



Söderköpings kommun

Planeringsbesked för del av Aspöja 1:18 (Bergön) i Söderköpings kommun

Beslut

Länsstyrelsen beslutar att den planerade bebyggelsen i enlighet med projektförslaget strider mot Länsstyrelsens ingripandegrunder vad avser strandskydd enligt 7 kap miljöbalken. Positivt planeringsbesked kan därför inte lämnas.

Beskrivning av ärendet

Söderköpings kommun begär planeringsbesked som ska klargöra om de avsedda åtgärderna är förenliga med riksintressen enligt 3 och 4 kap miljöbalken samt om strandskyddet enligt 7 kap miljöbalken kan upphävas i föreslagen omfattning.

Begäran avser planläggning av Bergön med anslutande vattenområden. Kvartersmark etableras för bostäder, uthyrningsbostäder, besöksverksamhet, hotell, vandrarhem, centrumändamål, friluftsliv och camping samt tekniska anläggningar för VA- och elförsörjning. Övriga delar av planområdet avser allmän platsmark för natur, torg, hamnområde samt gång- och cykelvägar. Inom vattenområde avsätts vissa delar för småbåtshamn med tillhörande bryggor och vågbrytare. Vissa delar som idag utgör vattenområden omvandlas till quartersmark friluftsliv och camping, endast tält. Planområdet omfattar cirka 31 ha varav drygt hälften är vattenområden. Av landarealen utgör quartersmark cirka en tredjedel och resten naturmark och andra allmänna platser. Omfattningen av bebyggelse är uttryckt som sammanlagd byggnadsarea för byggnader med olika ändamål. Vad avser bostäder möjliggör förslaget uppförande av minst 83-92 enheter med bostäder för privat bruk eller för uthyrning.

Idén bakom utvecklingen av fastigheten Aspöja 1:18 (Bergön) består av flera delar och syftar, enligt ansökan, i stort till att stötta en levande skärgård året runt genom att:

- tillgängliggöra skärgårdslandskapet med sin bredd av natur- och kulturvärden för en bredare målgrupp besökare.
- etablera en nod och entrépunkt till det unika skärgårdsområde som omfattas av Naturvårdsverkets planer på ytterligare nationalparker i Sverige. Noden ska kunna sprida kunskap om skärgårdsmiljön genom bland annat informations- och utbildningsverksamhet, guidning, möjlighet till forskning etc. En nod där hamn, kaj och anläggningar för det rörliga friluftslivet finns för att stötta upplevelsen av den unika skärgården.



- skapa en mångfacetterad destination i norra delen av Sankt Anna skärgård med en unik särprägel grundad på läget i ytterskärgården, det nära förhållandet till höga naturvärden, och militärhistorien kring Kalla kriget. Destinationen kan manifesteras med signaturbyggnader som sätter Sankt Anna skärgård på kartan.
- visa militäranläggningen på Bergön och berätta militärhistorien kring Kalla kriget.
- komplettera näringsverksamheterna i skärgården och förlänga besökssäsongen genom anläggningar som erbjuder aktiviteter och boende året runt för ett flertal näringsaktörer i hela skärgården samt ge möjlighet för arbete på distans.
- erbjuda varierande boendeformer för att locka flera typer av besökare och boende – tillfälliga besökare, fritidsboende, deltidsboende, helårsboende.

Hela Bergön omfattas av strandskydd. Det finns därmed inga platser på ön där byggnader kan placeras utanför strandskyddat område. Byggnationen koncentreras till öns mitt där också befintliga strukturer av värn, vägar och bunkrar finns. Fri passage tillgodoses längs öns stränder. Strandskyddet avses endast upphävas inom angivna byggrätter. På övriga delar av ön ska strandskydd råda alltså. Kommunen tar stöd i följande särskilda skäl vid upphävandet av strandskyddet inom byggrätter och hamnområden:

- Ianspråktaga områden – för tomtmark bebyggd med lagligen uppförda byggnader.
- Anläggningar som för sin funktion måste ligga vid vattnet – för småbåtshamn, kaj, bryggor och vågbrytare
- Angeläget allmänt intresse – utvecklingen av Bergön syftar bland annat till att tillgängliggöra naturvårdsintressen, friluftintressen och militärhistoriska intressen på ön och i hela Sankt Anna skärgård.
- Annat mycket angeläget intresse – den föreslagna utvecklingen kan gagna hela Sankt Anna skärgård genom att ett besöksmål etableras, arbetstillfällen skapas och lokala näringar stimuleras i hela området. Kort sagt ökar förutsättningarna för en levande skärgård.

