



Överprövning av Oxelösunds kommuns beslut att anta detaljplan för Östra och Södra Jogersö

Beslut

Länsstyrelsen upphäver med stöd av 11 kap. 10 och 11 §§ plan- och bygglagen (2010:900), PBL, kommunfullmäktiges i Oxelösunds kommun beslut den 11 november 2020, § 97, att anta detaljplan för Östra och Södra Jogersö.

Beskrivning av ärendet

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. Dessa ges i detaljplanen utökade byggrätter till max 15 % av fastighetens landareal, dock högst 260 kvm byggnadsarea varav högst 150 kvm byggnadsarea för huvudbyggnad. Möjligheter finns enligt detaljplanen 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.

I yttrande den 17 januari 2017 angående eventuell betydande miljöpåverkan bedömde Länsstyrelsen, till skillnad från kommunen, att betydande miljöpåverkan till följd av planens genomförande inte går att utesluta. I yttrandet lyftes frågor angående strandskydd, klimatanpassning, risk och sårbarhet samt naturmiljö. Kommunen valde sedan att inte genomföra någon miljöbedömning med tillhörande miljökonsekvensbeskrivning.

Länsstyrelsen framförde i sitt samrådsyttrande den 28 augusti 2018 att ett antagande av detaljplanen kommer att prövas om inte synpunkter angående miljö kvalitetsnormer (MKN) för vatten, strandskydd och risk för översvämning kan lösas på ett tillfredsställande sätt.

Inför granskningen utfördes en dagvattenutredning, daterad den 20 februari 2019, reviderad den 2 maj 2019, samt en dokumentation av naturvärden i april 2019.

Vid granskningen av detaljplanen, bedömde Länsstyrelsen i sitt yttrande den 4 december 2019, att synpunkter från samrådet inte tillgodosetts i planförslaget. Länsstyrelsen bedömde med hänsyn till ingripandegrunderna i 11 kap. 10 § PBL och då kända förhållanden att ett antagande av detaljplanen skulle komma att prövas om inte synpunkter avseende översvämning, strandskydd, MKN för vatten och geotekniska risker beaktats och tillgodosetts vid antagandet. Vid granskningen förelåg yttrande från Statens Geotekniska Institut, SGI, som ansåg att en bergteknisk utredning ska utföras av bergteknisk sakkunnig över de förekommande bergsslänterna i anslutning till planområdet. En sådan utredning har inte genomförts innan antagande av detaljplanen.

Kommunfullmäktige i Oxelösunds kommun antog den 11 november 2020 detaljplanen. Beslutet kom till Länsstyrelsen den 20 november 2020, och Länsstyrelsen beslutade den 10

december 2020 att överpröva kommunfullmäktiges beslut. Av beslutet framgår att Länsstyrelsen befarade att miljö kvalitetsnormerna för vatten inte följs eftersom det inte framgår av detaljplanen hur dagvattnet ska hanteras inom planområdet och hur det säkerställs att miljö kvalitetsnormerna följs. Länsstyrelsen befarade vidare att strandskyddet i detaljplanen upphävs i strid med gällande bestämmelser, särskilt med beaktande av de höga naturvärdena inom området. Länsstyrelsen befarade också att bebyggelsen blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Efter kommunfullmäktiges beslut har en utredning angående klimatanpassningsåtgärder för Jagersövägen tillfogats ärendet. Utredningen är genomförd av Ramböll och är daterad den 25 november 2020.

Enligt 11 kap. 11 § andra stycket PBL ska beslut enligt första stycket fattas inom två månader från det att länsstyrelsen har beslutat om överprövning enligt 10 § första stycket om inte längre tid är nödvändig med hänsyn till ärendets omfattning eller andra särskilda omständigheter.

Med hänsyn till ärendets komplexitet samt mellankommande julsemestrar bedömer Länsstyrelsen att längre tid har varit befogad.

