



2022-03-14
Fi2021/01490

OXELÖSUND KOMMUN
2022 -03- 1 5
Handl.nr
Diariennr

Finansdepartementet

Avdelningen för samhällsplanering och bostäder,
Enheten för samhällsplanering
Roger Lind
08-405 99 61
roger.lind@regeringskansliet.se

Oxelösunds kommun
613 81 Oxelösund

Överklagande av Länsstyrelsen i Södermanlands läns beslut om detaljplan för Östra och Södra Jogersö, Oxelösunds kommun

För kännedom och eventuellt yttrande översänds kopior av yttranden från Boverket den 28 september 2021, MSB den 18 augusti 2021 och Naturvårdsverket den 5 augusti 2021.

Om kommunen vill anföra något ytterligare i ärendet, bör yttrandet ha kommit in till Regeringskansliet, Finansdepartementet, senast den 12 april 2022. I annat fall kan ärendet komma att avgöras på befintligt underlag.

Ovan angivet diarienummer bör åberopas.

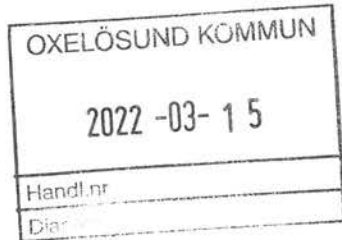
I tjänsten


Roger Lind

Yttrande

Datum 2021-09-28 Processnummer 3.1.2 Diarienummer 2599/2021

Ert mål nr
Fi2021/01490



Regeringskansliet
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

fi.registrator@regeringskansliet.se

Yttrande över överklagande av länsstyrelsen i Södermanlands läns beslut att upphäva detaljplan för Östra och Södra Jogersö, Oxelösunds kommun

Boverkets ställningstagande

Länsstyrelsens beslut att upphäva detaljplanen ska kvarstå.

Bakgrund

Oxelösunds kommun har beslutat att anta detaljplan för Östra och Södra Jogersö. Länsstyrelsen i Södermanlands län har med stöd av 11 kap. 10 och 11 §§ plan- och bygglagen (2010:900), PBL, beslutat att upphäva kommunens beslut. Kommunen har överklagat beslutet till regeringen. Regeringen har begärt att Boverket ska avge yttrande över ärendet efter att först ha hört Naturvårdsverket samt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB. Naturvårdsverkets och MSB:s yttranden bifogas.

Syftet med detaljplanen är att möjliggöra fler bostäder i ett befintligt bebyggelseområde på Jogersö. Detta görs genom att reglera förutsättningar för avstyckning av befintliga fastigheter samt genom att utöka byggrätten enligt gällande plan. I dagsläget finns det 136 bostadsfastigheter på Jogersö och detaljplanen möjliggör 36 nya bostadsfastigheter.

Grunden för länsstyrelsens beslut om upphävande är att detaljplanen kan antas innebära att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken, MB, inte följs, att strandskydd enligt 7 kap. MB upphävs i strid med gällande bestämmelser, samt att en bebyggelse blir olämplig eller ett byggnadsverk olämpligt med hänsyn till risken för översvämning (11 kap. 10 § 3, 4 och 5 PBL).

Boverkets bedömning

Strandskydd

I en detaljplan får kommunen upphäva strandskydd enligt 7 kap. MB för ett område, om det finns särskilda skäl för det och om intresset av att ta området i anspråk på det sätt som avses med planen väger tyngre än strandskyddsintresset (4 kap. 17 § PBL). Kommunen har anfört att särskilt skäl föreligger eftersom marken är ianspråktagen på ett sätt som gör att den saknar betydelse för strandskyddets syften (7 kap. 18 c § 1 MB).

Bedömningen av om ett område är ianspråktaget bör baseras på en utredning av hur allmänheten har tillgång till området och vilken påverkan en åtgärd har på tillgängligheten och åtgärdens påverkan på djur- och växtlivet (Strandskydd – en vägledning för planering och prövning, Naturvårdsverket, Handbok 2009:4 Utgåva 2, s. 51). I det här ärendet är det uppenbart att området i någon utsträckning är ianspråktaget av befintliga bostadshus och tomter med anläggningar som bryggor, båthus och liknande. Kommunen upphäver dock strandskydd inom alla områden som är planlagda för bostäder, vilket hade krävt en i vart fall översiktlig utredning av i vilken mån dessa områden är ianspråktagna. Någon sådan utredning verkar saknas i ärendet.

Kommunen uppger också att särskilt skäl föreligger för parkeringsplatser och vägar inom planområdet eftersom dessa för sin funktion måste ligga nära vattnet (7 kap. 18 c § 3 MB). Vägar och parkeringsplatser är typiskt sett inte anläggningar som för sin funktion måste ligga vid vattnet. Kommunen har inte närmare utvecklat varför just dessa anläggningar måste ligga nära vattnet.

På dessa grunder delar Boverket Naturvårdsverkets och länsstyrelsens bedömning att särskilt skäl att upphäva strandskydd inte föreligger i den utsträckning som detaljplanen anger.

