



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060106

DOM
2022-04-06
Stockholm

Mål nr
P 1184-21

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Vänersborgs tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2021-01-12 i mål nr P 2062-20, se bilaga A

PARTER

Klagande

1. Lilla Harrie Valskvarn AB, 556060-0743
2. Pågen Aktiebolag, 556078-6708
3. Xtera Fastighetsförvaltning AB, 556164-2017

Ombud för 1–3: MAQS Advokatbyrå KB

Motparter

1. Göteborgs kommun

Ombud: Chefsjurist SB
Stadsbyggnadskontoret

2. Platzer Fastigheter Aktiebolag, 556102-5692
3. AB Platzer Södra Änggården Kvarter 16, 559115-8943
4. AB Platzer Högsbo 3:5, 556738-2477
5. AB Platzer Högsbo 3:6, 556711-7568
6. AB Platzer Högsbo 4:1, 556845-7880
7. AB Platzer Högsbo 4:4, 556697-4993
8. AB Platzer Högsbo 4:6, 556694-1216
9. AB Platzer Högsbo 34:13, 556690-0899
10. AB Platzer Högsbo 39:1, 556693-4401
11. Kommanditbolaget Platzer Förvaltning, 969637-3597
12. AB Platzer Gamlestaden 740:132, 556978-5925

Dok.Id 1752855

Postadress
Box 2290
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls Torg 16

Telefon
08-561 670 00
08-561 675 50

E-post: svea.hovratt@dom.se
www.svea.se

Telefax

Expeditionstid
måndag – fredag
09:00–16:30

13. Kommanditbolaget Platzer Gårda 4:11, 969634-3459

Ombud för 2–13: Advokatfirman Vinge KB,

14. Wallenstam AB, 556072-1523

15. Kommanditbolaget Wallenstam Högsbo 5:7, 969695-4164

16. Wallenstam Högsbo 34:12 AB, 559088-3301

17. Kommanditbolaget Nötegången 2:90, 969617-4458

18. Göteborg Högsbo 4:3 AB, 559081-3357

19. Ytterbygg Aktiebolag, 556177-4562

20. Vilhelmsson & Carlsson Aktiebolag, 556346-5698

Ombud för 19–20: Wistrand Advokatbyrå

SAKEN

Detaljplan för stadsutveckling vid Olof Asklunds gata inom stadsdelen Högsbo i Göteborg

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandena.

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Lilla Harrie Valskvarn AB (Lilla Harrie), Pågen Aktiebolag (Pågen) och Xtera Fastighetsförvaltning AB (Xtera) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska upphäva kommunfullmäktiges beslut att anta detaljplanen.

Göteborgs kommun, Platzer Fastigheter Aktiebolag (Platzer), Ytterbygg Aktiebolag (Ytterbygg), Vilhelmsson & Carlsson Aktiebolag (Vilhelmsson & Carlsson) har motsatt sig att mark- och miljödomstolens dom ändras.

Övriga motparter – utom **Göteborg Högsbo 4:3 AB** som inte har yttrat sig – har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Lilla Harrie, Pågen och Xtera har anfört bl.a. följande:

Allmänt

Området är olämpligt att bebygga i enlighet med detaljplanen med hänsyn till störningarna från klagandenas verksamhet.

I beskrivningen av nollalternativet har kommunen inte redogjort för den negativa konsekvensen av detaljplanen att industriverksamheterna i området begränsas i sin utveckling och att olägenheter kommer att uppkomma till följd av utbyggnaden. Alternativa lokaliseringar har inte redovisats. Att uppgifter förekommer i andra av kommunens handlingar läker inte denna brist. Då miljökonsekvensbeskrivningen inte innehåller alla nödvändiga uppgifter ska detaljplanen upphävas.

Buller

Det är inte tillräckligt att frågan om lågfrekvent buller bevakas först i bygglovsskedet, eftersom sådant buller måste beaktas vid den lämplighetsbedömning som ska göras i

detaljplaneskedet. Eftersom det går att mäta det lågfrekventa bullret, då bullerkällorna är befintliga, är det inte heller tillräckligt att enbart beräkna detta buller. Avsaknad av mätning innebär att det inte går att avgöra om Folkhälsomyndighetens riktvärden för lågfrekvent buller inomhus kommer att överskridas. Hur utomhusmiljön påverkas av lågfrekvent buller är okänt. Det är oklart om nivåerna av lågfrekvent buller rentav är så höga att området är uppenbart olämpligt för det planerade syftet.

Den framtida ljudbilden är beräknad med beaktande av att byggnaderna uppförs i en viss ordning. Alternativa utbyggnadsscenarier har inte redovisats och det finns inget i planhandlingarna som säkerställer att utbyggnaden sker i en viss ordning. Att utbyggnadsordningen är avtalad mellan Platzer och bostadsaktörerna är otillräckligt.

Fem kylaggregat i klagandenas verksamheter är alltså exkluderade och den samlade ljudbilden är därmed inte känd. Ljudnivån från ett av dessa har uppmätts till 84 dBA. Andra kylaggregat har uppmätts till mellan 79 och 100 dBA. Sistnämnda värde är det högsta som uppmätts på Pågen. Det saknas uppgift om hur den totala ljudnivån påverkas om de fyra kylaggregaten skulle ha en beräknad ljudeffekt på 100 dBA var. Varningssäkerhetssignaler från backande lastbilar vid fryslagret har inte beaktats. Vid bedömningen av om buller från trafik ska betraktas som industribuller ska trafiken till och från en verksamhet inte ställas i relation till trafiken på gatan utanför, utan till bullerstörningarna inom verksamhetsområdet. Det är således irrelevant om Pågens lastbilar står för 5 eller 50 procent av trafiken på Olof Asklunds gata.

Underlaget och redovisningen av beräknade bullervärden uppfyller inte de höga krav som gäller enligt praxis. Redovisningen är svår att lägga till grund för tillsyn, eftersom det inte är tydligt vilka värden som ska gälla. Förhållandet, med beaktande av att alla klagandenas bullerkällor inte uppmätts, innebär att det är oklart om klagandenas tillståndsgivna verksamhet kan komma att inskränkas till följd av den planerade bostadsbebyggelsen.

Lukt

Detaljplanen utgår från att utsläppen av lukt inte ska öka. Det innebär att klagandena inte ges utrymme för att utveckla sin verksamhet. Om skyddsåtgärder inte vidtas finns risk för omfattande klagomål avseende luktstörningar. I detaljplanen saknas reglering av ventilation som säkerställer att lukt inte tar sig in i bostäderna.

Lukten från olika bagerier är inte likadan. Vid Pågens bageri i Göteborg präglas lukten av kaffebröd som står för ca 40 procent av produktionen. Kaffebröd kräver olja på ugnsbandet vilket medför mer lukt än vid den matbrödsproduktion som är vanligast vid Pågens bageri i Malmö. Flera länder har specifika riktvärden för lukt från bagerier, vilket är en tydlig indikation på att sådan lukt kan upplevas som besvärande.

Det saknas utredning som visar förekomsten av utsläpp av lukt inom 98-percentilen för aktuellt område. Utredningen ger inte svar på hur individer som inte uppfattar lukten som positiv ska hanteras. Den besvarar inte heller vilka möjligheter som finns att vidta åtgärder för att klara riktvärdena eller hur verksamheterna kommer påverkas.

Övrigt

Kommunen har haft ett stort område att planera i princip från grunden. Detta område är uppenbarligen tillräckligt stort för att rymma trafiklösningar. Efter planeringsarbetet ville kommunen dock få in fler bostäder, vägar och funktioner än vad som ryms i området. Lösningen blev inte att planera om utan att ta mark i anspråk som inte ingick i exploateringen. Det finns inget som talar för att det inte hade varit möjligt att anlägga en säker korsning och en gång- och cykelbana på exploatörens mark. Det hade troligen inneburit en mindre minskning av byggrätten och kanske en kostnad för justering av befintlig väg, men det utgör inget skäl för tvångsvis ianspråktagande av mark. Någon fullständig proportionalitetsbedömning har inte gjorts. Att intrången blivit mindre än som det ursprungligen var tänkt innebär inte att en sådan bedömning gjorts.

Inte heller i fråga om översvämningar har förhållandena beaktats korrekt. Enligt detaljplanen ska Olof Askunds gata höjas, med följd att den kommer i höjd med

befintliga entréer och infarter till Pågens verksamhetsområde. Risken för översvämningar ökar därmed väsentligt.

Göteborgs kommun har anfört bl.a. följande:

Allmänt

Det finns ett stort underskott av bostäder i Göteborg och planområdet är en mycket viktig del av en större stadsomvandling. Planförslaget har stöd i översiktsplanen från 2009, programarbete från 2016 och i den nya översiktsplan som tillstyrkts av byggnadsnämnden. Den stora bostadsbristen innebär att det är högst troligt att fler förtätningar kommer att ske i närheten av andra, befintliga verksamheter. Att så som klagandena anger välja bort aktuell placering till fördel för en annan plats är därför inte ett alternativ. Attraktiviteten i boendemiljön är starkt beroende av att en tillräckligt stor exploatering möjliggörs.

