särskilda ansvar att verka för samordning av de statliga myndigheternas arbete med underlag för tillämpningen av bl.a. 3 kap. miljöbalken (se 1 a § förordningen [1998:896] om hushållning med mark- och vattenområden samt 7 § 3. förordningen [2022:208] med instruktion för Boverket).

3. Totalförsvarets riksintresse tillgodoses

3.1 Inledning

- 3.2 Precis som Länsstyrelsen anger i sitt beslut, är det avgörande för bedömningen av den antagna detaljplanens lämplighet – och därmed om Länsstyrelsen haft fog för sitt beslut – vilken påverkan den planerade bebyggelsen får på totalförsvarets riksintresse. Kommunen instämmer även i att vid en sådan bedömning måste hänsyn tas till detaljplanens eventuella prejudicerande effekt samt totalförsvarets långsiktiga behov av att kunna nyttja flottilflygplatsen. Kommunen motsätter sig heller inte vikten av det nu aktuella riksintresset för totalförsvarets militära del, särskilt mot bakgrund av det omvärldsläge som numera råder.

- 3.3 Försvarsmaktens förmåga och uppdrag bygger dock på ett välfungerande samhälle, som Försvarsmakten har som syfte att försvara. Malmen är därvid av mycket stor betydelse för Kommunen, såväl p.g.a. sitt nationella militära grunduppdrag som p.g.a. sin roll som arbetsplats för ett stort antal av Kommunens invånare. För Kommunen är det därför av yttersta vikt att Kommunen och flottiljflygplatsen kan fortsätta att samexistera och utvecklas tillsammans, både vad gäller Försvarsmaktens verksamhet och Kommunens bostadsförsörjning, och vad gäller utvecklingen av andra verksamheter. Detta är något som även betonas och utvecklas i Kommunens Planeringsstrategi 2024.¹
- 3.4 Mot bakgrund av det anförda måste det återigen poängteras att den relevanta frågan i föreliggande prövning är om bebyggelse enligt detaljplanen påtagligt kan försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av flottiljflygplatsen i fråga, i den mening som avses i 3 kap. 9 § miljöbalken.
- 3.5 Även om bestämmelsen i 3 kap. 9 § miljöbalken lämnar ett begränsat utrymme för hänsyn till andra intressen än totalförsvarets (se även 3 kap. 10 § miljöbalken) finns det exempel i praxis på när andra intressen ansetts väga tyngre (se t.ex. regeringens beslut den 29 juni 2017, N2015/417/PBB, och den 19 april 2018, N2016/01334/SPN).
- 3.6 Här vill Kommunen åter igen framhålla att den bebyggelse som möjliggörs genom detaljplanen endast utgör en förtätning inom befintlig struktur och därmed inte är någon utökning som bedöms kunna påverka flygflottiljplatsen. Det ska också framhållas att Kommunen inte ser någon möjlighet att tillmötesgå det specifika behov av bostäder som planen möjliggör på annan plats. Stadsdelen Ryd är ett område som med sin socioekonomiska problematik har ett särskilt behov av nybyggnation som kan bidra till en förändring av bostadsbeståndets sammansättning i området. Flerbostadshus kan givetvis uppföras på andra platser inom Kommunen, men bebyggelse enligt den nu aktuella planen är en förutsättning för att komma till rätta med den problematik som råder i just Ryd.
- 3.7 Därutöver måste det, enligt ordalydelsen i 3 kap. 9 § miljöbalken, vara fråga om att riksintressets nyttjande *påtagligt* försvåras. Om varje risk för skada ska ges en avgörande betydelse vid bedömningen av hur totalförsvarets riksintresse förhåller sig till andra starka allmänna

¹ Se Planeringsstrategi 2024 – En inriktning för fortsatt översiktsplanering i Linköping, antagen av Kommunfullmäktige i Linköpings kommun den 26 mars 2024 (§ 97), se <https://www.linkoping.se/stadsplanering-och-trafik/oversiktsplanering/planeringsstrategi/>

intressen (t.ex. bostäder), blir det inte en prövning av ett påtagligt försvårande av riksintressets nyttjande.