Dagvattenhantering

Dagvattenhanteringen i detaljplanen är relevant både för frågan om översvämning och miljö kvalitetsnormer, MKN. Detaljplanen möjliggör uppförande av nya bostadshus efter att fastighetsförrättning genomförts och att byggrätten utökas för befintliga bostadshus. Detta innebär sannolikt en påverkan på dagvattnets flöden och möjlighet till infiltration inom området. Området omfattas inte av kommunalt verksamhetsområde för vatten och avlopp och är heller inte avsett att omfattas av verksamhetsområde enligt planförslaget. Detta innebär att ansvaret för dagvattenhantering inte regleras på förhand genom något rättsverkande beslut. Om dagvattnet orsakar olägenheter får det därför hanteras från fall till fall enligt bl.a. MB och jordabalken.

Enligt lagen om allmänna vattentjänster (2006:412), LAV, ska verksamhetsområde för dagvatten inrättas om dagvattnet behöver hanteras med hänsyn till människors hälsa eller miljön i ett större sammanhang inom en befintlig eller blivande samlad bebyggelse (6 § 1). Kommunen har ansvar för att tillgodose behovet genom en allmän va-anläggning inom ett sådant område

(6 § 2). Detta ansvar kan inte regleras bort i detaljplan. Däremot kan planen ange förutsättningar för hantering, t.ex. genom att ange höjd på mark och anläggningar som vägar och dylikt. Förutom sin tillsyn över detaljplanering har länsstyrelsen även möjlighet att utöva tillsyn enligt LAV och kräva att kommunen inrättar verksamhetsområde om behov enligt 6 § föreligger (51 §).

En utgångspunkt för lämplighetsbedömningen i ett område som inte omfattas av verksamhetsområde för vatten och avlopp är att kommunen i planhandlingarna klargör att det finns förutsättningar för att kunna hantera dagvattnet (jfr MÖD mål nr P 3023–20). De lösningar som krävs behöver säkerställas. I planhandlingarna saknas resonemang utifrån LAV och kravet på att inrätta verksamhetsområde om behov finns enligt 6 § LAV. Dagvattenutredningen som tillförts ärendet pekar på ett behov av åtgärder samt kompletterande utredning avseende översvämningsrisk och olägenheter till följd av dagvatten.

I detaljplanen är huvudmannaskapet enskilt för allmän plats inkluderat vägar och naturmark, som kommunen uppgett ska användas för infiltration. Det kan ifrågasättas om det finns särskilda skäl för enskilt huvudmannaskap (jfr 4 kap. 7 § PBL). I fall där det finns behov av särskilda lösningar avseende dagvattenhantering bör dessa enligt Boverkets uppfattning placeras på allmän plats med kommunalt huvudmannaskap. Det är annars svårt att säkerställa att sådana åtgärder verkligen blir genomförda och att de underhålls. Detaljplanen saknar också bestämmelser om markhöjder för att reglera flödesvägar och dylikt.

Grundläggande utgångspunkter för bedömning av översvämningsrisk

Vid planläggning ska bebyggelse och byggnadsverk lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till risken för olyckor, översvämning och erosion (2 kap. 5 § 5 PBL). Vid kommunens lämplighetsbedömning enligt 2 kap. PBL ska den avsedda marken ha naturliga förutsättningar för det som avses och extraordinära åtgärder ska inte behöva vidtas (prop. 1985/86:1 sid. 472–473).

Boverkets yttrande grundar sig på den vägledning som finns i Boverkets handbok PBL Kunskapsbanken¹.

Boverket anser att följande principer kan vara vägledande vid länsstyrelsens tillsyn när det gäller översvämningsrisker. Ny samlad bebyggelse bör lokaliseras till områden som inte hotas av översvämningsrisk. Effekter av förändrat klimat under bebyggelsens förväntade livslängd behöver beaktas. Byggnader måste kunna utrymmas i översvämningsituationer och räddningstjänst måste ha möjlighet att ta sig till och från byggnaderna.

¹ Vägledningen i sin helhet finns tillgänglig på https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/lansstyrelsens-tillsyn/tillsynsvagledning_naturolyckor/tillsynsvagledning-oversvamning/.

I vissa fall, exempelvis vid förtätning av en befintlig bebyggelse, kan det vara motiverat att acceptera en viss sannolikhet för översvämning, under förutsättning att konsekvenserna bedöms kunna hanteras på ett bra sätt. I helt nya utbyggnadsprojekt är det endast i undantagsfall motiverat att frångå principerna. Detaljplanen behöver då visa att marken blir lämplig utifrån risken för översvämning, och att marken används för det eller de ändamål som området är mest lämpat för med hänsyn till läge, beskaffenhet och behov.

I det aktuella fallet konstaterar Boverket att den bebyggelse som detaljplanen möjliggör visserligen har karaktären av förtätning av en befintlig bebyggelse. Planen möjliggör samtidigt ett relativt stort antal nya bostadshus på mark som idag är obebyggd och efter vad Boverket uppfattar inte kan bebyggas enligt gällande plan. Underlaget i ärendet pekar på att det redan idag finns ett behov av åtgärder kopplat till höga havsvattenstånd.