Kommunen delar inte uppfattningen att det finns brister i redovisningen av nollalternativet. Tvärtom är konsekvenserna och avvägningarna väl beskrivna i såväl miljökonsekvensbeskrivningen som planbeskrivningen.

Buller

Det är en missuppfattning att lågfrekvent buller inte ingår i utredningsunderlaget. Lågfrekvent buller ingår i samtliga bullermätningar och det framgår av utredningen att riktvärdena inomhus kan innehållas med konventionella byggmetoder även med kortare avstånd mellan bostäder och verksamheter. Det finns alltså god marginal till när en icke acceptabel störning skulle kunna uppkomma. Då industribullernivåerna är reglerade på plankartan har kommunen tillgodosett att de bostäder som tillkommer i 98 procent av de beräknade fallen hamnar inom zon A och B. De fåtal överskridanden som hamnar i zon C får anses vara acceptabla med mycket små överskridanden på delar av fasader. Den slutliga prövningen av eventuella marginella överskridanden görs i bygglovet.

I planförslaget redovisas två utbyggnadsscenarier. Om inte bullerskärmande byggnader tillkommer i etapp 1 är det inget som hindrar att de andra användningarna för kvarteren utnyttjas med exempelvis kontor. Det finns självklart fler sätt att bygga ut området men det är inte detaljplanens uppgift att undersöka alla tänkbara scenarier. I praktiken regleras utbyggnadsordningen efter kraven på en god bullernivå.

De fem bullerkällor som inte ingick i mätningen är inte av betydelse för den totala ljudnivån. Bullernivåerna för Pågens bageriverksamhet och kvarnen har i utredningen lagts samman. Med dessa sammanslagna värden överskrider tillåtna nivåer mot befintlig bostadsbebyggelse på motsatt sida Dag Hammarskjöldsleden. De utvecklingsmöjligheter som verksamheterna har begränsas därmed av befintlig – och inte tillkommande – bebyggelse när det kommer till bullerpåverkan. Med bästa möjliga ny teknik har klagandena dock alltså möjligheter till utveckling.

Buller från transporterna på Olof Asklunds gata ska betraktas som trafikbuller då trafiken från klagandenas verksamheter endast är en mindre del av trafikrörelserna i området.

Användningen kontor är lämplig intill störande verksamhet. Kontorsbebyggelse används ofta som en skärmande byggnad eller som användning där bullervärdena för bostäder inte kan innehållas. Att störningen i detta område är som störst nattetid gör det än mer lämpligt för kontorsändamål. Skolverksamheten är begränsad till gymnasium eller vuxenskola och bör i många avseenden kunna likställas med kontorsverksamhet.

Lukt

Vid Pågens verksamhet i Malmö, där bostäder finns på kortare avstånd, har det inte förekommit några klagomål på lukt. Som Pågen angett i sin ansökan om tillstånd till verksamheten i Malmö anses lukten av nybakat bröd normalt inte vara störande. Pågens kaffebrödsproduktion i Göteborg har, trots att det finns 100-tals bostäder inom zonen med halter högre än 2 luktenheter, enbart fått klagomål två gånger de senaste 20 åren. Inget av dessa klagomål har lett till några krav på åtgärder.

Övrigt

Efter att klagandena lämnade planarbetet minskades vägsektionen längs XX kraftigt och gatan flyttades åt söder, med ambitionen att göra ett så litet intrång som möjligt på nämnda fastighet. På detta sätt minskades intrånget från drygt 2 700 till 147 kvadratmeter. Alternativa lösningar har beaktats vilket resulterat i att en annan exploatör också har fått avstå mark för att intrånget på klagandens fastighet ska begränsas. Intrånget är nödvändigt för att säkerställa en trafiksäker korsning och innebär endast en marginell påverkan. Trafiklösningen kommer även att vara till nytta för klagandena och deras anställda. En noggrann avvägning har gjorts mellan allmänna och enskilda intressen.

Platzer har instämt i vad kommunen anfört och lagt till bl.a. följande:

Planområdet, som ligger strategiskt för utbyggnad av Göteborgs innerstad, utgör ett betydande led i ett av Sveriges och Europas största stadsutvecklingsprojekt. Om detaljplanen upphävs hindras hela denna stadsomvandling. Detaljplanen är särskilt prioriterad eftersom den ingår i satsningen Bostad 2021 och ingen annan detaljplan i staden kommer i närheten av det antal bostäder som denna skulle innebära. Bristen på attraktiv mark är en betydelsefull bromsande faktor vad gäller bostadsbyggande i Göteborg. Pågen har redovisat en allmän oro för sin verksamhet och sina framtida utvecklingsmöjligheter, men inte konkretiserat sina framtidsplaner. Under planarbetet tog Platzer fram förslag på åtgärder som skulle kunna genomföras i Pågens verksamhet för att förebygga buller- och luktstörningar. Dessa åtgärder var försvarliga ur ekonomisk synvinkel. Platzer och övriga exploatörer erbjöd sig att stå för samtliga kostnader för de föreslagna åtgärderna, men Pågen ville inte medverka till detta. Åtgärderna kunde därför inte genomföras på grund av omständigheter helt och hållet hänförliga till Pågen. Med den omarbetning som skett av detaljplanen behövs inte åtgärderna längre.

Det är byggnadstekniskt möjligt och relativt okomplicerat att hantera lukt inomhus genom att styra ventilation och sätta in filter. Är det nödvändigt att närmare reglera byggnadernas utformning för att hantera lukt kan det göras i bygglovsskedet.

Ytterbygg och Vilhelmsson & Carlsson har anfört bl.a. följande:

Bolagen har rivit befintlig bebyggelse och sanerat fastigheterna inför att detaljplanen vinner laga kraft. De har ett mycket stort intresse av att detaljplanen kan genomföras. Bolagen instämmer i det som Göteborgs kommun och Platzer har anfört.

Övriga motparter, utom **Göteborg Högsbo 4:3 AB**, har instämt i det som Göteborgs kommun och Platzer har anfört.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Bakgrund

Syftet med detaljplanen är att omvandla en del av Högsbo industriområde i Göteborg till en blandad stadsdel med bl.a. kontor och ca 1 900 bostäder. I direkt anslutning till planområdet, i huvudsak på andra sidan Olof Askunds gata, bedriver Pågen och Lilla Harrie verksamhet i form av bageri respektive tillverkning av kvarnprodukter. Såvitt framkommit kräver inte Pågens verksamhet tillstånd enligt miljöbalken och verksamheten har inte heller sådant tillstånd. Lilla Harries verksamhet bedrivs däremot med stöd av tillstånd enligt miljöbalken. Av planbeskrivningen framgår att detta tillstånd ger rätt till bullernivåer upp till 40 dBA ekvivalent ljudnivå nattetid vid närmaste bostadsfasad. Xtera äger fastigheterna YY och XX, där Pågen och Lilla Harrie bedriver sina verksamheter. Gällande detaljplan inom XX, en stadsplan från 1956, innehåller en byggrätt för industriändamål som delvis är outnyttjad.

Inledningsvis planerades för en mer omfattande exploatering som även inkluderade XX. I detta skede förutsattes att buller- och luktbegränsande åtgärder skulle genomföras av Pågen och Lilla Harrie. Bolagen avslutade dock samarbetet med kommunen. Efter det har nya utredningar tagits fram, planen arbetats om och ett nytt granskningsförfarande genomförts. I det omarbetade planförslag som nu antagits har anpassningar gjorts för att minska bullerstörningarna. Bl.a. har bostäder flyttats och bullerskärmar på upp till 26 meter tillåtits på vissa utsatta platser. Kommunen har i

Mark- och miljööverdomstolen gett in ytterligare utredning angående lukt- och bullerstörningar.

I målet aktualiseras frågan om kommunen har tagit skälig hänsyn till Pågens och Lilla Harries intressen av att bedriva sina verksamheter utan inskränkningar till följd av klagomål på lukt- och bullerstörningar. Mark- och miljööverdomstolen har också att pröva om detaljplanen uppfyller gällande formella krav, om det är tillåtet att en del av XX tas i anspråk och om risken för översvämningar utgör hinder mot planen.

Formella invändningar

Mark- och miljööverdomstolen instämmer i mark- och miljödomstolens bedömning av nollalternativet, dvs. att den beskrivning av detta som har gjorts i planhandlingarna kan godtas. Domstolen bedömer vidare att kommunen i detta fall inte har behövt beskriva några alternativa lokaliseringar (jfr rättsfallet MÖD 2013:9).

Om en detaljplan avser en eller flera bostadsbyggnader ska planbeskrivningen, om det inte kan anses obehövligt med hänsyn till bullersituationen, innehålla en redovisning av beräknade värden för omgivningsbuller vid bl.a. bostadsbyggnadens fasad (4 kap. 33 a § plan- och bygglagen [2009:100], PBL). I PBL regleras inte närmare hur denna redovisning ska göras. I lagens förarbeten sägs att omfattningen av redovisningen bör anpassas till situationen i det enskilda fallet (se prop. 2013/14:128 s. 44). Mark- och miljööverdomstolen bedömer att den redovisning som i detta fall har gjorts i planbeskrivningen, med hänvisningar till bullerutredningar, är tillräckligt tydlig.