- 3.8 Vidare kan intresseavvägningen enligt 3 kap. miljöbalken inte beakta varje risk för skada för totalförsvaret, oberoende av hur liten såväl risken som den potentiella skadan är. Om avvägningen ska genomföras på ett sådant sätt skulle det strida mot bestämmelsens ordalydelse. Det skulle även innebära att bedömningen av vad som utgör ett påtagligt försvårande av riksintressets nyttjande är en chimär, vilket knappast kan ha varit lagstiftarens intention.
- 3.9 Enligt Kommunens uppfattning bygger Länsstyrelsens överprövning enligt det överklagade beslutet dessutom på rättsligt felaktiga utgångspunkter, när det anges att det inte kan *uteslutas* att ett genomförande av detaljplanen *kan komma att försvåra* flottiljflygplatsens framtida utnyttjande. Detta är inte de rekvisit som stadgas i den relevanta regleringen i miljöbalken.
- 3.10 Om Länsstyrelsens tillämpning av 3 kap. 9 § miljöbalken bedöms vara korrekt skulle stora områden i Sverige beläggas med någon form av statligt byggförbud, vilket inte skulle vara förenligt med det kommunala planmonopolet (se 1 kap. 2 § plan- och bygglagen). Tillämpningen skulle dessutom ge oproportionerliga konsekvenser (se 2 kap. 1 § samma lag).
- 3.11 **Åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningar**
- 3.12 Den avgörande frågan för den aktuella prövningen är istället, som ovan anges, om den bebyggelse som detaljplanen möjliggör kan anses *påtagligt* försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av Malmens flottiljflygplats i den mening som avses i 3 kap. 9 § miljöbalken och om riksintresset därmed inte tillgodoses enligt 11 kap. 11 § plan- och bygglagen.
- 3.13 I denna del har Försvarsmakten anfört att det finns en risk för påtaglig skada av riksintresset, dels p.g.a. den bebyggelse som detaljplanen möjliggör, dels p.g.a. planens kumulativa effekt vad gäller tillkomst av ytterligare störningskänslig bebyggelse.
- 3.14 Kommunen bestrider inte att bullerpåverkan för kringliggande bebyggelse tillmäts stor betydelse vid tillståndsprövning enligt miljöbalken, både vid tillåtighetsprövningen och vid bedömningen av vilka skyddsåtgärder och försiktighetsmått som kan komma att erfordras.
- 3.15 I Kommunens kartering över påverkansområdet finns två linjer angivna, en för maximalnivån 70 dBA och en för 80 dBA. Dessa linjer har tagits

fram utifrån Försvarsmaktens underlag. Försvarsmakten har därtill angett ett s.k. influensområde motsvarande 80 dBA maximalnivå som avviker från Kommunens. Samtliga linjer avviker från miljötillståndets maximalnivåer för påverkansområdet på 90 dBA, dvs. att den bullerpåverkan som beaktas inom ramen för planärendet är såväl mer omfattande som mer detaljerat karterad än den som ingår i miljötillståndet.

