

PM – Aspöja 1:18, Bergön

Upphävande av strandskydd

1 Bakgrund

Söderköpings kommun avser att begära planeringsbesked av länsstyrelsen enligt 5 kap. 10 a och 10 f §§ PBL, under arbetet med att ta fram en detaljplan för fastigheten Aspöja 1:18, som omfattar hela Bergön. Vid ett planeringsbesked ska länsstyrelsen bedöma om en åtgärd som kommunen avser att planera för i en detaljplan har en sådan innebörd som anges i 11 kap. 10 § andra stycket PBL. Ett besked får förenas med villkor.

Av 11 kap. 10 § andra stycket PBL följer att länsstyrelsen ska bedöma om beslutet antas innebära att ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses eller om strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser.

Om länsstyrelsen ger ett planeringsbesked får överprövning inte ske med hänvisning till den fråga som beskedet avser.

Utvecklingen av Bergön presenteras i ansökan med bilagor. I ansökan framgår vidare en redogörelse för de skyddade intressen som berör Bergön. Denna PM ska ses som ett komplement till bedömningen av förhållandet mellan strandskyddets intressen och utvecklingen av Bergön enligt ansökan.

2 Förutsättningar

Hela fastigheten omfattas av strandskydd vilket medför att det inte finns några förutsättningar att utveckla ön utan att beröra strandskyddet. Samtidigt omfattas Bergön av riksintressen för naturvård och friluftsliv. Det finns vidare kulturhistoriska intressen hänförliga till militärhistorien på ön.

Det finns ett antal byggnader på ön samt ett välutvecklat vägnät. Inom ön finns det flera lämningar från tiden då fastigheten nyttjades av försvarsmakten. I västra delen av ön finns en hamn.

advokataktiebolaget nordic law

göteborg office • p.o. box 5043 • se-402 21 gothenburg, sweden • phone +46(0)31 81 51 00

malmö office • skeppsbron 11 • se-211 20 malmö, sweden • phone +46(0)40 611 37 30

e-mail office@nordiclaw.se • www.nordiclaw.se • VAT no SE556056520101 • company seat gothenburg



Strandskydd Aspöja 1:18. Fastigheten omfattar hela ön.

3 Riksintressen och områdesskydd

3.1 Riksintresset för friluftsliv enligt 3 kap. 6 § miljöbalken

Gällande riksintresset för friluftsliv framgår följande av intresse. ”Åtgärder som behövs för att bevara områdets värden för friluftslivet innefattar bl.a. att områdets karaktär med möjligheter till båtliv, fiske, vad vandring m.m. bibehålls. Stränderna och andra attraktiva områden behöver hållas allemansrättsligt tillgängliga. [---] Även fortsatt underhåll och tillgång till befintliga badplatser, båtrampar, vandringsleder utanför skyddade områden. Åtgärder, verksamheter och andra intressen som påtagligt kan skada områdets värden bedöms bl.a. vara

- Exploateringar som begränsar allmänhetens tillträde till stränder
- Försvårande av allmänhetens tillträde till området genom t.ex. barriärskapande verksamheter.
- Ändrad markanvändning som enskilt eller kumulativt kraftigt försämrar upplevelsen av området

Möjligheterna till friluftsliv som bygger på upplevelser av områdets mycket höga natur- och kulturvärden är en av områdets självklara styrkor och tillgångar. För att möta en ökad efterfrågan på upplevelser behöver besöksnäringarna i området utvecklas och stärkas på ett sätt som uppskattas av besökarna samtidigt som värdena inte äventyras. [---] Genom en bättre samordnad och kvalitativt utvecklad turismnäring kan en lönsam och långsiktigt hållbar näring utvecklas som leder till fler arbetstillfällen. Friluftsintriktade/anpassade byggnationer, anläggningar och verksamheter som kan bidra till att stärka upplevelsen och nyttjandet av området bör främjas.

Bergön ger således särskilt goda förutsättningar för en bred typ av friluftsliv och åtgärder som behövs för att bevara områdets värden för friluftslivet innefattar bland annat att områdets karaktär med möjligheter till båtliv, fiske, bad, vandring m.m. bibehålls. Förutsättningarna för att bibehålla värdet är att naturvärdena står emot viss besöksfrekvens och att det finns tålighet till slitage. Tillgänglighet, frihet från störningar såsom buller och frånvaro av restriktioner såsom hinder för allemansrätten är också en viktig del. Friluftslivet på Bergön kommer även att bidra till att syftet med riksintresset i regionen upprätthålls.