Det har inte heller framkommit att det på någon annan formell grund finns anledning att upphäva detaljplanen.

Risken för krav på inskränkningar i klagandenas verksamheter

Utgångspunkter för bedömningen

Vid prövning av frågor enligt PBL ska hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen (2 kap. 1 § PBL). En detaljplan ska vara utformad med skälig hänsyn till befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden som kan inverka på planens genomförande (4 kap. 36 § PBL).

Buller

Det finns ett omfattande utredningsunderlag i målet avseende bullerpåverkan från den verksamhet som bedrivs av såväl Pågen och Lilla Harrie som från andra källor i planområdets omgivning. I detaljplanen finns bestämmelser med krav på utformning av bostäder och vårdboenden med avseende på ljudnivåer från såväl trafik- som industribuller. I planbeskrivningen har beräknade industribullernivåer (ekvivalent ljudnivå nattetid) redovisats. Utöver det har en promemoria tagits fram som beskriver hur lägenheter kan utformas i de mest bullerutsatta byggnadsdelarna för att bullervärdena inte ska överskridas.

Klagandena har framställt en rad invändningar. Dessa har, utöver den tidigare behandlade frågan om redovisningen av bullervärdena i planbeskrivningen uppfyller formella krav, framför allt riktat sig mot utredningarnas omfattning och kvalitet. Kommunen och övriga motparter har bemött invändningarna. Mark- och miljööverdomstolen gör följande överväganden.

Olof Asklunds gata är en kommunal gata på vilken trafiken till och från klagandenas verksamheter utgör en klar minoritet av den totala trafiken. Med beaktande av detta instämmer domstolen i kommunens bedömning att buller från transporterna längs gatan ska betraktas som trafikbuller.

Varningssignaler från backande lastbilar kan inte väntas bli ett betydande inslag i ljudbilden, då sådana signaler i huvudsak förekommer på platser som är avskärmade av

bebyggelse. Vid Pågens fryslager på XX har det dessutom framkommit att signalerna främst förekommer under dagtid.

I en i planärendet tidigt framtagen utredning anges att Folkhälsomyndighetens riktlinjer för lågfrekvent buller inomhus kan innehållas med konventionella bygghetoder, även utan dämpande åtgärder vid bullerkällorna. Då denna utredning togs fram planerades bostäder närmare Pågens och Lilla Harries verksamheter än vad som tillåts i den antagna detaljplanen. Domstolen finner inte skäl att ifrågasätta kommunens bedömning att riktlinjerna för lågfrekvent buller inomhus kan innehållas. Sådant buller utomhus kan inte antas leda till krav på inskränkningar av Pågens eller Lilla Harries verksamheter.

De fem kylaggregat som inte har inkluderats i bullerutredningarna kommer, enligt de beräkningar som har lagts fram i Mark- och miljööverdomstolen, inte att påverka den totala bullernivån i planområdet på ett beaktansvärt sätt. Det har inte framkommit något som ger anledning att frångå dessa beräkningar.

Boverkets vägledning och allmänna råd innebär inte att det finns något absolut hinder mot att placera bostadsbyggnader i vad som i dessa publikationer benämns zon C. I likhet med kommunen bedömer domstolen att en sådan placering kan vara godtagbar om, som planeringen i detta fall utgår ifrån, de delar av byggnaderna som hamnar i denna zon inte nyttjas som bostadsutrymmen utan som t.ex. förråd eller trapphus.

Sammantaget konstaterar Mark- och miljööverdomstolen följande. Det står klart att detaljplanen, som har stöd i kommunens översiktsplan, representerar ett starkt allmänt intresse. Att bebyggelsen planeras i ett område som är bullerutsatt gör att det i och för sig inte kan uteslutas att det kan komma att framställas krav på åtgärder vid befintliga verksamheter från den som flyttar in. Med beaktande av vad som har anförts i det föregående finner domstolen dock att det framstår som mycket osannolikt att eventuella klagomål avseende buller från de boende kommer att leda till att Pågen eller Lilla Harrie tvingas till inskränkningar i sina verksamheter. Domstolen noterar vidare att verksamheterna har funnits på platsen under lång tid och att bolagen inte har

redogjort för några konkreta planer på utveckling eller expansion. Mot bakgrund av vad som nu har nämnts och i övrigt framkommit i målet får skälig hänsyn anses ha tagits till klagandenas enskilda intressen när det gäller buller.

Lukt

Med olägenhet för människors hälsa avses i miljöbalken störning som enligt medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt och som inte är ringa eller helt tillfällig (9 kap. 3 § miljöbalken). Sådana störningar som inte kan visas vara direkt hälsoskadliga, men som ändå på ett påtagligt sätt inverkar på människors psykiska välbefinnande omfattas också av bestämmelsen (se prop. 1997/98:45 del 2 s. 109). Bedömningen av om en störning ska anses vara ringa är beroende av hur människor i allmänhet uppfattar störningen. Hänsyn bör dock också tas till dem som är något känsligare än normalt, t.ex. allergiker och personer som lider av doftöverkänslighet (se a. prop. a. s. och rättsfallet MÖD 2017:51).

Av det anförda följer att lukten från Pågens bageri kan komma att betraktas som en störning som kan angripas med stöd av miljöbalken, trots att den inte är direkt hälsofarlig. De utredningar som har tagits fram ger dock stöd för att de allra flesta har en positiv association till lukt från bagerier och att klagomål är mycket sällsynta. Kommunen har också visat att det knappt har förekommit några klagomål på luktstörningar från Pågens bagerier i Göteborg och Malmö. I de yttranden från SULCUS Consulting som kommunen hänvisat till i Mark- och miljööverdomstolen anges också att det inte finns något dokumenterat fall av allergisk reaktion mot lukter från brödproduktion och att lukten inte tenderar att besvära luktsensoriskt överkänsliga individer.

Sammantaget kan det inte antas att Pågen kommer att tvingas till inskränkningar i sin verksamhet på grund av klagomål på luktstörningar från boende inom planområdet. Detta gäller särskilt som risken för sådana klagomål bör kunna reduceras ytterligare i bygglovsskedet genom krav på exempelvis installation av filter i friskluftsintag. Det framstår inte som nödvändigt i detta fall att sådana åtgärder regleras i detaljplanen. De

slutsatser som nu har dragits innebär att skäligen hänsyn har tagits till klagandenas enskilda intressen även i fråga om lukt.

Mark som tas i anspråk av fastigheten XX

Kommunen får lösa in mark som enligt detaljplanen ska användas som en allmän plats som kommunen ska vara huvudman för (6 kap. 13 § PBL). I de delar som planen medför att mark kan komma att tas i anspråk enligt bestämmelsen ska planen vara utformad så att de fördelar som kan vinnas med den överväger de olägenheter som den orsakar enskilda (4 kap. 36 § PBL). Vidare följer av proportionalitetsprincipen att ett sådant ingrepp även måste vara ägnat att tillgodose det avsedda ändamålet, nödvändigt för att uppnå det och proportionerligt i strikt mening (jfr t.ex. rättsfallet ”Parkfastigheten” NJA 2018 s. 753, särskilt p. 23).

Liksom mark- och miljödomstolen konstaterar Mark- och miljööverdomstolen att planbeskrivningen visar att kommunens ambition varit att ta så lite mark som möjligt i anspråk från XX. Det beslutade ingreppet avser en mycket begränsad markareal och klagandena har inte gjort gällande att det på något särskilt sätt försvårar fastighetens nuvarande eller framtida användning. Med beaktande av detta och på de övriga skäl som den lägre domstolen angett instämmer Mark- och miljööverdomstolen i slutsatsen att kommunen inte har gått utöver sitt handlingsutrymme enligt PBL. Mark- och miljööverdomstolen finner också att ianspråktagandet av mark varit förenligt med proportionalitetsprincipen.

Övriga frågor

Som anges i mark- och miljödomstolens dom ska bebyggelse lokaliseras till mark som är lämplig med hänsyn till bl.a. människors hälsa och säkerhet (2 kap. 5 § PBL) och bostadsbyggnader till mark som är lämplig med hänsyn till möjligheterna att förebygga olägenhet för människors hälsa i fråga om omgivningsbuller (2 kap. 6 a § PBL). Länsstyrelsen, som bevakar dessa frågor, har valt att inte överpröva detaljplanen. Vad avser klagandenas invändning om att risken för översvämningar inte har beaktats tillräckligt bedömer Mark- och miljööverdomstolen att denna risk har tagits om hand.