Boverket anser att bostäder som princip ska placeras på mark som inte riskerar att översvämmas. Samma princip gäller normalt också för tillfartsvägar där det saknas annan förbifartsmöjlighet.

Bestämmelser om lägsta grundläggningsnivå

I detaljplanen har införts en bestämmelse om lägsta grundläggningsnivå. Detta är i sig positivt. En planbestämmelse som utgår från grundläggningsnivå betyder att hela grundläggningskonstruktionen anläggs över befarad översvämningsnivå. Med grundläggningsnivå avses då nivån för undersidan hos den lägst liggande byggnadsdelen.

Översvämningsrisker kan dock inte enbart hanteras med bestämmelser om utförande av byggnadsverk, såsom lägsta grundläggningsnivå. Detaljplanen behöver även säkerställa att marken är lämplig i övrigt. Det handlar därför inte bara om att säkerställa att byggnader klarar särskilda förutsättningar som till exempel översvämningsrisk, utan dessa behöver kompletteras med andra regleringar för att göra marken lämplig.

Tillfartsväg till planområdet

Jogersö är en ö nära fastlandet. Enda väganslutningen till ön från fastlandet är från norr via Jogersövägen, som går utanför planområdet. I planärendet har räddningstjänsten anfört att om bron till ön blir obrukbar vid en olyckshändelse kommer insatstiderna förlängas och att tillträde via bron är att föredra.

Boverket delar MSB:s uppfattning att det är rimligt att säkerställa tillgänglighet och funktionalitet vid en översvämning även om den är temporär och kortvarig. I en sådan situation måste räddningstjänst ha tillgänglighet till området och boende kunna ta sig till och från sin bostad. Det bör ställas särskilt höga krav i planer som medger användningar där personer vistas som kan förväntas ha svårighet att utan hjälp evakuera byggnader själva. Exempel på sådana användningar kan vara vård, bostäder, förskola och skola.

Jogersövägen är en allmän väg och kommunen är väghållare. Väghållaransvaret innebär i sig inget krav på att vidta åtgärder för att

förebygga olägenheter vid översvämning eller säkra tillgängligheten för exempelvis räddningsfordon vid olyckor. Den typen av relativt omfattande åtgärder som hade behövts, exempelvis att höja upp vägbanan, omfattas i vart fall inte av väghållaransvaret. Däremot innebär väghållaransvaret att kommunen har rådighet över marken och i princip är oförhindrad att vidta nödvändiga åtgärder.

Såväl kommunen som länsstyrelsen har dock uppgett att det finns en översvämningssproblematik avseende Jegersövägen redan idag. Att några åtgärder ännu inte har utförts talar för att kommunen hade behövt säkerställa eventuella åtgärder för att marken ska kunna bedömas som lämplig. Den utredning som togs fram 2020 och som kommunen hänvisar till innehåller inga överväganden som styrker att åtgärderna kan antas bli utförda. Boverket delar därför länsstyrelsens och MSB:s bedömning att föreslagna åtgärder för att klimatanpassa vägen inte har säkerställts i samband med planläggningen.

Sammanfattningsvis delar Boverket länsstyrelsens och MSB:s bedömning att detaljplanen kan antas innebära att en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till risken för översvämning.

Miljökvalitetsnormer för vatten

Enligt 2 kap. 10 § PBL ska miljökvalitetsnormer, MKN, enligt 5 kap. MB följas vid planläggning. Länsstyrelsen ska upphäva en detaljplan som kan antas innebära att en MKN inte följs (11 kap. 10 och 11 §§ PBL). Som tillsynsmyndighet behöver länsstyrelsen presentera grunder för ett sådant antagande. Endast att vattenmiljön riskerar att påverkas är inte en grund för upphävande.

Som anförts ovan omfattas området inte av verksamhetsområde för vatten och avlopp. Utredningen i ärendet pekar på ett behov av att vidta åtgärder avseende dagvattenhantering inom planområdet. Eftersom dessa åtgärder enligt Boverkets uppfattning inte har säkerställts i detaljplanen eller på annat sätt hanterats är det inte möjligt att bedöma planens påverkan på möjligheten att följa MKN. Det har därför funnits grund för länsstyrelsens bedömning att planen kan antas innebära att en MKN inte följs.

När det gäller hydromorfologiskt tillstånd anser Boverket att kommunen har ett ansvar att bedöma planens påverkan enligt 2 kap. 10 § PBL. Samtidigt hade länsstyrelsen behövt presentera klarare grunder för sin bedömning att anläggningar som bryggor och dylikt inom planområdet medför en sådan påverkan på hydromorfologiskt tillstånd att planen kan antas innebära att en MKN inte följs. Eftersom länsstyrelsen enligt ovan ändå haft grund att besluta om upphävande har detta dock ingen avgörande betydelse.

Sammantaget delar Boverket länsstyrelsens bedömning att detaljplanen kan antas innebära att en MKN enligt 5 kap. MB inte följs.