Motivering till beslutet

Översvämning, klimatanpassning samt risk och säkerhet

Jagersövägen är den enda tillfartsvägen till de båda planområdena Östra och Södra Jagersö. Länsstyrelsen bedömer med stöd i planeringsunderlaget "Riskbild 2" (rapport 2013:24) att Jagersövägen riskerar att översvämmas redan i dagens klimat. Även vägvagnsnitt inom respektive detaljplan 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 Jagersövägen. Det bör framhållas att de beräknade nivåerna för framtida havsnivåer vid högvatten sträcker sig fram till år 2100. De beräknade nivåerna utgör inte en övre gräns för hur högt havet kan stiga efter sekelskiftet till följd av klimatförändringar.

Referensytor för högsta högvatten (HHW) är beräknade för Oxelsösund i höjdsystemet RH 2000, för både dagens klimat och ett framtida klimat. I takt med att klimatförändringarna fortgår fram till år 2100 förskjuts de beräknade referensytorna för högsta högvatten (HHW) upp till en högre nivå som finns angiven i planeringsunderlaget "Riskbild 2 Södermanland" (rapport 2013:24). Förutom referensnivåerna för högsta högvatten behöver lokala påslag för vågor samt en säkerhetsmarginal beaktas vid bedömning av översvämningsrisk, samtliga nivåer som behöver beaktas kan utläsas i diagram som återfinns i "Riskbild 2 Södermanland" (tabell 11 s. 42 och figur 33, s.43).

Kommunen har under planprocessen gång ändrat planområdesgränsen så att tillfartsvägen till Jagersö inte längre ingår i detaljplanen. Enligt Boverkets vägledning till länsstyrelserna i denna fråga framgår bland annat följande: *I vissa områden riskerar vägar utanför planområdet att översvämmas vilket kan hindra tillfart till området. Detta behöver uppmärksammas och hanteras under planarbetet som en del i lokaliseringsprövningen.*

I Utredning klimatanpassningsåtgärder Jagersövägen daterad den 25 november 2020 beskrivs olika scenarier för att klimatanpassa och säkra att Jagersövägen är framkomlig vid höga havsnivåer, och olika förslag till åtgärder presenteras. Enligt utredningen bör ett

arbete med att höja känsliga vägsträckor påbörjas så snart som möjligt och det handlar om tre vägsträckor som redan i dagens klimat ligger inom riskzonen där ambulanser och personbilar kan hindras att passera vid ett vattenstånd med 200 års återkomsttid.

Inga av de förslag och åtgärder som föreslås i utredningen om klimatanpassningsåtgärder har säkerställts i detaljplanen eller på annat sätt. Länsstyrelsen noterar också att utredningen inte har hanterat områden inom den delen av detaljplanen som gäller Jogersö Södra när det gäller frågan om påverkan vid höga havsnivåer. Enligt Länsstyrelsens rapport 2013:24, "Riskbild 2 Södermanland, Skyfall, lokala avrinningsförhållanden och extrema vattenstånd", riskerar Nötuddsvägen att översvämmas och skära av den södra delen vid Trappviken.

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 redan på den grunden upphävas.

Strandskydd

Att upphäva strandskyddet genom bestämmelser i en detaljplan förutsätter att det finns särskilda skäl enligt 7 kap. 18 c-d §§ miljöbalken (MB) och att intresset av att ta området i anspråk på det sätt som avses med planen väger tyngre än strandskyddsintresset. Upphävande av strandskyddet får inte omfatta ett område som behövs för att säkerställa fri passage och allemansrättslig tillgång till området för allmänheten samt bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet. Enligt Länsstyrelsens bedömning har upphävandet av strandskyddet genom bestämmelser i detaljplanen inte fullt ut anpassats till de specifika förhållanden som finns inom olika delar av planområdena. Tillräckligt underlag för att bedöma förhållandena saknas i planhandlingarna. Förutom brister i underlaget brister detaljplanen också i redovisningen av de särskilda skäl som ligger till grund för upphävandet av strandskyddet.