Detta dels genom att plushöjder för gata anges på plankartan, dels genom planbestämmelser som anger vid vilka lägsta nivåer byggnader ska skyddas genom översvämningsskydd. Med hänsyn till vad som nu har sagts och till domstolens överväganden under rubriken ”*Buller*” bedömer domstolen att det inte finns skäl att upphäva planen på grund av kraven i de nämnda bestämmelserna. Någon annan grund för att upphäva planen har inte heller framkommit.

Sammanfattande bedömning

Mot bakgrund av vad som anförts ovan finns det inte skäl att upphäva planen. Överklagandena ska därför avslås.

Domen får enligt 5 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar inte överklagas.

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Liselotte Rågmark och Rikard Backelin, referent, tekniska råden Inga-Lill Segnestam och Kerstin Gustafsson samt tf. hovrättsassessorn Frida Camber.

Föredragande har varit Leonard Örner.



VÄNERSBORGS TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2021-01-12
meddelad i
Vänerns borg

Mål nr P 2062-20

KLAGANDE

1. Fastighetsaktiebolaget Tornstaden, 556631-8084

2. Lilla Harrie Valskvarn AB, 556060-0743

3. Pågen AB, 556078-6708

4. Xtera Fastighetsförvaltning AB, 556164-2017

Ombud för 2–4: MAQS Advokatbyrå KB

MOTPART

Göteborgs kommun

Ombud: Sven Boberg

ÖVERKLAGAT BESLUT

Kommunfullmäktige i Göteborgs kommuns beslut den 16 april 2020, § 19 i ärende nr 0443/20, se bilaga 1

SAKEN

Detaljplan för stadsutveckling vid Olof Askunds gata inom stadsdelen Högsbo i Göteborgs kommun

Dok.Id 501388

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1070 462 28 Vänerns borg	Hamngatan 6	0521-27 02 00 E-post: mmd.vanersborg@dom.se www.domstol.se/vanersborgs-tingsratt/		måndag – fredag 08:00–16:00

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandena.

BAKGRUND

Kommunfullmäktige i Göteborgs kommun beslutade den 16 april 2020, § 19, att anta en detaljplan för stadsutveckling vid Olof Askunds gata i stadsdelen Högsbo.

I planbeskrivningen för detaljplanen anges bl.a. följande. Syftet med detaljplanen är att omvandla ett industriområde till en blandad stadsdel med ett stort inslag av bostäder samt ny skola, nya förskolor samt två parker. Detaljplanen är den första i omvandlingen av nordöstra Högsbo från industriområde till tät blandstad och syftet är att samlokalisera bostäder med verksamheter och att området även fortsatt ska ha en hög grad av arbetsplatser. Planen medger cirka 1 900 bostäder.

YRKANDEN M.M.

Fastighetsaktiebolaget Tornstaden, ägare till fastigheten ZZ, har i första hand yrkat att detaljplanen upphävs och i andra hand yrkat att planen ändras så att angöring till skolan endast får ske längs den nordvästra sidan av skolan, att gång- och cykelvägen flyttas från östra/norra sidan av Ingela Gathenhielms gata till södra/västra sidan av gatan samt att prickmark inom användningsgräns mot skolan utökas från 4 till 10 meter.

Bolaget har anfört i huvudsak följande till stöd för sin talan.

På fastigheten ZZ bedrivs i dag reparationsverksamhet för Atlas Copco samt däckverkstad med däckhotell. Av de utredningar som har genomförts inom ramen för detaljplanearbetet framgår inte omfattningen av nuvarande bullerstörningar från verksamheterna på fastigheten och därmed inte heller vilken möjlighet som finns till utveckling av verksamheterna utan att riktvärdena i planbeskrivningen överskrids. Frågan om befintliga verksamheters möjlighet till utveckling är således inte tillräckligt utredd. Det är vidare oklart hur kommunen ser på alla andra inskränkningar som kan vänta verksamheterna om en skola uppförs som närmsta granne. Detaljplanen kommer innebära en begränsning och en stor negativ påverkan avseende vilken typ av verksamhet som kan bedrivas på fastigheten.

Nuvarande trafiksituation och de risker för ökad trafik som detaljplanen medför är inte heller tillräckligt utrett. Verksamheterna inom fastigheten alstrar trafik i form av tunga transporter. Det finns en avsevärd risk att befintlig och framtida trafikalstring till fastigheten utgör en risk både vad avser angöring till skolan och gång- och cykelvägens lokalisering. Det är inte tillräckligt utrett och redovisat hur verksamheterna på fastigheten påverkas av den förändrade trafiksituationen i området.

Bristerna i detaljplanen innebär att det inte går att förutse vilka anpassningsåtgärder och kostnader som verksamheten kan komma att tvingas till. Jämfört med nu gällande förhållanden begränsar detaljplanen möjligheten att utveckla verksamheterna, både såvitt avser utnyttjande av byggrätt inom fastigheten och utökad bulleralstring. Följden blir att värdet på fastigheten avsevärt minskar då detaljplanen förhindrar en vidareutveckling av verksamheten som annars hade varit möjlig givet nuvarande förhållanden.

Detaljplanen kan inte godtas eftersom den inte är utformad med skäligen hänsyn till befintlig verksamhets förhållanden på så sätt att det kan säkerställas att den kan genomföras utan betydande olägenhet för befintlig verksamhet. Vidtagna åtgärder för att minimera olägenheterna är inte tillräckliga. Riskerna avseende hälsa, miljö och säkerhet kan på goda grunder befaras vara större än vad kommunen gjort gällande i detaljplanen.

Detaljplanen tillgodoser ensidigt det allmänna intresset. Tillräcklig hänsyn har inte tagits till de begränsningar som den medför för befintliga verksamheter, i synnerhet inte vad gäller möjligheten att utveckla verksamheten. Tornstadens enskilda olägenheter överstiger det allmänna intresset. Vid avvägningen mellan enskilda och allmänna intressen har kommunen vidare betraktat de verksamheter som bedrivs intill planområdet som ett kollektiv vad gäller möjligheten att öka sin bulleralstring. Detta sätt att bedöma huruvida de mervärden som skapas genom exploateringen överstiger den olägenhet som uppkommer för den enskilde är inte i enlighet med plan- och bygglagens syfte. Genom att betrakta de enskilda verksamheterna som ett

kollektiv ställs de enskilda intressena mot varandra i stället för mot det allmänna intresset. Skälig hänsyn ska i stället tas till befintliga verksamheter och dess utvecklingsmöjligheter var för sig.

Xtera Fastighetsförvaltning AB, Pågen AB och Lilla Harrie Valskvarn AB har yrkat att detaljplanen upphävs. De har i en gemensam skrivelse anfört i huvudsak följande.

Allmänt

Xtera Fastighetsförvaltning AB är lagfaren ägare till fastigheterna YY och XX. Fastigheten YY är bebyggd med en industribyggnad som hyser Pågens bageriverksamhet samt Lilla Harrie Valskvarns kvarnverksamhet.

Brister avseende hantering av buller

Utredningsunderlaget om bullerstörningar är bristfälligt. Den utredning som ligger till grund för planhandlingen (Norconsults industri- och trafikbullerutredning, daterad den 24 april 2019) och pekar ut vilka fasader som får acceptabla, respektive icke acceptabla ljudnivåer, är baserad på mätvärden som exkluderar fem av Pågens bullerkällor och ger således inte en rättvisande bild av de faktiska förhållandena på platsen. Det innebär att olägenheten till följd av buller blir större för de boende än vad som beräknats och att planerade åtgärder riskerar att bli underdimensionerade. Det innebär därtill ett stort ingrepp i Pågens verksamhet, som senare har att förhålla sig till i detaljplanen satta ljudnivåer, vilka är satta lägre än den ljudnivå som verksamheten faktiskt genererar.

Det saknas vidare utredning om lågfrekvent buller. Enligt ”Boverkets allmänna råd om omgivningsbuller från industriell verksamhet och annan verksamhet med likartad ljudkaraktär”, BFS 2020:2, bör lågfrekvent buller beaktas vid lokalisering, placering och utformning av bostadsbyggnader. I Boverkets vägledning ”Industri- och annat verksamhetsbuller vid planläggning och bygglovsprövning av bostäder – en vägledning”, Rapport 2015:21, anges att det ska tas särskild hänsyn till lågfrekvent buller vid bostadsbyggande. Att lågfrekvent buller inte alls har beaktats

i planhandlingen har förklarats med att det inte finns några vägledande utomhusnivåer. Förklaringen är otillfredsställande då förekomsten av lågfrekvent buller har betydelse för om området är lämpligt för bostäder. I Boverkets vägledning anges vidare att lågfrekvent buller från yttre ljudkällor utgör en särskild problematik och att t.ex. fläktar, ventilationsanläggningar, kylkompressorer och tung vägtrafik kan ge upphov till lågfrekvent buller, dvs. bullerkällor som förekommer i stor omfattning vid Pågens bageri. Därtill anges att lågfrekvent buller är svårare att dämpa med fasadväggar och fönster. Det är således inte tillräckligt att enbart beakta lågfrekvent buller i ett senare skede än under planprocessen.