Sammanfattning

Detaljplanen kan antas innebära att strandskydd upphävs i strid med 7 kap. MB, att en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till risken för översvämning samt att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. MB inte följs. Länsstyrelsens beslut ska därför kvarstå.

I detta ärende har stf. rättschef Carl-Magnus Oredsson beslutat och signerat beslutet elektroniskt. Föredragande har varit jurist Karl Ewald. I den slutliga handläggningen har också tf. enhetschef Marie Rosberg och expert Cecilia Näslund deltagit.

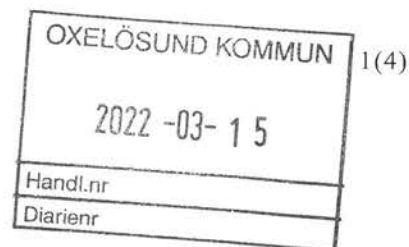
Carl-Magnus Oredsson
stf. rättschef

Karl Ewald
jurist

Bilaga: Yttrande från Naturvårdsverket
Yttrande från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY



Malin.almquist
@naturvardsverket.se

YTTRANDE

2021-08-05

Ärendenummer
NV-05298-21

Boverket
registraturen@boverket.se

Yttrande över remiss i ärende om detaljplan för Östra och Södra Jogersö, Oxelösunds kommun, ert dnr. 2599/2021

Regeringen har begärt att Boverket ska avge yttrande över rubricerat ärende efter att först ha hört Naturvårdsverket. Naturvårdsverket har därför fått begäran om yttrande från Boverket. Naturvårdsverket ombeds att särskilt yttra sig över skäl till upphävande av strandskydd samt hur miljö kvalitetsnormer för vatten beaktats. Naturvårdsverket yttrar sig nedan angående strandskyddet men avstår yttrande över miljö kvalitetsnormer för vatten då Vattenmyndigheterna eller Havs- och vattenmyndigheten torde vara mer lämpade att svara på det.

Naturvårdsverkets ställningstagande

Naturvårdsverket delar länsstyrelsens bedömning att ett upphävande av strandskyddet inom planområdet strider mot gällande bestämmelser om strandskydd i 7 kap. miljöbalken. Med hänsyn till detta anser Naturvårdsverket att länsstyrelsens beslut om upphävande av planen bör stå fast.

Naturvårdsverket instämmer även i länsstyrelsens bedömning att tillräckligt underlag för att bedöma förhållandena i de olika delarna av planområdet saknas i planhandlingarna. Handlingarna i ärendet är omfattande med flera olika historiska versioner m.m. Alla handlingar har granskats men Naturvårdsverket har vid sin bedömning utgått ifrån kommunens överklagande av länsstyrelsens beslut att upphäva detaljplanen daterat 2021-03-17, Länsstyrelsens beslut om överprövning av kommunens detaljplan daterat 2021-02-25 samt kommunens planbeskrivning tillhörande detaljplan för Östra och Södra Jogersö i Oxelösunds kommun daterat 2018-05-15, reviderad 2020-09-18.

Utveckling av Naturvårdsverkets ställningstagande

Enligt 4 kap. 17 § plan- och bygglagen (2010:900) får en kommun i en detaljplan upphäva strandskydd för ett område om det finns särskilda skäl för det och om intresset av att ta området i anspråk på det sätt som avses med planen väger tyngre än strandskyddsintresset. Bestämmelserna i 7 kap. 18 c–18 g §§ miljöbalken ska tillämpas på detaljplanebestämmelser om upphävande av strandskydd. Eftersom den aktuella planen kommer att ersätta tidigare plan/planer återinträder strandskyddet och dessa bestämmelser blir tillämpliga.

Det aktuella planområdet bedöms beröras av riksintresse för bland annat friluftslivets intressen enligt 4 kap 2 § miljöbalken. Inom sådana områden ska undantag från strandskyddet bedömas restriktivt enligt mark-och miljööverdomstolens praxis (MÖD 2002:68).

Särskilda skäl

En förutsättning för att strandskyddet ska kunna upphävas genom en detaljplan är att något av de särskilda skäl som finns upptagna i 7 kap 18 c § miljöbalken föreligger. En avvägning mot andra intressen är inte möjlig, om inte något av de särskilda skälen är tillämpliga. Även i de fall sökanden redovisar ett giltigt särskilt skäl, ska exploateringen vägas mot strandskyddets syften. Naturvårdsverket instämmer med länsstyrelsens bedömning att planhandlingarna är otydliga vad avser vilka områden som upphävs med stöd av vilket särskilt skäl. Avseende områden för sjöbodas och bastus som nämns under rubriken konsekvenser för strandskyddet, anges inte något särskilt skäl för det föreslagna upphävandet. Det saknas också resonemang kring bedömningen av de särskilda skälen, kommunen har inte kunnat visa på att det finns särskilda skäl för upphävande av strandskyddet inom alla delar av detaljplanen där strandskydd återinträder. Vidare saknas en nödvändig avvägning gentemot strandskyddets syften.