Resonemang kring fri passage saknas. Även om fri passage saknas för allmänheten inom delar av planområdet så ska fri passage enligt 7 kap 18§ miljöbalken säkerställas för att bevara goda livsförhållanden för djur- och växtlivet inom strandzonen.

På en stor del av kvartersmarken saknas prickmark längs med strandlinjen. Med planen och dess möjlighet till ökat antal fastigheter och utökade byggrätter så kan det i framtiden innebära bebyggelse direkt invid stranden, till exempel Attefallhus. Det finns en risk att den avhållande effekten på allmänhetens tillgång till vattenområdet ökar genom att den upplevda hemfridszonen ökar.

Befintliga bryggors lagliga status framgår inte av planhandlingarna. Vattenområdet har sedan tidigare omfattats av strandskydd. Planen redogör inte för om befintliga bryggor tillkommit lagligen eller ej och det finns därför risk att det saknas förutsättningar för att anordna de bryggor som planen tillåter. Det har tillkommit nya W₂-områden (bryggor) i antagandehandlingarna i förhållande till granskningshandlingarna. Resonemang kring tillkomsten av dessa områden saknas. Det framgår inte om utredning skett inom W₂-områden för att identifiera grunda bottnar. Ett ökat antal bryggor kan leda till behov av muddring vilket har en negativ miljöpåverkan.

Länsstyrelsen bedömer att de återopade särskilda skälen gällande bryggor samt väg/p-plats i sig inte utgör skäl för upphävande av strandskydd.

På plankartan framgår inte tillräckligt tydligt inom vilka områden strandskyddet upphävs. Länsstyrelsen saknar även information i planbeskrivningen om att strandskyddsdispens krävs för olika typer av åtgärder inom planen där strandskydd fortfarande råder. Planen redogör inte tillräckligt tydligt för de avvägningar som gjorts kring vilka åtgärder som tillåts genom upphävande av strandskydd i detaljplanen och vilka åtgärder som avses att tillåtas i senare dispensprövning. Vidare ifrågasätter Länsstyrelsen förutsättningarna för att upphäva strandskyddet inom delar av planområdena, särskilt med beaktande av de höga naturvärdena. Särskilda skäl för upphävande av strandskyddet har inte angivits och intresseavvägning gentemot strandskyddets syften har inte gjorts.

Planen anger att befintliga områden med kvartersmark som endast får bebyggas med sjöbodar och bastur utökas något uppåt i terrängen för att medge klimatanpassning. Bastu och sjöbodar är byggnader som riskerar att påverka den upplevda tillgängligheten på platsen. Byggnaders lagliga status framgår inte av planhandlingarna och det saknas redovisning av särskilt skäl till att strandskyddet upphävs.

Länsstyrelsen bedömer sammantaget att det inte har visats att finns särskilda skäl enligt 7 kap. 18 c § miljöbalken (MB) för upphävande av strandskyddet inom alla delar av detaljplanen. Det har heller inte visats att intresset av att ta området i anspråk på det sätt som avses med planen väger tyngre än strandskyddsintresset. Upphävande av strandskyddet får inte omfatta områden som behövs för att säkerställa fri passage och allemansrättslig tillgång till området för allmänheten samt bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet, vilket Länsstyrelsen bedömer sker inom delar av planområdet.

Länsstyrelsen bedömer därför att den antagna detaljplanen också ska upphävas med hänsyn till att strandskyddet enligt 7 kap. miljöbalken till delar upphävs i strid med gällande bestämmelser.