Vidare framgår av ansökan att naturinventeringar har genomförts och att strandskyddets syften att bevara goda livsvillkor för djur- och växtliv inte bedöms komma att äventyras. Eftersom ön är kuperad och bitvis svårtillgänglig kan nya anläggningar för friluftslivet underlätta åtkomsten till strandområdena. Områden med höga naturvärden bevaras för både flora, fauna och människa. Utvecklingen av Bergön bedöms inte stå i konflikt med strandskyddet utan snarare bli ett led i att värna den allemansrättsliga tillgången samtidigt som naturvärden bevaras.

Kommunen har utrett två alternativa platser med potential att tillgängliggöra skärgården. Ingen av dessa bedöms ha samma unika förutsättningar som Bergön för att tillgängliggöra skärgården för alla.

Enligt kommunens bedömning finns det särskilda skäl att upphäva strandskyddet på det sätt som redovisas i ansökan, att utvecklingen stärker strandskyddets syften, samt att riksintressen tillgängliggörs och värnas enligt miljöbalkens intentioner för att undvika påtaglig skada.



Inför ansökan om planeringsbesked har kommunen genomfört samråd och kungörande enligt 5 kap 10 b och c §§ plan- och bygglagen. En redogörelse av vad som framkommit under den förberedande processen har bifogats ansökan.

Berörda statliga myndigheter har underrättats om det inlämnade planeringsbeskedet med möjlighet att lämna synpunkter på förslaget. En del av myndigheterna har inkommit med yttrande över förslaget och en del har meddelat att man inte avser att yttra sig. Ingen av de berörda myndigheterna har framfört att man motsätter sig att planeringsbesked lämnas.

Planeringsbeskedet lämnas inte inom den tid om högst sex veckor som anges i 5 kap 10 e plan- och bygglagen. Länsstyrelsen har förlängt handläggningstiden för planeringsbeskedet med anledning av ansökans omfattning vilket kommunen har underrättats om den 2 december 2020.

Motivering till beslutet

Riksintressen

Länsstyrelsen bedömer att projektet till viss del stödjer riksintresset enligt 4 kap 1-2 §§ eftersom det bidrar till att göra skärgårdsområdets natur- och kulturvärden tillgängliga för turism och rörligt friluftsliv. Med föreslagna förändringar kan Bergön utvecklas till ett attraktivt turistmål i sig och som stärker möjligheterna till turism och friluftsliv inom en större del av skärgården. Mot bakgrund av att Bergön sedan tidigare är exploaterad och att hänsyn har tagits till särskilt skyddsvärda delar bedömer Länsstyrelsen att skadorna på områdets befintliga natur- och kulturmiljövärden inte är så omfattande att den påtagligt skadar riksintresset. En risk finns dock för att föreslagna bebyggelse ger förändring av landskapsbilden som förvanskar intrycket av den traditionella skärgårdsmiljön. Negativ påverkan kan dock motverkas genom en nedtonad och omsorgsfull gestaltning av den bebyggelse som ska tillföras området. Intrången i vattenområden utgörs av utbyggnad av småbåtshamn med vågbrytare samt etablering av kvartermark för friluftsliv. En kommande planläggning måste i så fall vara förenad med ett villkor om särskild hänsyn till landskapsbilden och till naturmiljön på land och i vattenområdet för att begränsa risken för en påtaglig skada på natur- och kulturmiljön.