Ianspråkstagen mark

Som ett särskilt skäl vid prövningen av en fråga om upphävande av strandskyddet får beaktas om det område som upphävandet avser redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften. Mark som har tagits i anspråk utgörs vanligen av etablerade tomtplatser runt bostadshus. För att marken ska kunna räknas som ianspråktagen måste det vara fråga om ett lagligt ianspråktagande (se prop. 2008/09:119 s. 105).

Vad avser anläggningar såsom bryggor anses de generellt inte generera någon hemfridszon och kan således inte anses utgöra skäl för att området är ianspråktaget på ett sådant sätt att det saknar betydelse för strandskyddets syften. Särskilda skälet enligt 7 kap 18 c § punkten 1 kan således inte tillämpas på bryggor om de inte befinner sig inom hemfridszonen till ett bostadshus eller inom en beslutad tomtplats. Vidare anser Naturvårdsverket precis som länsstyrelsen att det saknas en redogörelse rörande befintliga bryggors legala status i planhandlingarna.

I naturvärdesinventeringen anges att ”den bebyggda delen av Jagersö har förhållandevis stora tomter, där obebyggda delar till stor del är bevuxen med skog, alltifrån smala trädriddåer till mer sammanhängande skogsbestånd. Tillsammans bildar dessa stråk en grönstruktur av betydelse för den biologiska mångfalden och för områdets hydrologi”. Naturvårdsverket saknar en redogörelse i planhandlingarna som visar på att befintliga fastigheter i sin helhet utgörs av tomtmark som är i anspråktagen på sådant sätt som avses i miljöbalkens bestämmelser.

Strandskyddets syften och fri passage

Strandskyddet syftar till att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden, och bevara goda livsvillkor för djur-

och växtlivet på land och i vatten. Det föreslagna planområdet har höga naturvärden genom bland annat förekomst av skyddsvärda träd, 100–200-åriga ekar och tallar som hyser hotade arter. Naturinventeringen visar även på vikten av de spridningskorridorer som idag finns mellan dessa skyddsvärda trädmiljöer. Kommunen har i sin plan inte visat hur man avser att bibehålla dessa och bevara goda livsmiljöer för djur- och växtlivet.

I Mark- och miljööverdomstolens dom i mål MÖD 2016:13 Arenastaden fann domstolen att för att bestämmelsen i 7 kap 18 c § första stycket 1 ska vara tillämplig är det inte tillräckligt att delar av det område där strandskyddet ska upphävas kan anses vara ianspråktaget. För att det ska föreligga särskilda skäl enligt den aktuella bestämmelsen måste området dessutom vara ianspråktaget på ett sätt som gör att området saknar betydelse för strandskyddets syften, dvs. att trygga allmänhetens tillgång till strandområden och att bevara goda livsvillkor för djur- och växtliv. Stora delar av det område där strandskyddet föreslogs upphävas hade överhuvudtaget inte tagits i anspråk och vissa delar var inte heller ianspråktagna på ett sätt som saknar betydelse för strandskyddets syften. (MÖD 2016:13). Det förelåg därför inget skäl för att upphäva strandskyddet med stöd av 7 kap § 18 c § punkten 1.

I planen anges också att strandskyddet för p-platser och vägar upphävs med stöd av särskilda skälet i 7 kap 18 c § punkten 3, att anläggningen för sin funktion måste ligga vid vattnet och behovet inte kan tillgodoses utanför området. Naturvårdsverket ifrågasätter behovet av att dessa anläggningar behöver finnas inom strandskyddsområdet. Resonemang om både bedömningen och alternativa placeringar saknas, vilket krävs för att skälet ska kunna återopas.

Vidare framgår av 7 kap. 18 f § att ett beslut om att upphäva eller ge dispens från strandskyddet inte ska omfatta ett område som behövs för att mellan strandlinjen och byggnaderna eller anläggningarna säkerställa fri passage för allmänheten och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet. Naturvårdsverket anser att en tydlig sådan redovisning saknas i planförslaget.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis anser Naturvårdsverket, i likhet med länsstyrelsen, att strandskyddet inom planområdet inte kan upphävas på de grunder som kommunen återopar. Brister i planunderlaget samt det faktum att endast delar av planområdet synes vara ianspråktaget, i kombination med de höga naturvärden samt den betydelse för friluftslivet som planområdet har, ger vid handen att länsstyrelsens bedömning bör stå fast.

Beslut om detta yttrande har fattats av enhetschef Sara Beckman.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit miljöjuristerna Helen Wester-Lindgren och Nils Hallberg samt handläggare Malin Almquist, föredragande.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter

För Naturvårdsverket

Sara Beckman

Malin Almquist



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

Datum
2021-08-18

Ärendenr 1(6)
MSB 2021-07394

Ert datum
2021-06-15

Er referens
2601/2021

Enheten för arbete med naturolyckor och
beslutsstödsystem (RO-NB)
Kester Gibson
010-240 5396
Kester.Gibson@msb.se

Boverket

OXELÖSUND KOMMUN
2022-03-15
Handl.nr
Diariernr

Begäran om yttrande i ärende om detaljplan för Östra och Södra Jogersö, Oxelösunds kommun.