Av planhandlingen framgår vidare inte hur bullret från trafiken till och från Pågen förhåller sig till bullerstörningarna inom verksamhetsområdet. Det går därmed inte att avgöra om bullret som genereras av trafiken ska bedömas som industribuller eller trafikbuller. Vilken andel trafiken till och från verksamheten utgör av den totala trafiken saknar betydelse för bedömningen. Konsekvensen av bristen är att det inte går att veta om gjorda beräkningar, som hela planområdet är planerade utifrån, är baserade på rätt bullernivåer.

Enligt Göteborgs Stads vägledning för buller i planeringen underskattar dagens beräkningsmodeller ljudnivåer på baksidan av byggnaderna. Frågan har alls inte beaktats och bullernivåerna riskerar även av denna anledning bli högre än beräknat. Vidare behandlar utredningen som ligger till grund för planhandlingen endast två utbyggnadsscenario, trots att bebyggelsens utformning har avgörande betydelse för ljudnivån i planområdet.

Eftersom bageriets produktion kräver omfattande transporter förekommer backande lastbilar på området dygnet runt, alla dagar i veckan, men främst nattetid och tidig morgon – även tidig helgmorgon. Varningssäkerhetssignalen ljuder i genomsnitt en gång var tionde minut, dygnet runt. Under den timme transporterna är som mest frekventa ljuder varningssäkerhetssignalen i genomsnitt var tredje minut. Det har helt bortsetts från ljudet i samtliga utredningar. Med hänsyn till ljudets frekvens kan detta buller inte anses vara tillräckligt utrett.

I BFS 2020:2 finns en zonindelning utifrån ljudnivå vid exponerad bostadsbyggnads fasad. I zon A kan bostadsbyggnader medges, i zon B krävs ljuddämpad sida och bulleranpassning och i zon C bör bostäder inte medges alls. Av konsekvensutredningen till BFS 2020:2 framgår att bostäder i zon C inte ska medges ens efter anpassningar och att det som diskvalificeras inte bara är en enskild bostad utan ett helt område. Det framgår vidare av BFS 2020:2 att det inte går att ”plocka ut” enskilda lägenheter i en fasad, utan mätningar ska göras avseende en hel bostadsbyggnad och dess fasad. Om det uppmäts värden motsvarande zon C någonstans vid fasaden är alltså hela bostadsbyggnaden en zon C-byggnad.

Av utredningen som ligger till grund för planhandlingen framgår att fasader i flera kvarter av planområdet har ljudnivåer som innebär att området ska klassificeras som zon C. För fyra kvarter har skärmar förutsatts vid beräkning av bullernivåer. Skärmarna är dock inte säkerställda i detaljplanen och det finns risk att de inte kommer till stånd. I BFS 2020:2 anges vidare att värdena avseende zon A-C bör sänkas med 5 dBA om buller från industriell verksamhet karaktäriseras av ofta återkommande impulser av ljud med tydligt hörbara tonkomponenter. Säkerhetssignalen från backande lastbilar torde vara ett sådant ljud. Eftersom det helt har bortsetts från detta ljud i samtliga utredningar är det inte utrett och visat om de tänkta åtgärderna, såsom bullerskärmar och ”kreativa” planlösningar, är tillräckliga för att få en acceptabel ljudmiljö.

I planbeskrivningen anges att planen inte är i enlighet med Boverkets vägledning, eftersom bostadskomplement tillåts inom zon C. I detaljplanen görs bedömningen att det ändå är acceptabelt eftersom ingen enskild bostad eller gemensamma bostadsrum kan påverkas av nivåer inom zon C. Att frånga vägledningen genom att planlägga bostadshus med bostadskomplement på de värst utsatta fasaddelarna är inte en acceptabel avvikelse från vägledningen. Detaljplanen avviker från satta riktlinjer avseende buller utan att det redovisas hur bindande regler ändå uppfylls. Det är i stället så att enskilda lägenheter ”offras”. Med hänsyn till människors hälsa

är det även olämpligt att planlägga kontor i ett av de bullermässigt mest utsatta lägena.

Brister avseende hantering av lukt

Inom planområdet förekommer betydande störningar hänförliga till lukt från Pågens bageri. Lukten överskrider vida de värden som utredarna anser lämpliga för bostadsområden, trots det har störningen inte hanterats i detaljplanen. Utöver lukten från Pågen förekommer lukt från Kahls kaffe.

Det finns brister även i utredningarna om lukt, framför allt när det gäller bestämningen av riktvärden i utredningen som ligger till grund för detaljplanen. Där är vidare en brist att det inte anges i miljökonsekvensbeskrivningen vilka nivåer som är acceptabla och att detta inte heller fastslås i detaljplanen.

I Swecos miljöstörningsutredning, daterad den 17 maj 2016, anges att Pågens bageri kan ge upphov till ”en säregen lukt som kan upplevas som störande”. Det framgår också att det från boende flera kilometer bort har förekommit klagomål på lukt från bageriet. I Cowis luktutredning, daterad den 22 mars 2019 väljs på oklara grunder gränsen 2–5 l.e./m³ som en acceptabel nivå. I utredningen anges att det är svårt att motivera krav på luktfrihet och den låga gränsen på 1 l.e./m³. Gränsen har emellertid satts utifrån den felaktiga utgångspunkten 1 l.e./m³ är gränsen för när människan börjar förnimma lukt. När nivån uppgår till 1 l.e./m³ känner 50 procent av befolkningen av lukten och att beskriva nivån 1 l.e./m³ som luktfrihet är således missvisande.

Nivån på 2–5 l.e./m³ är enligt Cowis utredning också satt med tanke på utredningsområdets närhet till bageriet. Närheten till bageriet tycks tas som intäkt för att högre nivåer än annars kan accepteras. Det skulle möjligen kunna vara så om det var fråga om befintliga bostäder, men att aktivt planera bostäder i direkt anslutning till en verksamhet som avger lukt under stora delar av dygnet ska inte ses som en förmildrande omständighet. Gränserna bör sättas med säkerhetsmarginal för det fall lukten i praktiken är värre än vad utredningarnas estimeringar visar.

Även om den senare utredningen förespråkar en väsentligt högre gräns än vad en tidigare luktutredning från ÅF/Sweco gör ska det särskilt noteras att luktnivåerna inom området inte heller ryms ens inom denna högre gränsen. Luktnivåerna i stora delar av området är därtill väsentligt högre. Av Cowis luktutredning framgår att merparten av planområdet får en lukthalt $> 5 \text{ l.e./m}^3$, dvs. överstigande det som motsvarar tydlig lukt, och en stor del av planområdet får en lukthalt $> 10 \text{ l.e./m}^3$. Det finns även delar inom planområdet som uppnår än högre lukthalter.

När det gäller frekvensen av lukten har Sweco i en utredning avseende Mariestads avloppsreningsverk hänvisat till att WHO har föreslagit riktvärden för specifika luftföroreningar och att den högsta andelen av tiden som luktbesvär kan accepteras är mindre än 2 procent. Av Cowis utredning framgår att hela planområdet har lukthalten 1 l.e./m^3 vid 2–4 procent av tiden, till och med i området längst bort från Pågen. Frekvensen ökar gradvis mot Pågen och vid planområdet närmast Pågen är lukthalten 1 l.e./m^3 vid mer än 20 procent av tiden. Den högre lukthalten, 2 l.e./m^3 , förekommer mindre frekvent, men fortfarande vid mer än 2 procent av tiden för merparten av planområdet och vid mer än 20 procent av tiden för planområdet närmast Pågen.

I miljökonsekvensutredningen daterad den 17 maj 2019 anges att beräknade lukthalter överskrider såväl norska riktlinjer som den rekommenderade högsta omgivningshalten som föreslås i den kompletterande luktutredningen. Vidare konstateras att det ökade invånarantalet som blir en följd av planens genomförande kommer att innebära att fler människor utsätts för luktpåverkan i sin boendemiljö. Slutsatsen är att de höga nivåerna i området innebär att risken för störning/olägenhet är stor och i kombination med invånarantalet är risken för störning ”överhängande”.

Såvitt framgår av utredningarna är lukten från bageriet inte hälsofarlig i sig. Även en ofarlig lukt kan emellertid innebära en olägenhet, så som till exempel är fallet med avloppslukt. Även en helt ofarlig lukt kan ge upphov till överkänslighet och fysiska symptom, eftersom personer kan uppfatta exponeringen

som hälsofarlig vilket kan skapa stress och oro. Enligt Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande skulle olägenheten i inomhusmiljön kunna minskas genom t.ex. rening av lukten. Detta är dock inget som har säkerställts i detaljplanen. Hur lukten beter sig i inomhusmiljön har vidare inte utretts.

Kommunen har inställningen att miljöförvaltningen får lösa eventuella problem med lukt senare. En sådan ordning är inte acceptabel och innebär att det grundläggande kravet på markens lämplighet för planlagt ändamål inte är uppfyllt. Det framgår vidare av förarbetena till plan och bygglagen (2010: 900), PBL, att kommunen i sin planering inte bör ta beslut som kan föranleda ingripanden från tillståndsmyndigheten i efterhand.