Dagvatten och miljö kvalitetsnormer (MKN) för vatten

Detaljplanens nya samt utökade bygggrätter möjliggör ett ökat byggande som innebär fler hårdgjorda ytor inom planområdena, vilket kommer att påverka vattnets flöde och infiltration. Planbeskrivningen anger att det är upp till varje enskild fastighetsägare att lösa dagvattenhanteringen. Beskrivning över hur dagvattnet ska hanteras kring vägar och via dikessystem m.m. saknas i planen och framtida hantering av dikessystem, översilningsmark, höjdsättning av vägar mm har inte säkerställts genom bestämmelser på plankartorna. Länsstyrelsen bedömer att det är viktigt att se till helhetsbilden när det gäller dagvattenhanteringen inom detaljplanens två delområden, denna förloras om varje enskild fastighetsägare ska ansvara för sin egen dagvattenhantering.

I dagvattenutredningen (maj 2019) beskrivs hur dagvattnet kan hanteras och vad som behöver utvecklas ytterligare. Länsstyrelsen noterar att tillämpliga delar inte har lyfts in i planbeskrivningen, och nödvändiga planbestämmelser har inte införts på plankartorna. I dagvattenutredningen anges till exempel att vissa framtida fastigheter har större risk för att drabbas av översvämning än andra. Detta samt vilka åtgärder som behöver vidtas framgår inte av planhandlingarna.

Den antagna detaljplanen brister enligt Länsstyrelsens bedömning således i redovisning och säkerställande av dagvattenhanteringen.

Planens påverkan på miljökvalitetsnormerna för vatten kan inte bedömas utifrån det bristfälliga underlaget och Länsstyrelsen finner därför att det kan finnas risk för att föroreningar kan spridas till omgivande mark, yt- och grundvatten så att MKN vatten påverkas negativt.

Länsstyrelsen bedömer att kvalitetsfaktorer för morfologiskt tillstånd i kustvatten och vatten i övergångszon kan påverkas negativt av att antalet bryggor utökas enligt detaljplanen, detta då vissa av W-områdena inte har det djup som erfordras för att få in en båt och muddring inte är att föredra vid uppföring av bryggor.

Av den antagna detaljplanen framgår det således enligt Länsstyrelsens bedömning inte på ett godtagbart sätt hur miljökvalitetsnormerna för vatten enligt 5 kap. miljöbalken följs.

Sammanfattning

Mot bakgrund av det ovan anförda och med stöd av 11 kap. 11 § PBL anser Länsstyrelsen att detaljplanen ska upphävas, då bebyggelsen blir olämplig med hänsyn till översvämningensrisken och människors hälsa och säkerhet, att strandskydd upphävs i strid med gällande bestämmelser och att detaljplanen inte har säkerställt att miljökvalitetsnormerna för vatten följs.

Bestämmelser som beslutet grundas på

2 kap. 5§ PBL:

Vid planläggning och i ärenden om bygglov eller förhandsbesked enligt denna lag ska bebyggelse och byggnadsverk lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till

1. människors hälsa och säkerhet,
2. jord-, berg- och vattenförhållandena,
3. möjligheterna att ordna trafik, vattenförsörjning, avlopp, avfallshantering, elektronisk kommunikation samt samhällsservice i övrigt,
4. möjligheterna att förebygga vatten- och luftföroreningar samt bullerstörningar, och
5. risken för olyckor, översvämning och erosion.

11 kap 10§ PBL:

När länsstyrelsen enligt 5 kap. 29, 38 eller 39 § har fått ett meddelande om att en kommun beslutat att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, ska länsstyrelsen inom tre veckor besluta om den ska överpröva kommunens beslut eller inte.

Länsstyrelsen ska överpröva kommunens beslut, om beslutet kan antas innebära att

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,
2. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt,
3. en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,
4. strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser, eller
5. en bebyggelse blir olämplig eller ett byggnadsverk olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

11 kap. 11§ PBL:

Länsstyrelsen ska upphäva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser i dess helhet, om beslutet har en sådan innebörd som anges i 10 § andra stycket. Om kommunen medger det, får beslutet upphävas i en viss del.

Beslut enligt första stycket ska fattas inom två månader från det att länsstyrelsen har beslutat om överprövning enligt 10 § första stycket om inte längre tid är nödvändig med hänsyn till ärendets omfattning eller andra särskilda omständigheter.