- 3.16 Härtill kommer regleringen i 26 kap. 9 a § miljöbalken om att när det gäller omgivningsbuller vid en bostadsbyggnad får tillsynsmyndigheten inte besluta om förelägganden eller förbud om det i planbeskrivningen till detaljplanen enligt plan- och bygglagen har angetts beräknade bullervärden och omgivningsbullret inte överskrider dessa värden. Därmed saknas det stöd för tillsynsmyndigheten för miljötillståndet att framgent agera mot Försvarsmakten till följd av den bebyggelse som medges i den överprövade detaljplanen.
- 3.17 Som Kommunen tidigare utvecklat kan detaljplanen således inte medföra någon påtaglig påverkan på verksamheten som bedrivs enligt Försvarsmaktens miljötillstånd eller riksintresset (se även avsnitt 3.7–3.13 i Kommunens yttrande den 8 september 2021).
- 3.18 Vad sedan gäller detaljplanens eventuellt prejudicerande effekter, anser Kommunen, i likhet med Boverket, att det förutsätts att påverkan är så förutsebar och tydlig att det går att dra slutsatser om att påtaglig skada skapas av flera planer med liknande inriktning. Allmänna farhågor eller att en framtida påverkan på riksintresset inte kan uteslutas, kan inte läggas till grund för att slå fast att det föreligger en påtaglig påverkan på riksintresset (se även avsnitt 3.4–3.6 i Kommunens yttrande den 8 september 2021).
- 3.19 Precis som Boverket anger i sitt yttrande, måste i stället en bedömning av risken för kumulativ skada utgå från hur sannolikt det är att en åtgärd följs av likartade åtgärder, t.ex. beroende på hur exploateringstrycket ser ut inom det aktuella området (se även prop. 1985/86:3 s. 175).
- 3.20 Ett upphävande av en detaljplan enligt 3 kap. 9 § miljöbalken och 11 kap. 11 § plan- och bygglagen förutsätter således – som ovan nämnts – att påverkan på riksintresset är *rimligt* förutsebar och tydlig. Allmänna farhågor om framtida påverkan på riksintresset kan – som också nämnts ovan – inte läggas till grund för bedömningen att det förekommer en påtaglig påverkan på riksintresset och att det därmed föreligger en grund för upphävande av detaljplan. Ett annat synsätt skulle i praktiken omöjliggöra fortsatt utveckling av stora delar av Kommunen, särskilt när det som i detta fall är fråga om ett riksintresse med en betydande

geografisk utbredning. Detta kan inte ha varit lagstiftarens intention; om det har varit intentionen har det i vart fall inte framkommit i förarbetena.

- 3.21 I denna del kan det slutligen nämnas att Kommunen instämmer i Boverkets bedömning att Försvarsmakten inte i på ett tillräckligt förutsebart och tydligt sätt redogjort för detaljplanens framtida påverkan på riksintresset, i vart fall inte på ett sådant sätt att det finns skäl att upphäva detaljplanen med stöd av 11 kap. 11 § plan- och bygglagen.

4. Sammanfattning

- 4.1 Mot bakgrund av vad som framförts ovan och i tidigare skriftväxling kan Kommunen konstatera att Boverket i huvudsak gjort samma bedömning avseende lämpligheten av den aktuella detaljplanen som Kommunen. Det som framgår av Försvarsmaktens yttrande föranleder inte någon annan bedömning.
- 4.2 Vidare har Länsstyrelsen inte visat att Kommunens detaljplan påtagligt kan försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av Malmens flottilflygplats. Därmed kommer åtgärden inte påtagligt försvåra utnyttjandet av riksintresset i den mening som avses i 3 kap. 9 § miljöbalken.
- 4.3 Länsstyrelsen har således inte heller visat att ett riksintresse inte tillgodoses enligt 11 kap. 11 § plan- och bygglagen, varför det finns skäl för regeringen att upphäva Länsstyrelsens beslut i enlighet med vad Kommunen yrkat.
- 4.4 För att ytterligare styrka vad Kommunen anfört och åberopat – särskilt när det gäller behovet av den aktuella bebyggelsen i Ryd och för att visa att fråga endast är om förtätning av den befintliga stadsdelen – begär Kommunen att regeringen genomför ett platsbesök.
- 4.5 Avslutningsvis önskar Kommunen framhålla att utgången i detta ärende är av yttersta betydelse även i kommunstrategiskt hänseende. Kommunen har – i det arbete som föregått såväl denna detaljplan som i andra planeringssammanhang – haft betydande svårigheter att få till stånd en konstruktiv dialog med Försvarsmakten, i syfte att utreda planeringsförutsättningarna och få fram ett detaljerat planeringsunderlag. För Kommunen är det av yttersta vikt att inför kommande nytt miljötillstånd för Malmen tillsammans med Försvarsmakten skapa samsyn kring planeringsunderlaget för att på så sätt undvika framtida oenigheter och tillsammans möjliggöra en utveckling av Linköping.

Malmö som ovan

Erica Nobel

E-post: erica.nobel@delphi.se

Jesper Blomberg

E-post: jesper.blomberg@delphi.se