Grunden för både naturvårdens och friluftslivets riksintressen enligt 3 kap. 6 § miljöbalken är den särpräglade och karaktäristiska skärgårdsnaturen med stora miljö- och upplevelsevärden. Rent vatten och rikt växt- och djurliv utgör här viktiga delar som riksintresset avser att skydda i ett långsiktigt perspektiv. Exploateringar och ökat antal besökare innebär risk för större slitage, föroreningsbelastning och störningar på växt- och djurlivet i omgivningarna kring Bergön. En kvarstående risk för skada på särskilt naturvårdens riksintresse föreligger därför på grund av projektets omfattning. Med en hög ambitionsnivå för avloppsrening och avfallshandling samt aktiv information och styrning av besöksströmmar bör dock risken för sådana negativa miljöeffekter kunna begränsas. Länsstyrelsen bedömer att ett sammanhållet projekt som det föreslagna bör ha förutsättningar att begränsa sådana potentiella miljöproblem på ett rimligt sätt. En kommande planläggning måste i så fall vara förenad med villkor om tillräcklig avloppsrening och avfallshandling för att begränsa risken för negativ miljöpåverkan på den omgivande miljön och därmed undvika risk för en påtaglig skada på riksintressena.

Länsstyrelsen bedömer att de riksintressen för yrkesfisket och sjöfartskommunikationer (farleder), som finns i planområdets omgivning, inte påverkas i sådan omfattning att risk för påtaglig skada på riksintressena föreligger.



Sammanfattningsvis bedömer Länsstyrelsen att åtgärderna huvudsak skulle kunna genomföras utan att stå i strid med bestämmelserna i 3 och 4 kap miljöbalken. En förutsättning är i så fall att villkor skrivs in om försiktighetsmått och begränsningar. En viss intressekonflikt föreligger mellan att å ena sidan främja möjligheterna till turism och rörligt friluftsliv och å andra sidan bevara den skyddsvärda naturen. Länsstyrelsen bedömer här, vid tillämpning av 3 kap 10§ miljöbalken, att det finns anledning att ge företräde åt de ändamål som avser att främja turism och rörligt friluftsliv.

Strandskydd

Som särskilda skäl för att upphäva strandskyddet åberopas 7 kap 18c§ punkt 1, 3, 5 och 6. Länsstyrelsen instämmer i att punkterna 1 och 3 är tillämpliga för vissa delar, bland annat befintliga byggnader samt småbåtshamnarna och anslutande hamnfunktioner. Dessa delar utgör en mindre del av den exploatering som planeringsbeskedet omfattar.

För att planeringsbesked ska kunna beviljas måste således punkt 5 och/eller 6, kunna åberopas för större delen av projektet. Frågan är då i vilken utsträckning de avsedda åtgärderna ska anses motsvara ett sådant angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför strandskyddsområdet eller ett annat särskilt angeläget intresse. Genom samverkansplanen HELCOM MPA och andra planeringsdokument får anses bekräftat att det är av stort allmänt intresse att genomföra åtgärder som stärker tillgängligheten för turism och friluftsliv i anslutning till skärgårdsområdet Missjö-S:t Anna. Mot bakgrund av den lokaliseringsutredning som ingår i begäran får också anses styrkt att det saknas andra lämpliga platser för en samlad etablering av tillgängliggörande åtgärder av det slag som projektet tar sikte på. Länsstyrelsen bedömer därför att punkt 5 är tillämplig för de åtgärder i projektförslaget som syftar till att underlätta för besökare/turister, till exempel möjlighet till tillfälligt boende i olika form, angöringsmöjlighet, matservering, uthyrningsverksamhet och annan service. Däremot anser Länsstyrelsen att det inte finns stöd för att etablering av bostäder i angiven omfattning skulle motsvara ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför strandskyddsområdet eller att det utgör ett annat särskilt angeläget intresse som väger tyngre än strandskyddet. Därmed är inte de åberopade särskilda skälen tillräckliga för att hela projektet ska kunna godkännas.

Sammanfattande bedömning

Länsstyrelsen finner sammanfattningsvis att positivt planeringsbesked inte kan lämnas på grund av att åtgärderna inte kan anses förenliga med miljöbalkens strandskyddsregler. Kommunen har i ansökan förklarat att projektet ska prövas som en helhet. Att med stöd av villkor endast lämna positivt planeringsbesked för vissa delar är därför inte aktuellt.

Bestämmelser som beslutet grundas på

Planeringsbesked

Kommunens möjlighet att begära planeringsbesked framgår av 5 kap 10 a-f §§ plan- och bygglagen. Planeringsbeskedet kan avse en eller flera av de frågor som omfattas av Länsstyrelsens tillsyn enligt 11 kap 10§ 2 st (de så kallade överprövningsgrunderna).