13 kap 5§ PBL:

Länsstyrelsens beslut enligt 11 kap. 11 § att helt eller i en viss del upphäva kommunens beslut om detaljplan, områdesbestämmelser, lov eller förhandsbesked får överklagas hos regeringen.

7 kap 18 § c MB:

Som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet får man beakta endast om det område som upphävandet eller dispensen avser

1. redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften,
2. genom en väg, järnväg, bebyggelse, verksamhet eller annan exploatering är väl avskilt från området närmast strandlinjen,
3. behövs för en anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet och behovet inte kan tillgodoses utanför området,
4. behövs för att utvidga en pågående verksamhet och utvidgningen inte kan genomföras utanför området,
5. behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området, eller
6. behöver tas i anspråk för att tillgodose ett annat mycket angeläget intresse.

7 kap. 18 § f MB

Ett beslut om att upphäva eller ge dispens från strandskyddet ska inte 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. Detta gäller inte om en sådan användning av området närmast strandlinjen är omöjlig med hänsyn till de planerade byggnadernas eller anläggningarnas funktion.

Du kan överklaga beslutet

Se bilaga med överklagandehänvisning.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av tf. länsråd Eva Aalbu med länsarkitekt Victor Zakrisson som föredragande. I den slutliga handläggningen har också Torbjörg Sekse (f.d. länsarkitekt), Maria Pettersson (länsjurist), Kaj Hellner (klimatanpassning), Fredrik Nilsson (risk och säkerhet), Kristin Larsson (strandskydd) samt Jenni Johansson Roos (MKN vatten) medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

BESLUT

7(8)

Datum

Dnr

2021-02-25

404-8581-2020

Så här hanterar Länsstyrelsen personuppgifter

Information om hur vi hanterar dessa finns på www.lansstyrelsen.se/dataskydd.

Bilaga 1 Överklagandehänvisning regeringen

Du kan överklaga beslutet

Om du inte är nöjd med länsstyrelsens beslut, kan du skriftligen överklaga beslutet hos regeringen.

Hur överklagar jag beslutet?

Länsstyrelsen måste pröva att överklagandet har kommit in i rätt tid, innan det skickas vidare tillsammans med handlingarna i ärendet. Därför ska du lämna eller skicka din skriftliga överklagan till Länsstyrelsen Södermanlands län antingen via e-post; sodermanland@lansstyrelsen.se, eller med post; Länsstyrelsen Södermanlands län, 611 86 Nyköping.

Tiden för överklagande

Ditt överklagande måste ha kommit in till länsstyrelsen **inom tre veckor** från den dag du fick del av beslutet. Om det kommer in senare kan överklagandet inte prövas. I ditt överklagande kan du be att få ytterligare tid till att utveckla dina synpunkter och skälen till att du överklagar. Sedan är det regeringen som beslutar om tiden kan förlängas.

Parter som företräder det allmänna ska ha kommit in med sitt överklagande **inom tre veckor** från den dag då beslutet meddelades.

Ditt överklagande ska innehålla

- vilket beslut som du överklagar, beslutets datum och diarienummer,
- hur du vill att beslutet ska ändras, samt
- varför du anser att länsstyrelsens beslut är felaktigt.

Om du har handlingar som du anser stödjer din överklagan så bör du bifoga kopior på dessa. Kontakta länsstyrelsen i förväg om du behöver bifoga filer som är större än 15 MB via e-post.

Ombud

Om du anlitar ett ombud som sköter överklagandet åt dig ska ombudet underteckna skrivelsen, bifoga en fullmakt i original från dig samt uppge sitt eget namn, adress och telefonnummer.

Behöver du veta mer?

Har du ytterligare frågor kan du kontakta länsstyrelsen via e-post, sodermanland@lansstyrelsen.se, eller via växeltelefonnummer 010-223 40 00. Ange diarienummer 8581-2020.