Bakgrund

Länsstyrelsen i Södermanlands län har med stöd av 11 kap. 10 och 11 §§ PBL upphävt detaljplan för Östra och Södra Jogersö, Oxelösunds kommun. Kommunen har överklagat länsstyrelsens beslut till regeringen som anmodat Boverket att yttra sig efter hörande av MSB. Boverket vill att MSB särskilt yttrar sig över hur översvämningsrisken beaktats.

Planområdet omfattar totalt ca 111 ha och är uppdelat i två områden, Södra som omfattar ca 66 ha och Östra som omfattar ca 45 ha. Totalt finns i dag 136 bostadsfastigheter inom områdena. Möjligheter finns enligt planbeskrivningen att dela fastigheter så att det totalt kan tillskapas 36 nya bostadsfastigheter inom detaljplanens två områden. Planområdena nås via Jogersövägen, den enda tillfartsvägen till Jogersö.

Delar av planområdet, inklusive förbindelsen via Jogersövägen, är lågt beläget och det finns risk för översvämning. Planförslaget innehåller en bestämmelse att lägsta grundläggningsnivå för nybyggt bostadshus ska vara lägst +2,2 meter i höjdsystemet RH2000. Vägen ligger som lägst på +1,23 m och behöver anpassas till ett förändrat klimat för att säkerställa tillgängligheten till ön.

Underlag och vägledning.

Kunskap om klimatförändringens effekter på havet och framtida havsnivåhöjning ökar kontinuerligt. Under 2017 och 2018 tog flera myndigheter i Sverige fram nytt planeringsunderlag för havet i ett framtida klimat. SMHI har tagit fram extremnivåer och framtida medelvattenstånd. För områden med betydande översvämningsrisk, exempelvis Stockholm och Norrköping, finns även framtagna återkomstvärden för 100 år respektive 200 år. IPCC:s senaste rapport "Havet och kryosfären i ett förändrat klimat" från 2019 redovisar ytterligare nytt underlag gällande höjningen av den globala havsnivån. Viktigt att poängtera är att det finns flera osäkerheter i framtagna underlag, scenarier och modeller.

Boverket har tagit fram en tillsynsvägledning för länsstyrelserna för översvämningsrisker i fysisk planering. Enligt vägledningen bör ny sammanhållen

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress:
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984

bebyggelse som grundregel lokaliseras över beräknad högsta nivå för sjöar och hav. Boverkets vägledning konstaterar att beroende på konsekvensens storlek kan det vara befogat att använda sig av en viss säkerhetsmarginal för att hantera osäkerheterna i de nationella och regionala underlagen.

Vägledningen konstaterar att vid förtätning och komplettering av befintliga tätorter och strukturer kan det ibland uppstå svårigheter att fullt ut tillämpa de grundläggande utgångspunkterna för planläggning av bebyggelse. Om det inte är möjligt att lokalisera tillkommande bebyggelse på nivåer så att översvämningsrisken undviks bör planen istället reglera bebyggelsens placering eller utförande så att den nya bebyggelsen klarar översvämning motsvarande de grundläggande utgångspunkterna.

För bostäder bör tillgängligheten generellt säkerställas med tillfartsvägar som klarar översvämning motsvarande de grundläggande utgångspunkterna. Inom planområdet bör detta säkerställas exempelvis genom höjdsättning av vägar och gator. Ansvaret ligger på kommunen att visa att marken är lämplig för ändamålet med hänsyn till risken för översvämning. Vägledningen betonar också vikten av att väga in tillgänglighet till byggnader och beakta skador på funktioner och egendom.

Enligt Boverkets vägledning ska kommunens bedömning av markens lämplighet för bebyggelse ske i ett sammanhang, med beaktande av de allmänna intressena enligt 2 kap PBL. Enligt prop 85/86:1 avser bebyggelse också vägar som hör till samlad bebyggelse. Kommunen ska i sin bedömning därför beakta möjligheten att ordna trafik och annan samhällsservice. I samhällsservice ingår förstås många verksamheter, såväl vardagliga som blåljusverksamhet.

Boverkets vägledning är tydligt med att om framtida skyddsåtgärder utanför planområdet krävs för att en bebyggelse ska anses lämplig måste det ställas mycket höga krav på kommunen att visa att skydden kommer att uppföras. Det krävs således att kommunen utreder och kan visa att skydden är genomförbara ur tekniskt, ekonomiskt och juridiskt perspektiv. För att bedöma översvämningsrisken vid tillsynen måste länsstyrelsen i dessa fall bedöma hur sannolikt det är att skydden verkligen kommer att uppföras i framtiden.

Vid bedömning av planärenden hänvisar Länsstyrelsen i Södermanlands län till planeringsunderlaget "Riskbild 2 Södermanland - Skyfall, lokala avrinningsförhållanden och extrema havsvattenstånd (Rapport 2013:24)" som publicerades 2014.