3.2 Riksintresset för naturvård enligt 3 kap. 6 § miljöbalken

Gällande riksintresset för naturvård framgår att den vidsträckta och finskurna Östgötaskärgården med sin mångfald av naturmiljöer, med flera sällsynta och hotade arter, är en helt unik miljö av utomordentligt stort naturvärde och synnerligen skyddsvärd.

3.3 Riksintresset för rörligt friluftsliv enligt 4 kap. 2 § miljöbalken

Gällande riksintresset för rörligt friluftsliv enligt 4 kap. 2 § miljöbalken, anges att natur- och kulturvärden inte får skadas påtagligt. Turismens och friluftslivets, främst det rörliga friluftslivets intressen, ska prioriteras vid bedömningen av olika exploateringsföretag. Bestämmelserna utgör inte hinder för utvecklingen av det lokala näringslivet.

3.4 Riksintresse obruten kust enligt 4 kap 3 § miljöbalken

Riksintresset obruten kust anger att inom området får vissa utpekade anläggningar inte komma till stånd. Utvecklingen av Bergön omfattar inte sådana anläggningar och bestämmelsen är därmed inte aktuell.

3.5 Strandskydd

3.5.1 Inledning

Reglerna om strandskydd finns i 7 kap. miljöbalken. Strandskyddet syftar dels till att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden, dels bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten. Strandskyddet innebär ett förbud att uppföra nya byggnader. Byggnader eller byggnaders användning får inte ändras eller andra anläggningar eller anordningar utföras om det hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där denna annars skulle ha fått färdas fritt. Vissa undantag föreligger för anläggningar för särskilda näringar men dessa är inte aktuella i förevarande fall.

3.5.2 Särskilda skäl

För att strandskyddet ska upphävas eller dispens ska ges, krävs särskilda skäl. De särskilda skälen framgår av 7 kap. 18 c § och består av sex punkter:

- 1) Området har redan tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften,
- 2) Området 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) Området 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.

3.5.3 Intresseavvägning

Om det föreligger särskilda skäl ska därefter en intresseprövning ske enligt 25-26 §§. I första ledet får en inskränkning i den enskildes rätt att använd mark eller vatten som grundas på skyddsbestämmelsen inte gå längre än som krävs för att syftet med bestämmelsen tillgodoses. I andra ledet anges att dispens endast får ges om det är förenligt med förbudets eller föreskriftens syfte.

I två nyligen avgjorda mål från mark- och miljööverdomstolen (M 4793-19 och M 4244-19) har dock egendomskyddet enligt Regeringsformen numera fått en starkt ställning på ett sätt som även påverkar tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna. Innebörden av avgörandena är att även andra omständigheter än de som framgår av 7 kap. 18 c § miljöbalken kan beaktas vid en intresseavvägning. Detta innebär således att även om inga omständigheter i det enskilda fallet ”passar in” under de uppräknade undantagen, kan dispens ges efter en avvägning mellan det enskilda och det allmänna intresset. Om syftet med strandskyddsbestämmelserna kan tillgodoses och till och med gagna de utpekade intressena för naturvård och friluftsliv, finnas det svaga skäl att inskränka den enskildes rätt att använda de områden som omfattas av strandskyddet. Avgörandena innebär att den tidigare mycket rigida tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna har nyanserats och intresseavvägningen ska ges en betydligt större vikt än tidigare.

3.5.4 Lokaliseringsbedömning

När det gäller utvecklingen av Bergön är punkterna 1,3 och 5 relevanta. För punkterna 3 och 5 framgår att en lokaliseringsbedömning initialt måste genomföras. Det måste således visas att verksamheten inte kan genomföras utanför strandskyddat område. I detta sammanhang är det viktigt att påtala att hela Bergön omfattas av strandskydd. Det finns alltså ingen möjlighet till alternativa lokaliseringar utanför strandskyddat område på Bergön. Därutöver har en vidare lokaliseringsprövning utförts inom kommunen, vilket framgår av ansökan.

3.5.5 Området redan ianspråktaget (18 c § p 1)

Bestämmelsen avser sådana fall då området redan lagligen är ianspråktaget på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften. Det som främst åsyftas är det som utgör tomtmark kring ett befintligt bostadshus. Inom det som benämns som hemfridszon ges vanligtvis dispens. Hemfridszonen får dock endast utökas obetydligt. Därmed beviljas vanligtvis dispens för ersättningsbyggnad och komplementbyggnad.