Sammanfattningsvis finns två utredningar som visar på högre än acceptabla nivåer av lukt från Pågens bageri och utöver denna lukt förekommer även lukt från Kahls kaffe som tillåts uppgå till 2 l.e./m³. Miljöförvaltningen gör bedömningen att det på grund av lukten är olämpligt med bostäder inom hela planområdet. Det framstår som uppenbart att olägenheterna till följd av lukt kommer att bli omfattande och det finns också risk att lukten ger upphov till hälsoproblem.

Sammanfattning störningar

Bullernivåerna har medfört kompromisser, innebärandes bland annat att vissa bostäder inte får tillräckligt med dagsljus och att andra bostäder är belägna innanför en jättelik bullerskärm. Därtill förekommer störningar från två olika lukter. I planområdet är det således fyra olika störningar som samverkar: höga bullernivåer, höga lukthalter från två olika källor och dåligt insläpp av dagsljus. Hur kombinationen av flera olägenheter påverkar människors hälsa är inte känt. Sammanfattningsvis är den sammantagna störningsbilden sådan att bebyggelsen är olämplig med hänsyn till de boendes hälsa och medför olämplig markanvändning.

Pågens och Lilla Harrie Valskvarns intressen

Detaljplanen har inte beaktat Pågens och Lilla Harrie Valskvarns behov av utvecklingsmöjligheter eller sett bulleralstringen i ett längre utvecklingsperspektiv.

Det finns inte utrymme för produktionsökningar eller övergång till annan tillverkningsprocess och teknik, än mindre ökning av trafikvolym, ändring av infarter eller omplacering av lastbryggor. Tvärtom framgår av Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande att de omkringliggande verksamheterna måste ta hänsyn till den nya bebyggelsen och inte öka sin bullerstörning. Av planhandlingen framgår att befintliga bullernivåer från Pågen och Lilla Harrie Valskvarn redan idag uppgår till nivåer som är högre än vad som är lämpligt för att tillåta bostäder i hela planområdet. Vidare framgår att varken Pågen eller Lilla Harrie Valskvarn medges någon ökning alls i sin bullerbelastning. När det gäller lukt överskrids riktvärdena redan nu med råge. Den ”utveckling” som kommunen ger utrymme för är således inte det som företagare normalt sett kallar utveckling – i realiteten blir det enbart fråga om inskränkningar i befintlig verksamhet.

Kommunen anser att olägenheterna av lukten ska ställas mot mervärdena som skapas av planen. De påstådda mervärdena är inte unika för platsen utan går att uppfylla på annan plats – som inte har olägenhet av lukt. Att göra en avvägning mellan olägenheter av den dignitet att miljöförvaltningen avstyrker bostäder såsom olämpliga inom området och mervärden i form av att detaljplanen kommer tillstånd saknar rättsligt stöd.

Verksamheterna på fastigheterna XX och YY genererar ett stort antal transporter varje dygn. Dagligen sker över 260 lastbilstransporter till, från och inom fastigheterna. Av dessa trafikerar 248 transporter Olof Askunds gata.

Vid klockan sju på morgonen, dvs. en tid på dygnet när många beger sig till arbete, skola och förskola, är det i genomsnitt mer än en lastbil var tredje minut som trafikerar Olof Askunds gata på väg till eller från fastigheterna. Som mest trafikeras gatan med mer än en lastbil varannan minut. Företagen har behov av att Olof Askunds gata kan trafikeras med tung trafik i nuvarande omfattning.

Detaljplanen planerar för dubbelriktad cykelväg längs med gatan och en ny busshållplats mitt i befintlig infart till verksamhetsområdet. Busshållplatsen är en av tre busshållplatser i närområdet, men den som ligger absolut närmast den stora majoriteten av bostäderna, dvs. den huvudsakliga busshållplatsen för ett

bostadsområde med 1 900 bostäder. Placeringen av busshållplatsen innebär att det kommer att röra sig mycket människor i direkt anslutning till Pågens infart samt längs den sträcka på Olof Askunds gata som lastbilarna kör när de lämnar fastigheten. Det är direkt olämpligt att blanda omfattande tung lastbilstrafik med vuxna och barn på väg till och från arbete, skola och förskola. Därtill är det ett inte ringa ingrepp i den verksamhet Pågen bedriver, eftersom trafiksituationen blir kraftigt försämrad, bland annat med stannande bussar som stoppar upp trafiken, vilket i leder till olägenheter och kostnadsökningar för verksamheterna.

Brister vad gäller nollalternativet

Nollalternativet är beskrivet på ett missvisande sätt. Nollalternativet framställs i planhandlingen som att genomförandet av detaljplanen endast har positiva konsekvenser och att det endast skulle innebära nackdelar om utbyggnaden inte blir av. Den positiva konsekvensen att industriernas möjligheter till utveckling inte begränsas om utbyggnaden inte kommer till stånd beaktas inte. Av den miljökonsekvensbeskrivning som tagits fram i planärendet framgår tydligt att ett genomförande av detaljplanen har ett flertal positiva effekter. Att i planhandlingarna ta in en så bristfällig redovisning av miljökonsekvenserna, som utelämnar väsentlig information om negativa konsekvenser jämfört med nollalternativet, är en brist som i sig utgör ett skäl för att upphäva detaljplanen – detta särskilt då informationen istället ersatts med skrivningar som beskriver nackdelar av att detaljplanen inte kommer tillstånd.

Planens bristfälliga hantering av vatten och skyfall

Av planbeskrivningen framgår att de höjder som föreskrivs i detaljplanen har satts med beaktande av en skyfallsutredning som utförts av ÅF, daterad den 27 maj 2019. Av denna utredning framgår att det vid större regnmängder kommer att samlas vatten på Olof Askunds gata och att en golvnivå på + 17,5 meter krävs vid denna punkt, vilket är där YY har flera infarter och entréer mot gatan. Trots detta föreskriver detaljplanen en höjning av Olof Askunds gata från dagens cirka +16,6 meter till +16,8 meter vilket är i nivå med de befintliga infarterna och entréerna på YY. Detaljplanen har således inte tagit hänsyn till befintliga förhållanden

utan istället utformats på ett sätt som kommer att innebära en väsentligt ökad risk för översvämning på YY, med stora skador och driftsstopp som följd. Detaljplanen innehåller sådan brister även i detta avseende att den bör upphävas.

Planens påverkan på nyttjandet av fastigheten XX

Fastigheten XX är i dagsläget endast bebyggd i sin östliga del. Fastigheten ingår inte i den överklagade planen och för den kommer således även framöver att gälla en stadsplan från 1956 (140K-II-2803). Enligt denna stadsplan får fastigheten nyttjas för industriellt ändamål med en högsta byggnadshöjd om tolv meter. Det finns således en omfattande ännu outnyttjad byggrätt för industriändamål på fastigheten, vilket inte beaktats i planarbetet. Byggrätten skulle kunna medföra stora olägenheter för de bostäder som enligt den överklagade detaljplanen ska få uppföras direkt söder om XX. Bostäderna kommer vidare att innebära en mycket stor begränsning i möjligheten att nyttja XX. Det finns konkreta planer på hur markområdet ska nyttjas för industriändamål. Detaljplanens underlåtenhet att beakta dessa omständigheter utgör ytterligare en allvarlig brist vilken i sig utgör en grund för att upphäva planen.

Brister avseende detaljplanens expropriativa karaktär

Av planbeskrivningen framgår att detaljplanen innebär att mark tvångsvis kommer att tas i anspråk från bland annat XX. Det framgår vidare att ett befintligt cykelförråd och parkeringsplatser behöver flyttas/justeras. Det är alltså inte endast fråga om tvångsvis ianspråktagande av mark utan byggnader och andra anläggningar kommer även behöva rivas. Enligt 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen är vars och ens egendom tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Av Högsta domstolens praxis framgår att egendomsskyddet kräver en proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet (se särskilt NJA 2018 s 753). Den knapphändiga beskrivning som gjorts i planärendet är inte i närheten av att uppfylla de krav som ska ställas på en proportionalitetsbedömning. Någon beskrivning av ändamålsenligheten finns inte och det saknas helt en bedömning av

om det finns likvärdiga och mindre ingripande alternativ. Vidare saknas det en analys av vilken skada som uppkommer för fastighetsägaren genom att byggnader och anläggningar måste rivas och därmed och en avvägning mot det allmännas fördel av ingreppet. Det finns inget i planärendet som talar för att det inte hade varit möjligt att anlägga en säker korsning och en gång- och cykelbana genom att nyttja exploatörens och kommunens mark. Det hade säkert krävt en del omarbetning av detaljplanen och hade kanske också inneburit ett minskat antal byggrätter för exploatörens del, men det utgör inget skäl för att tvångsvis ta i anspråk mark av fastighetsägare som endast har nackdelar av planen. Detaljplanens underlag och utformning strider i ovan angivna avseenden också mot bestämmelsen i 4 kap. 36 § 2 stycket PBL. Detaljplanen bör mot denna bakgrund upphävas.