Enligt kommunens översiktsplan från 2018 ska Länsstyrelsens rekommendationer för fysisk planering vara vägledande inom framtida bebyggelseutveckling i Oxelösund. I fall där bebyggelse lokaliseras i översvämningsutsatta områden bör en riskanalys och skyddsåtgärder genomföras.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress:
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984

I samband med detaljplanen har kommunen tagit fram en dagvattenutredning samt en utredning för klimatanpassningsåtgärder för Jogersövägen.

Översvämningsrisk

Översvämningsrisken utgörs av två komponenter, dels hur sannolik en översvämning kan förväntas vara och dels vilka negativa konsekvenser en översvämning kan förväntas innebära. För att minska risken kan åtgärder behöva vidtas.

Kommunens dagvattenutredning konstaterar att vägar på några ställen på ön kan översvämmas vid höga havsnivåer. Vid dessa punkter kan en höjning av vägen vara en lösning för att fortsatt kunna ta sig fram obehindrat även vid framtida högre havsnivåer. Om föreslagna åtgärder gällande höjdsättning av vägar och ny bebyggelse följs bedöms risken för skada vid översvämning av ny bebyggelse som liten. Generellt är det inte dagvattenhanteringen på ön som är utmaningen utan den stigande havsnivån.

Kommunens "Utredning för klimatanpassningsåtgärder för Jogersövägen" rekommenderar att ett arbete med att höja känsliga vägsträckor bör påbörjas så snart som möjligt. Utredningen påpekar att det saknas riktlinjer för vilken säkerhetsnivå som i så fall ska gälla, samt beräknade vattenstånd för dessa högre nivåer. Med hänsyn till det antal nuvarande och kommande boende som vägen betjänar, är bedömningen att en högre säkerhetsnivå än 200 år inte är motiverad i förhållande till de kostnader åtgärden kan medföra.

En havsnivåanalys har utförts som redovisar högvattenhändelser med 200 års återkomsttid för år 2017 (+2,07 meter), år 2050 (+2,19 meter) samt år 2100, (+2,61 meter) (RH2000). Enligt utredningen behöver Jogersövägen höjas till +2,41 för att klara 200 års återkomsttid år 2100. Nivåerna utgår ifrån framkomlighet för ambulanser som bedöms klara ca 20 cm vatten på vägbanan.

Räddningstjänsten har framfört att om bron ut till Jogersö blir obrukbar eller översvämmas kan ön nås med båt, men att en insats från sjöss kommer förlänga insatstider. Tillträde via bron är absolut att föredra.

Länsstyrelsen konstaterar att Jogersövägen riskerar att översvämmas redan i dagens klimat. Även vägavsnitt inom detaljplanen och några bebyggelsekvarter samt kvarter för tekniska anläggningar riskerar att delvis översvämmas vid högvatten i dagens klimat. Med förändrade havsnivåer till följd av ett förändrat klimat ökar risken för översvämning för bebyggelse inom detaljplanen samt Jogersövägen. Vägen är en förutsättning för planområdets tillgänglighet. Länsstyrelsen tolkar Boverkets tillsynsvägledning att vägar kan tillåtas ha en översvämningsrisk med återkomsttid om 200 år där det finns vägar med förbifartsmöjlighet. Jogersövägen är dock öns enda tillfartsväg.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress:
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984

Länsstyrelsen hänvisar till nivåerna för högsta högvatten i rapporten "Riskbild 2 Södermanland" (rapport 2013:24). För Oxelösund fastställer rapporten en extremnivå för havsytan (3,17 m) baserad på ett havsvattenstånd med 100 års återkomsttid (1,67 m) med tillägg för lokala faktorer i form av vågor (1,0 m) och en säkerhetsmarginal (0,50 m). Rapporten redovisar en rekommenderad grundläggningsnivå på 2,2 m och en adaptiv rekommenderad lägsta grundläggningsnivå som skulle ligga på 3,17 m.

Länsstyrelsen anser att inga av de förslag och åtgärder som föreslås i utredningen om klimatanpassningsåtgärder har säkerställts i detaljplanen eller på annat sätt. Länsstyrelsen noterar också att kommunens utredning inte har hanterat områden inom den delen av detaljplanen som gäller Jegersö Södra när det gäller frågan om påverkan vid höga havsnivåer.

Länsstyrelsen bedömer sammanfattningsvis att den antagna detaljplanen inte säkerställer att bebyggelsen blir lämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion. Detaljplanen ska därför upphävas.

Kommunen bestrider Länsstyrelsens syn att klimatanpassningsåtgärd av den enda tillfartsvägen till planområdet, den kommunalt ägda Jegersövägen, inte är säkerställd. Kommunen hänvisar till faktum att kommunen äger vägen och all erforderlig mark kring vägen. Kommunen hänvisar också till öns stor betydelse för naturvård, friluftsliv och rekreation, och att Jegersö är utpekad som utvecklingstråk i översiktsplanen. Detta menar kommunen sammantaget kompenserar för att exakta projekterade- och finansierade åtgärder ännu så länge inte tagits fram.