3.5.6 Anläggning till sin funktion vid vatten (18 c § p 3)

Bestämmelsen omfattar endast anläggningar och inte byggnader, vanligtvis brygganläggningar och hamnar. En förutsättning för att dispens ska ges, är att anläggningen för sin funktion måste ligga vid vattnet och behovet inte kan tillgodoses på annat sätt.

3.5.7 Tillgodose angeläget allmänt intresse (18 c § p 5)

För att bestämmelsen ska kunna tillämpas krävs det att området behöver tas i anspråk för ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området. I regeringens proposition 2008/09:119 s. 54 anges följande av intresse.

”En annan omständighet avser en situation då det område som undantaget från strandskydd avser behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området. I vissa situationer kan det vara rimligt att ge företräde åt ett sådant intresse även om strandskyddsintresset kan skadas mer än obetydligt. För att det ska vara fråga om ett angeläget allmänt intresse bör den planerade åtgärden långsiktigt ge fördelar för samhället. Det kan exempelvis vara fråga om att genomföra olika typer av infrastrukturprojekt, åtgärder som tillgodoser kommunens behov av tätortsutveckling, åtgärder för handikappade eller åtgärder som betingas av naturvårdsintressen, andra miljöintressen eller kulturhistoriska intressen inom strandskyddsområdet. En förutsättning är att det kan visas att en annan lokalisering är omöjlig eller i vart fall orimlig för att tillgodose det angelägna allmänna intresset. Avvägning mot områdets skyddsvärden kan i vissa fall innebära att det sankas förutsättningar för ett undantag trots att de angivna skälen finns.”

Mark- och miljööverdomstolen har i ett avgörande (MÖD 2016:10) angett att allmänna intressen som naturvård och vård av kulturhistoriska miljöer, kan utgöra skäl för dispens. I avgörandet hänvisas även till ovannämnda förarbetsuttalande.

4 Skäl för upphävande av strandskyddet

4.1 Inledning

I genomgången ovan framgår syftet med strandskyddsbestämmelserna, de särskilda skäl som föreligger för upphävande av strandskydd samt den utökade intresseavvägning som numera ska göras i bedömningen av upphävandet av strandskyddet. Vid ett beslut om upphävande av strandskyddet ska således prövningen ske i flera led.

Av de naturinventeringar som utförts, framgår att utvecklingen av Bergön inte kommer i konflikt med bevarandet av goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vattnet. Frågan som därför bör

ställas är i vilken utsträckning som utvecklingen kommer i konflikt med den allemansrättsliga tillgången till strandområdena.

Bergön är en kuperad ö vilket innebär att det finns goda möjligheter att placera byggnader och anläggningar utan att detta kommer i konflikt med den allemansrättsliga tillgången till strandområdena. Syftet med strandskyddet, allemansrättslig tillgång till strandområdena, kan därmed upprätthållas även vid en utveckling av ön.

I de fall strandskyddet upphävs, kommer ett område mellan strandlinjen och byggnaderna eller anläggningarna inte omfattas för att säkerställa fri passage samt bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet, enligt 7 kap. 18 f § miljöbalken.

4.2 Ianspråktagna områden

Flera områden på ön är redan ianspråktagna. Inom flera områden finns det skyttevärn och underjordiska bunkrar och andra anläggningar från tiden då försvarsmakten använde Bergön. Dessa områden saknar sådana intressen som är hänförliga till strandskyddets intressen. Inom, eller i anslutning till dessa områden, bör det således kunna föreligga särskilda skäl att utveckla Bergön enligt förslaget. De intressen som strandskyddet ska värna är mycket svaga och strandskyddet bör därför kunna upphävas efter en avvägning med intresset att utveckla Bergön, särskilt mot bakgrund av de refererade domarna från mark- och miljööverdomstolen.

I anslutning till hamnen (benämnt Torg) finns ett antal befintliga lovligt uppförda byggnader för uthyrning. Området är därmed redan ianspråktaget och särskilda skäl föreligger därmed.

4.3 Anläggningar som för sin funktion måste ligga vid vattnet

Området med småbåtshamn, kaj, bryggor, vågbrytare och tillhörande anläggningar måste till sin funktion ligga vid vattnet. Det föreligger därmed särskilda skäl att upphäva strandskyddet.

4.4 Angeläget allmänt intresse

Som framgår av den refererade propositionen ovan så kan det i vissa situationer vara rimligt att ge företräde åt ett allmänt intresse om den planerade åtgärden ger fördelar för samhället långsiktigt. Som exempel nämns åtgärder som betingas av naturvårdsintressen, andra miljöintressen eller kulturhistoriska intressen inom strandskyddsområdet.