DOMSKÄL

Prövningsramen

Vid prövningen av ett överklagande enligt PBL ska den överprövande instansen enligt 13 kap. 17 § PBL antingen fastställa eller upphäva antagandebeslutet i dess helhet om inte kommunen har medgett något annat. I detta mål finns inget medgivande från kommunen. Mark- och miljödomstolen kan därmed inte, så som Tornstaden har yrkat i andra hand, göra ändringar i eller tillägg till planen, eller pröva en annan planutformning än den som kommunen antagit. Beträffande Tornstadens ändringsyrkanden avseende angöring till skolan och lokalisering av gång- och cykelväg kan konstateras att dessa frågor inte är reglerade i detaljplanen och därför inte kan prövas i målet.

Xtera Fastighetsförvaltning AB, Pågen AB och Lilla Harrie Valskvarn AB (nedan Xtera m.fl.) har framfört synpunkter på kommunens planer på dubbelriktad cykelväg och ny busshållplats längs med Olof Asklunds gata. Inte heller dessa frågor har reglerats i detaljplanen på ett sådant sätt att de kan prövas i målet.

Tillämpliga bestämmelser och allmänna utgångspunkter

Den myndighet som prövar ett överklagande av ett beslut att anta en detaljplan ska enligt 13 kap. 17 § PBL endast pröva om det överklagade beslutet strider mot någon

rättsregel på det sätt som klaganden har angett eller som framgår av omständigheterna.

Enligt 1 kap. 2 § PBL är det en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. Bestämmelsen ger kommunen möjlighet att inom förhållandevis vida ramar avgöra hur marken inom den egna kommunen ska disponeras. Det följer av 13 kap. 17 § PBL att den materiella prövningen är begränsad; i praktiken stannar prövningen i många fall vid en bedömning av om beslutet att anta en detaljplan ligger inom ramen för det handlingsutrymme som de materiella reglerna ger kommunen.

Inom ramen för sin tillsyn enligt 11 kap. PBL samt under samråds- och granskningsförfarandena är det i första hand länsstyrelsen som bevakar vissa statliga intressen, bland annat om viss bebyggelse kan antas bli olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet. Det saknas därför i många fall skäl för överprövande myndigheter att frånga länsstyrelsens bedömning i dessa avseenden.

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

Vid planläggning gäller enligt 2 kap. 5 § PBL att bebyggelse och byggnadsverk ska utformas och lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till bl.a. människors hälsa och säkerhet, möjligheterna att ordna bl.a. trafik och avlopp, möjligheterna att förebygga bullerstörningar samt risken för olyckor, översvämning och erosion.

Av 2 kap. 6 a § PBL framgår att bostadsbyggnader ska lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till möjligheterna att förebygga olägenhet för människors hälsa i fråga om omgivningsbuller samt utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till möjligheterna att förebygga olägenhet för människors hälsa i fråga om omgivningsbuller.

Av 4 kap. 36 § PBL framgår att detaljplanen ska vara utformad med skälig hänsyn till befintliga bebyggelse-, äganderäts- och fastighetsförhållanden som kan inverka på planens genomförande. Det framgår vidare av bestämmelsen att om planen medför att mark eller annat utrymme kan komma att tas i anspråk ska planen vara utformad så att de fördelar som kan vinnas med den överväger de olägenheter som planen orsakar enskilda.

Mark- och miljödomstolens bedömning

Formella invändningar

I målet har framförts invändningar om att underlaget till detaljplanen är bristfälligt. Tornstaden har invänt att nuvarande bullerstörningar från fastigheten ZZ samt detaljplanens påverkan på trafiksituationen kring fastigheten inte har utretts tillräckligt. Xtera m.fl. har invänt att det finns utredningsbrister beträffande buller och lukt samt att nollalternativet är bristfälligt beskrivet i miljökonsekvensbeskrivningen.

Beträffande bullerstörningar från verksamheterna på fastigheten ZZ har kommunen under granskningsförfarandet framfört att utemiljön på skolan är planerad att ligga bortvänd från Tornstadens fastighet och att industribullernivåerna där är långt under gällande riktvärden. Av granskningshandlingarna framgår vidare att Tornstaden under granskningsförfarandet har informerat kommunen om att nuvarande verksamheter inte i sig har någon hög bulleralstring, men att transporter till och från fastigheten, samt utlastning, kan medföra störningar. Domstolen anser inte att det framkommit att närmare utredningar om befintlig bulleralstring från verksamheterna på fastigheten ZZ behöver genomföras för att bedöma konsekvenserna av detaljplanens genomförande för omgivningen.

Tornstaden har beträffande trafiksituationen framför allt anfört att det inte har utretts tillräckligt vilka risker som detaljplanens genomförande medför avseende ökade trafikmängder i området kring fastigheten ZZ. Mark- och miljödomstolen noterar att trafikutredningar har tagit fram som underlag för detaljplanen. I planbeskrivningen redovisas Trafikanalys, Trafikkontoret 2018-12-

14 samt Trafikutredning Ramböll, 2016-04-01. Frågor om säkerhet och risk för olyckor är vidare sådana allmänna intressen som det i första hand ankommer på länsstyrelsen att bevaka under detaljplanprocessen. Länsstyrelsen har den 6 maj 2020 beslutat att inte överpröva den antagna detaljplanen. Frågan om detaljplanens påverkan på trafiksituation har lyfts av Tornstaden redan under granskningsförfarandet. Av det som Tornstaden därefter har anfört har inte framkommit skäl för domstolen att göra en annan bedömning än den som länsstyrelsen har gjort.

Xtera m.fl. har beträffande brister i utredningarna om Pågens och Lilla Harrie Valskvarns bullerstörningar bl.a. anfört att det saknas utredning om lågfrekvent buller. Det saknas emellertid vägledande nivåer för lågfrekvent buller utomhus. För lågfrekvent buller inomhus har Folkhälsomyndigheten tagit fram allmänna råd (FoHMFS 2014:13), som även omfattar riktvärden för utifrån kommande lågfrekventa ljud. Mark- och miljödomstolen konstaterar att utredningar om lågfrekvent buller i förekommande fall kommer att behöva genomföras i bygglovsskedet. Att detta saknas i planeringsskedet utgör enligt domstolen inte en sådan utredningsbrist som medför att detaljplanen ska upphävas.

Vidare har Xtera m.fl. anfört att det av utredningsunderlaget inte går att avgöra om bullret från trafiken till och från Pågens verksamhetsområde ska bedömas som trafik- eller industribuller. Denna fråga har under planprocessen även lyfts av miljö- och klimatnämnden som har efterfrågat ett resonemang kring hur den tunga trafiken till Pågens verksamhet förhåller sig till övrig trafik nattetid. Kommunen har under granskningsskedet svarat att en stor del av den tunga trafiken på gatan nattetid i dagsläget kommer från Pågens verksamhet. Av kommunens svar framgår vidare att Trafikkontoret bedömer att den tunga trafiken nattetid år 2035 kommer att fördelas så att Pågen står för omkring hälften av trafiken och att kollektivtrafik, samt tung trafik till övrig verksamhet utanför planområdet, står för resterande del. Kommunen bedömer att trafiken på Olof Askunds gata är trafikbuller och fordonstransporterna inom verksamhetens fastighet är industribuller. Som underlag för detaljplanen har kommunen låtit upprätta flera utredningar kring industribuller (Miljöassistans 2016-

10-25, ÅF 2017-12-15, SWECO 2017-06-16 samt Norconsult 2019-04-24). Mark- och miljödomstolen bedömer att det sammantaget finns tillräckligt underlag avseende bulleralstringen från och omkring Olof Askunds gata. De brister som Xtera m.fl. gjort gällande i denna del utgör alltså inte skäl för att upphäva detaljplanen. De övriga brister som Xtera m.fl. menar finns i utredningsunderlaget avseende buller bedöms inte vara av sådan karaktär eller omfattning att det samlade underlaget avseende bullerstörningar kan anses otillräckligt.

De brister som Xtera m.fl. har anfört om brister i luktutredningarna handlar framför allt om bestämningen av riktvärden i den senare genomförda luktutredningen. Domstolen konstaterar att det inte finns några fastställda svenska riktvärden avseende lukt. De utredningar om lukt som ligger till grund för detaljplanen bedöms som tillräckliga för att bedöma konsekvenserna av detaljplanens genomförande för omgivningen.

Vad gäller nollalternativet så kan domstolen instämma i att det är något summariskt beskrivet i miljökonsekvensbeskrivningen, även med avseende på dess konsekvenser. Nollalternativets viktigaste funktion är dock att utgöra utgångspunkt och jämförelsereferens vid beskrivning av detaljplanens konsekvenser och i det avseendet får detaljplanens redovisning av nollalternativet bedömas som godtagbart.

Mark- och miljödomstolen bedömer inte heller att det av det som i övrigt har anförts har framkommit att det finns sådan brister i underlaget att det utgör skäl för att upphäva detaljplanen.