MSB:s synpunkter

MSB arbetar med att stödja samhällets förmåga att förebygga och hantera olyckor och kriser. I detta arbete ingår bland annat att kartera översvämningssrisker, att arbeta med myndighetens uppdrag enligt förordningen om översvämningssrisker och att stödja samhällets beredskap att hantera översvämningar.

I MSB:s översvämningssportal finns utbredningsskikt som visar översvämmad mark för varje halvmeter mellan 1,0 till 5,0 m havsnivåhöjning. Det framgår tydligt att delar av planområdet och anslutningsvägen kan komma att översvämmas redan vid ett ökat havsvattenstånd på 1,5 m. Vid en nivå på 2,5 m är stora delar av Jegersövägen men också delar av Nötuddsvägen och Sjöboviksvägen samt en del bebyggelse på ön översvämmade.

MSB har inte uppgifter för en 200-års händelse framtagna för Oxelösunds kommun men för Stockholm är 200-årsnivån 1,49 m, utan tillägg eller säkerhetsmarginal ([Extremvattenstånd i Stockholm, SMHI 2018](#)). Motsvarande nivå för Norrköping är 1,75 m ([Extremvattenstånd Norrköping, SMHI 2018](#)).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress:
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240
Fax: 010-240 56 00

registrator@msh.se
www.msh.se

Org.nr: 202100-5984

MSB delar kommunens syn att det finns flera osäkerheter och oklarheter kring vilken havsnivå och vilka riktlinjer ska tillämpas vid bedömning av ärendet samt vid dimensionering av skyddsåtgärder. Under planprocessen har det tillkommit nya uppgifter och nytt underlag som Länsstyrelsen, och övriga myndigheter, än så länge inte aktualiserat. Ur ett riskbedömningsperspektiv är det positivt att kommunen uppmärksammar dessa brister och osäkerheter. Det är också rimligt att både länsstyrelsen och kommunen tillämpar en säkerhetsmarginal i sina beräkningar. Trots osäkerheter och vissa skillnader i olika beräkningsmodeller är det dock klarlagt att det finns en risk för översvämning från havet och att åtgärder behöver vidtas, i synnerhet vad gäller Jogersjövägen.

MSB saknar en särskild riskanalys och en fullständig redovisning av de fastigheter, tekniska anläggningar och övriga infrastruktur som skulle påverkas av en översvämning på ön. MSB saknar också en redovisning av risker för människors liv och hälsa samt eventuella skador på funktioner och egendom. Vissa uppgifter finns i planbeskrivningen, tillhörande dagvattenutredning samt utredningen för bron, men det är svårt att fullt utläsa de eventuella konsekvenserna av en översvämning från planhandlingarna.

MSB anser det rimligt att säkerställa tillgänglighet och funktionalitet vid en översvämning även om den är temporär och kortvarig. En översvämning från havet kommer med största sannolikhet i samband med en storm vilket i sig kan orsaka behov av tillgänglighet för räddningstjänsten till området. Boende bör också kunna ta sig till och från sin bostad under en händelse. I funktionaliteten ingår även att teknisk infrastruktur, elförsörjning, vatten, avlopp m.m. fortsätter att fungera.

MSB vill upplysa om att framkomlighet för räddningstjänsten, ambulanser och andra fordon vid översvämmade vägar inte enbart avgörs av vattens djup. Utöver vattendjup är flödes hastighet, sikt, bärighet och utmärkning av väg också avgörande faktorer. Att köra ett fordon genom översvämmade områden är farligt, och människor, inklusive blåljuspersonal, bör inte utsättas för risker för liv och hälsa.

Jogersjövägen utgör öns enda tillfartsväg och planområdet omfattar ett stort antal fastigheter. Att anpassa vägförbindelsen till ett förändrat klimat är också en förhållandevis kostsam åtgärd. MSB anser därför att det är motiverat att ställa höga krav på planering, projektering och dimensionering av en ny förbindelse. Det ska dessutom vara sannolikt att åtgärden kommer att verkställas i framtiden.

Att kommunen äger vägen och all erforderlig mark kring vägen talar för att en eventuell åtgärd kommer att genomföras. En tydlig tidsplan för klimatanpassning av vägförbindelsen har dock inte presenterats. Vägförbindelsen nämns inte heller uttryckligen i kommunens översiktsplan. MSB anser att det finns flera frågetecken kring när och om en ny vägförbindelse kommer att verkställas.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress:
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240
Fax: 010-240 56 00

registrator@msh.se
www.msh.se

Org.nr: 202100-5984

Ovan pekas på flera brister vad gäller bedömningen av översvämningsrisk. MSB anser därför att Länsstyrelsen har gjort en rimlig bedömning att den antagna detaljplanen inte säkerställer att bebyggelsen blir lämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för översvämning och därtill hörande konsekvenser.

I detta ärende har avdelningschef Cecilia Looström beslutat. Kester Gibson har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också enhetschefen Mette Lindahl Olsson deltagit.

Cecilia Looström

Kester Gibson