Utvecklingen av Bergön syftar bland annat till att tillgängliggöra de naturvårdsintressen som både förekommer på Bergön men även i hela den skyddade skärgården. Vidare syftar det till att tillgängliggöra de militärhistoriska och kulturella intressena som förekommer på ön. Tillgängliggörandet av friluftslivet på Bergön och inom riksintresseområdet, får också anses som ett angeläget miljöintresse. För att detta ska kunna ske måste byggnader och anläggningar uppföras. Uppförandet av sådana byggnader och anläggningar som har anknytning till dessa angelägna intressen utgör således skäl för att upphäva strandskyddet.

Utvecklingen av Bergön innefattar även byggnader för besöksnäring, vandrarhem/hotell, uthyrningsbostäder, informations- och servicebyggnader samt bostäder. Anläggningarna utgör således ett integrerat led i att tillgängliggöra de angelägna naturvårds-, friluftsliv- och kulturella intressena som finns på ön. Samtidigt blir utvecklingen en del i att tillgängliggöra skärgården för en bredare grupp av allmänheten, vilket ligger i linje med de allmänna natur- och friluftslivintressena som ska värnas.

Vid bedömningen av byggnadernas karaktär, ur ett strandskyddsperspektiv, kan dessa därför inte beaktas självständigt och var för sig, utan måste ses som en del i den helhetsbild som utvecklingen av Bergön utgör. Anläggningarna är således en nödvändighet för att kunna tillgängliggöra de andra utpekade allmänna intressena som föreligger – riksintresset för friluftsliv, riksintresset för naturvård och de utpekade kulturhistoriska intressena. Likaså ligger det i linje med intresset att utveckla besöksnäringen och att uppföra anläggningar för ändamålet.

De intressen som strandskyddet ska värna är därmed svaga och utvecklingen av Bergön ska snarare ses som ett led i att tillgängliggöra de övriga utpekade allmänna intressena. Det föreligger därmed särskilda skäl för att upphäva strandskyddet. Likaså finns det skäl att tillämpa de senaste avgörandena från mark- och miljööverdomstolen vid beaktandet av den intresseavvägning som ska ske. Utvecklingen av Bergön är ett led i att tillgängliggöra de utpekade natur- och friluftslivintressena inom regionen för allmänheten. Eftersom strandskyddet ska trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområdena, utgör utvecklingen av Bergön ingen konflikt med strandskyddet utan blir snarare ett led i att värna den allemansrättsliga tillgången. Strandskyddsintressena är därför mycket begränsade och bör vid en intresseavvägning med de enskilda intressena få vika.

5 Sammanfattning

Strandskyddet ska långsiktigt trygga allmänhetens tillgång till strandområden. En förutsättning för tillgången till de strandskyddade områdena är dock att Bergön utvecklas för att möjliggöra tillgången till de allmänna värden som förekommer på ön och i regionen. I stället för att värna allmänhetens tillgång genom strandskydd, får strandskyddet i detta fall en motsatt effekt – Bergön blir endast tillgängligt för de med egen möjlighet att ta sig sjövägen för att uppleva natur-, kultur- och friluftsintrössena.

Utvecklingen av Bergön syftar till att tillgängliggöra skärgårdslandskapet för en bredare målgrupp som därmed ges möjlighet att uppleva natur- och kulturvärdena. Det rörliga friluftslivet främjas, tillgången till naturvärdena kommer att öka och det lokala näringslivet kommer att gagnas. Det är således uppenbart att utvecklingen av Bergön är förenlig med de särskilt utpekade markanvändningsintressen enligt riksintressena.

Utredningen om det föreligger särskilda skäl att upphäva strandskyddet, visar att flera av de i lagrummet angivna särskilda skälen är tillämpliga på utvecklingen av Bergön. Genom de ovan refererade avgörandena från mark- och miljööverdomstolen är det vidare uppenbart att domstolarna betonar att avvägningen mellan de enskilda och de allmänna intressen inte får gå längre än vad som behövs för att syftet med strandskyddet ska tillgodoses, även om det inte föreligger särskilda skäl. Mot bakgrund av att de allmänna natur- och friluftsintrössena samt de militärhistoriska intressena snarare gagnas av utvecklingen av Bergön och att den allemansrättsliga tillgången till strandområdena inte försämras, finns det skäl att upphäva strandskyddet. Länsstyrelsen bör som villkor föreskriva att en passage mot strandlinjen inte får bebyggas.

/Erik Nordström