

Yttrande över "Överklagande av Länsstyrelsen i Västernorrlands läns beslut att upphäva detaljplan för del av Järved 1:101 och del av Järved 1:326 i Örnsköldsviks kommun"

Boverkets ställningstagande

Boverket anser att länsstyrelsens beslut ska stå fast.

Bakgrund

Örnsköldsviks kommun antog den 30 oktober 2023 en detaljplan för del av Järved 1:101 och del av Järved 1:326. Länsstyrelsen i Västernorrlands län har med stöd av 11 kap. 10 och 11 §§ plan- och bygglagen (2010:900), PBL, upphävt kommunens antagandebeslut. Kommunen har överklagat länsstyrelsens beslut att upphäva planen till regeringen.

Regeringen har anmodat Boverket att efter hörande av Naturvårdsverket avge yttrande i ärendet. Naturvårdsverkets yttrande biläggs.

Naturvårdsverkets yttrande

Naturvårdsverket instämmer i länsstyrelsens bedömning att strandskyddet i detaljplanen har upphävts i strid med gällande bestämmelser. Kravet på fri passage är inte tillgodosett i detaljplanen och det saknas även särskilda skäl för att upphäva strandskydd. Naturvårdsverket har också framfört att detaljplanen i flera avseenden saknar underlag och tydliga beskrivningar som visar vilka avvägningar som gjorts i fråga om strandskyddet. Detaljplanen beskriver inte heller på ett tydligt sätt allmänhetens tillgång till området eller växt- och djurlivet i mark- och i vattenområdena.

Boverkets bedömning

Länsstyrelsens upphävande grundar sig i att strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken, MB, upphävs i strid med gällande bestämmelser (11 kap. 10 § 4 PBL).

Hela det aktuella planområdet omfattas av strandskydd med undantag för en liten del i dess nordvästra hörn. Kommunen har med stöd av 4 kap. 17 § PBL upphävt strandskydd i detaljplanen, främst de delar som omfattas av användningen Bostäder, men även inom allmän plats Park och inom vattenområde för bryggor och småbåtshamn. Strandskyddet upphävs inom större delen av planområdet, ner till strandlinjen.

Upphävande av strandskydd i detaljplan

För att kommunen ska kunna upphäva strandskydd genom detaljplan krävs särskilda skäl enligt 7 kap. 18 c § MB, samt att intresset av att ta området i anspråk väger tyngre än strandskyddsintresset. Kommunen har åberopat särskilda skäl enligt 7 kap. 18 c § första stycket 1, 2, 3 och 6 MB. Även om det finns särskilda skäl får upphävandet 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 (7 kap. 18 f § MB).

Länsstyrelsen har motiverat sitt beslut om upphävande med att upphävandet av strandskydd sker i strid med kravet på fri passage enligt 7 kap. 18 f § MB, samt avseende möjliggörandet av bryggor inom planområdet. Länsstyrelsen har dessutom under planprocessens gång framfört synpunkter på kommunens resonemang avseende särskilda skäl för upphävande av strandskydd.

Eftersom länsstyrelsens beslut om upphävande koncentrerats till frågan om fri passage, och en sådan brist i sig skulle vara tillräcklig för att upphäva detaljplanen, är Boverkets yttrande avgränsat till denna fråga.

Fri passage

Enligt 7 kap. 18 f § MB får ett beslut om att upphäva strandskydd 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. Enligt balkens förarbeten behöver området för fri passage omfatta minst några tiotals meter (prop. 2008/09:119 sid. 112).

Kravet på fri passage gäller inte om en sådan användning av området närmast strandlinjen är omöjlig med hänsyn till de planerade byggnadernas eller anläggningarnas funktion. Av förarbetet framgår att i vissa fall kan den åtgärd som ska genomföras med stöd av planen ha en sådan karaktär att området närmast stranden måste tas i anspråk. Det kan också finnas fall då det av t.ex. säkerhetsskäl inte är lämpligt att allmänheten vistas i området för fri passage (a prop. sid. 77).

I detaljplanen har strandskyddet upphävts ner till strandlinjen. Kommunen har bedömt att fri passage inte är möjlig att säkerställa invid strandlinjen med hänsyn till de planerade byggnadernas funktion. Av underlaget framgår också att stora delar av området som är avsett för bostäder är starkt förorenat och till viss del inhägnat för att avhålla allmänheten från att vistas på platsen.

I Naturvårdsverkets yttrande anges bl.a. att de planerade bostädernas funktion inte är sådana att bebyggelsen måste placeras vid vattnet. Att attraktiva bostäder behövs för att finansiera sanering av det förorenade området är inte heller något särskilt skäl för att frånga regeln om fri passage. Boverket delar bedömningen.

Naturvårdsverket har också bedömt att några säkerhetsskäl som motiverar undantag från kravet på fri passage inte är aktuella (jfr a prop. sid. 77). Boverket delar slutsatsen. Som Boverket tolkar uttalandet i förarbetet handlar det om säkerhetsskäl som är knutna till de planerade byggnadernas eller anläggningarnas funktion, inte om säkerhetsskäl inom området som avses tas i anspråk.

Boverket vill också tillägga följande. Av det remitterade materialet framgår att avsikten är att marken ska saneras vid genomförandet. Detta säkerställs genom en planbestämmelse om att bygglov inte får ges innan föroreningarna avhjälpes. Boverket är medvetet om att det ofta är svårt för kommunen att få till stånd en sanering utan att det finns ett ekonomiskt incitament för en exploatör att vidta den. Samtidigt upphävs strandskydd på platsen i första hand för att skapa attraktiva bostäder. Saneringen är också ett villkor för att kunna bygga bostäderna. Som sagts ovan ger lagtexten inte stöd för att beakta andra säkerhetsskäl än sådana som är knutna till de planerade byggnadernas eller anläggningarnas funktion. Sammanfattningsvis är det därför svårt att tolka det som att markföroreningarna gör att fri passage inte kan tillgodose.

Boverket anser att det inte framgår av ärendet i övrigt att fri passage är omöjlig att tillgodose. Länsstyrelsen har därmed haft stöd för sitt beslut att ingripa och upphäva detaljplanen.

Slutsats

Boverket bedömer att kommunens beslut att anta planen innebär att strand-skydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser. Länsstyrelsens beslut att med stöd av 11 kap. 10 och 11 §§ PBL upphäva kommunens beslut ska stå fast.

I detta ärende har rättschef Yvonne Svensson beslutat och signerat beslutet elektroniskt. Föredragande har varit jurist Karl Ewald. I den slutliga handläggningen har också enhetschef Frida Jonsson och jurist Fredrik Hansson deltagit.

Yvonne Svensson
rättschef

Karl Ewald
jurist

Bilaga: Naturvårdsverkets yttrande