Bedömning i sak

Detaljplanens tillåtlighet med hänsyn till hälsoeffekter av buller och lukt är ett sådant allmänt intresse som det i första hand ankommer på länsstyrelsen att bevaka. Detsamma gäller frågor om översvämningsrisker med anledning av skyfall och därtill sammanhängande säkerhetsfrågor. Länsstyrelsen har inte funnit anledning att överpröva kommunens beslut att anta detaljplanen och har således bedömt att

planen inte befaras bli olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa och säkerhet. Beträffande det som Xtera m.fl. därefter har fört fram om industribuller från Pågens och Lilla Harrie valskvarns verksamheter och lukt från Pågens verksamhet gör domstolen följande bedömning.

Enligt Boverkets vägledning *”Omgivningsbuller från industriell verksamhet och annan verksamhet med likartad ljudkaraktär”* (Rapport 2020:8) bör bostadsbyggnader inte accepteras om någon del av bostadsbyggnaden får en fasad där ekvivalent nivåer på över 50 dBA nattetid uppnås. Kommunen har dock planlagt bostäder i områden där industribullernivåer över 50 dBA uppnås nattetid, men där begränsat fasader i zon C till att endast användas för *”bostadskompletterande ändamål”*. Inom detta användningsområde, kallat B₂, planeras gemensamma utrymmen, t.ex. entréer, trapphus, korridorer, lägenhetsförråd, och tvättstugor. Kommunen har bedömt att användningen är acceptabel då ingen enskild bostad eller gemensamt bostadsrum bedöms kunna påverkas av nivåer inom zon C, alltså nivåer över 50 dBA. Av planbeskrivningen framgår att riktvärdena för högsta ljudnivå nattetid på en ljuddämpad sida, 40 dBA, överskrids för ett antal lägenheter. Kommunen har under granskningsförfarandet kommenterat att det finns överskridande av riktvärdena med mellan 0,1–2,6 dBA på ljuddämpad sida i cirka 40 lägenheter inom planområdet. Domstolen anser att risken för olägenheter med anledning verksamheterna på fastigheten YY har hanterats tillräckligt genom de planbestämmelser som införts i detaljplanen. De överskridande av riktvärdena på ljuddämpad sida som framgår av detaljplanen bedöms som relativt små och förändrar därför inte bedömningen. Riktvärdena utgör vägledning och bör i största möjliga mån följas, men utgör inte rättsligt bindande normer. Sammantaget bedömer domstolen inte att lokaliseringen av bostäder i området eller dess placering och utformning medför en sådan risk för människors hälsa att det finns skäl att upphäva detaljplanen på denna grund.

Det finns inga riktvärden för luktpåverkan i Sverige. Av planbeskrivningen framgår att en tydlig lukt från Pågens verksamhet riskerar att förekomma inom en stor del av det planerade detaljplaneområdet under den tid då produktionen är igång och att de

beräknade lukthalterna överskrider de nivåer för luktpåverkan som rekommenderas i den luktutredningen som ligger till grund för detaljplanen. I likhet med länsstyrelsen kan domstolen konstatera att lukten inom planområdet riskerar att leda till störningar för de boende och i förlängningen till inskränkningar i Pågens verksamhet, eller i alla fall att skyddsåtgärder behöver vidtas. Det som anförts i målet utgör dock inte skäl för domstolen att göra någon annan bedömning än den som länsstyrelsen har gjort beträffande lukten negativa hälsoeffekter. Den olägenhet som kan komma att uppstå på grund av lukten från Pågens bageri bedöms därmed inte medför att marken kan anses olämplig för föreslagen användning.

Det som Tornstaden har anfört om risker för människors hälsa och säkerhet på grund av lokalisering av en skola intill fastigheten ZZ och den förändrade trafiksituation i området har i huvudsak kommenterats av kommunen under granskningsförfarandet. Det har inte därefter anförts något i denna del som föranleder domstolen att göra en annan bedömning än den som länsstyrelsen har gjort beträffande planens lämplighet med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa.

Beräknade värden för omgivningsbuller har angetts i planbeskrivningen (s. 61 ff.) i enlighet med 4 kap. 33 a § PBL. De bullervärden som accepterats i detaljplanen bör som huvudregel också accepteras vid tillsyn enligt miljöbalken (prop. 2013/14:128 s. 58). Av planbeskrivningen framgår vidare att de angivna bullervärdena ligger högre än gällande tillstånd för Lilla Harrie Valskvarn.

Detaljplanen medför att verksamheterna intill planområdet inte kan förändra sin verksamhet på ett sätt som medför att störningar uppstår som sammantaget medför att riktvärdena presenterade i planbeskrivningen överskrids. Generellt medför det att verksamheterna kan fortsätta med dagens störningsnivåer men att utrymmet för ökade störningsnivåer är begränsat. Ett visst utrymme för att öka bulleralstringen finns för verksamheter som i dag har en låg bulleralstring och som i den sammanvägda bulleralstringen inte medverkar till att påverka att riktvärden överskrids. Som framgått ovan har kommunen bedömt att det därför finns ett visst

utrymme för Tornstaden att öka sin bulleralstring, så länge de sammanvägda ljudalstringarna inte medför att några riktvärden överskrids.

Domstolen konstaterar att detaljplanen medför en inskränkning i verksamheternas möjlighet att utvecklas på de aktuella fastigheterna, framför allt vad gäller sådan verksamhet som skulle kunna medföra ökade bullerstörningar. Så som framgått ovan finns det för Pågens del också en risk att boende framför klagomål på lukten från verksamheten, vilket kan leda till ingripanden från tillsynsmyndigheten och anpassningar av verksamheten. Hur stora dessa inskränkningar kan komma att bli är det enligt domstolen svårt att förutse. Det noteras att det under planprocessen har funnits förslag på att genomföra åtgärder mot luktalstringen från Pågens verksamhet, men att Pågen bedömt dessa som orealistiska och osäkra vad gäller effektiviteten. Oaktat hur det förhåller sig i denna del kan det konstateras att Pågen och Lilla Harrie Valskvarn har starka enskilda intressen av att kunna utveckla sina verksamheter.

Vad gäller ianspråktagande av mark från fastigheten XX så har kommunen i planbeskrivningen under rubriken "Överväganden och konsekvenser" redogjort för att ambitionen har varit att göra så litet intrång som möjligt. De intrång som ändå föreslås har bedömts som nödvändiga för att säkerställa en gång- och cykelbana med god standard och en trafiksäker korsning. Kommunen har vid sin proportionalitetsbedömning ansett att det allmänna intresset av en säker korsning och en gång- och cykelbana väger tyngre än den påverkan som drabbar fastighetsägaren, då intrången endast bedöms ge en marginell påverkan för verksamheterna. Domstolen bedömer inte att kommunen genom ianspråktagande av marken har överskridit det handlingsutrymme som PBL ger kommunen. Noterbart är också att den utnyttjade byggrätten för industri inom fastigheten XX ligger inom en plan vars genomförandetid sedan länge gått ut och att kommunen därför har möjlighet att vid behov ändra detaljplanen i denna del. Detaljplanens påverkan på utnyttjandet av fastigheten XX föranleder därför inte ett upphävande av antagandebeslutet.

Även för verksamheterna på Tornstaden kan detaljplanen i framtiden medföra en begränsning. Tornstaden har vidare anfört att värdet på deras fastighet riskerar att minska på grund av de begränsningar som detaljplanen medför. Hur värdet på fastigheten påverkas av detaljplanens genomförande är enligt domstolens mening dock svårbedömt.

Samtidigt som Tornstaden och Xtera m.fl. alltså har starka intressen av att kunna utveckla verksamheten på de aktuella fastigheterna finns det ett motstående starkt samhällsintresse av bostadsbebyggelse i kommunen. Detaljplanen är förenlig med Göteborgs kommuns översiktsplan och följer enligt kommunen i huvudsak de intentioner som fastslogs i det program för utveckling av nordöstra Högsbo som antogs år 2016. Av planbeskrivningen framgår vidare att kommunen har gjort en intresseavvägning med beaktande av de inskränkningar som detaljplanen medför för de intilliggande verksamheterna. Kommunen har vid denna intresseavvägning dock ansett att det allmänna intresset av stadsutveckling väger över de enskilda intressen som Tornstaden och Xtera m.fl. representerar. Vid den avvägning som ska göras mellan olika intressen vid antagande av en detaljplan, där de allmänna intressens som planen syftar till väger tungt, anser domstolen att kommunen vid sin intresseavvägning har hållit sig inom det handlingsutrymme som de materiella bestämmelserna i PBL medger.

Inte heller vad Tornstaden eller Xtera m.fl. har anfört i övrigt eller vad som framgår av omständigheterna utgör skäl att upphäva detaljplanen. Överklagandena ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (MMD-02)

Överklagande senast den 2 februari 2021.

Kristian Andersson

Martin Kvarnbäck

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Kristian Andersson, ordförande, och tekniska rådet Martin Kvarnbäck. Föredragande har varit beredningsjuristen Pernilla Bergh.