Ett planeringsbesked får förenas med villkor.



Ett planeringsbesked ska ges inom sex veckor från det att en fullständig begäran kom in till länsstyrelsen, om inte längre tid är nödvändig med hänsyn till ärendets omfattning eller andra särskilda omständigheter.

Riksintressen enligt 3 och 4 kap miljöbalken

3 kap. Grundläggande bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden

Enligt 3 kap 1§ miljöbalken skall mark- och vattenområden användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde skall ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning.

Bergön omfattas av riksintressen för naturvärden och friluftslivet beslutade av Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten. I närheten, vid Bråviken, finns områden av riksintresse för yrkesfisket och sjöfartskommunikationer (farleder) beslutade av Havs- och vattenmyndigheten respektive Trafikverket.

Av 5§ framgår att mark- och vattenområden som har betydelse för rennärings- eller yrkesfisket eller för vattenbruk skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra näringarnas bedrivande.

Områden som är av riksintresse för rennärings- eller yrkesfisket skall skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

Bråviken utgör ett av de områden som enligt Havs- och vattenmyndighetens beslut i december 2019 ska utgöra riksintresse för yrkesfiske.

Av 6§ framgår att mark- och vattenområden samt fysisk miljö i övrigt som har betydelse från allmän synpunkt på grund av deras naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Behovet av grönområden i tätorter och i närheten av tätorter skall särskilt beaktas.

Områden som är av riksintresse för naturvärden, kulturmiljövärden eller friluftslivet skall skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

Riksintresset för naturvård är benämnt *Östergötlands skärgård* och omfattar hela Östergötlands skärgårdsområde motsvarande en area om 90 000 ha. Värdebeskrivningen från 1986 redovisar följande värdeomdöme för riksintresset; 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.

Riksintresset för friluftsliv är också benämnt *Östergötlands skärgård* och omfattar hela skärgårdsområdet i Östergötland. Således berör riksintresset, som omfattar en area om totalt 146 105 ha, Norrköpings kommun, Söderköpings kommun och Valdemarsviks kommun. Utanför Östergötland berör riksintresset för skärgården även Västerviks och Oskarshamns kommuner i Kalmar län samt Nyköpings och Oxelösunds kommuner i Södermanlands län.

Värdebeskrivningen från 2014 sammanfattar områdets värde för friluftsliv enligt följande;

Den vidsträckta och finskurna Östgötaskärgården med sin mosaik av land- och vattenmiljöer, med flera sällsynta och hotade arter och intressanta kulturmiljöer är av utomordentligt stort



värde för friluftslivet. Många friluftaktiviteter som utövas i området är starkt knutna till de många höga natur- och kulturvärden som ofta utgör populära besöksmål och är viktiga ur turistnäringssynpunkt. Upplevelser av värdefulla miljöer med intressant flora, fauna och kultur samt de mycket goda möjligheterna till bl.a. bad, båtliv, paddling, fiske och vandring gör skärgårdsområdet mycket värdefullt ur flera perspektiv. I skärgården finns mer än tusen öar och skär och en stor del av området är skyddat som naturreservat. Skärgårdsområdet är, framför allt sommartid, mycket välbesökt. Båt- och paddlingsaktiviteter överväger men kuststräckan har även andra besökare. Sol och bad lockar på iordningsställda badplatser eller mer avskilda vikar och klippor. Fisket är fritt i skärgården och mycket populärt bland fritidsfiskare. Långfärdsskridskoåkning är en annan mycket omtyckt sysselsättning i skärgården.

Av 8 § framgår att mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för industriell produktion, energiproduktion, energidistribution, kommunikationer, vattenförsörjning eller avfallshantering skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av sådana anläggningar.

Områden som är av riksintresse för anläggningar som avses i första stycket skall skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna.

Trafikverket har i beslut 2013 förklarat vissa farleder i Bergöns omgivning som riksintresse för sjöfartskommunikationer.

9 § anger att mark- och vattenområden som har betydelse för totalförsvaret skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt motverka totalförsvarets intressen.

Områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar skall skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna.

Av 10 § framgår att om ett område enligt 5-8 §§ är av riksintresse för flera oförenliga ändamål, skall företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Behövs området eller del av detta för en anläggning för totalförsvaret skall försvarsintresset ges företräde.

Beslut med stöd av första stycket får inte strida mot bestämmelserna i 4 kap.

4 kap. Särskilda bestämmelser för hushållning med mark och vatten för vissa områden

Av 4 kap 1 § framgår följande; De områden som anges i 2-8 §§ är, med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena, i sin helhet av riks- intresse. Exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön får komma till stånd endast om

1. det inte möter något hinder enligt 2-8 §§ och
2. det kan ske på ett sätt som inte påtagligt skadar områdenas natur- och kulturvärden.

Bestämmelserna i första stycket 2 och i 2-6 §§ utgör inte hinder för utvecklingen av befintliga tätorter eller av det lokala näringslivet eller för utförandet av anläggningar som behövs för totalförsvaret. Om det finns särskilda skäl utgör bestämmelserna inte heller hinder för anläggningar för utvinning av sådana fyndigheter av ämnen eller material som avses i 3 kap. 7 § andra stycket. *Lag (2001:437).*

Bergön ligger inom kustområdet och skärgården mellan Oskarshamn och Arkösund, vilket är ett av de uppräknade områden enligt 2 § där turismens och friluftslivets, främst det rörliga



friluftslivets, intressen särskilt skall beaktas vid bedömningen av tillåtligheten av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön.

Strandskydd enligt 7 kap miljöbalken

Bergön omfattas i sin helhet av strandskydd. Bestämmelserna om strandskydd framgår av 7 kap 15 – 18g§§. För att tillåta bebyggelseexploateringar inom strandskyddsområde krävs att det finns särskilda skäl. Av 18c§ framgår följande;

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.

Av 4 kap 17§ plan- och bygglagen framgår bland annat att kommunen i en detaljplan får upphäva strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken 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.

Ni kan överklaga beslutet

Se bilaga med överklagandehänvisning.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsråd Ann Holmlid med samhällsbyggnadsdirektör Jan Persson som föredragande. I beslutet har också näringslivs- och tillväxtdirektör Madeleine Söderstedt Sjöberg, länsjurist Fredrik Gustavsson, lantbrukskonsulent Anders Eliasson, naturvårdshandläggare Lina Törnqvist, antikvarie Louise Törnvall, vattenhandläggare Weronica Klasson och miljöskyddshandläggare Annika Arvidsson Rosén medverkat.

Beslutet har signerats digitalt och saknar därför namnunderskrifter

Så här hanterar länsstyrelsen personuppgifter

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



Kopia till

Norrköpings kommun
Försvarmakten
Sjöfartsverket

Bilagor

1. Överklagandehänvisning regeringen

Ni kan överklaga beslutet

Om ni inte är nöjda med länsstyrelsens beslut, kan ni skriftligen överklaga beslutet hos regeringen.

Hur överklagar vi beslutet?

Länsstyrelsen måste pröva att överklagandet har kommit in i rätt tid, innan det skickas vidare tillsammans med handlingarna i ärendet. Därför ska ni lämna eller skicka er skriftliga överklagan till Länsstyrelsen Östergötland antingen via e-post; ostergotland@lansstyrelsen.se, eller med post; Länsstyrelsen Östergötland, 581 86 Linköping.

Tiden för överklagande

Ert överklagande måste ha kommit in till länsstyrelsen **inom tre veckor** från den dag ni fick del av beslutet. Vid förenklad delgivning anses ni ha tagit del av beslutet två veckor efter att länsstyrelsen skickade beslutet. Om det kommer in senare kan överklagandet inte prövas. I ert överklagande kan ni be att få ytterligare tid till att utveckla era synpunkter och skälen till att ni 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.

Överklagande ska innehålla

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

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

Ombud

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

Behöver ni veta mer?

Har ni ytterligare frågor kan ni kontakta länsstyrelsen via e-post, ostergotland@lansstyrelsen.se, eller via växeltelefonnummer 010-223 50 00. Ange diarienummer 17403-2020.