KB 2023-04-16 **PM**

BIANÄSET OCH STRANDSKYDDET ENLIGT 7 KAP. MILJÖBALKEN

Sammanfattning: Bianäset är inget område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen i lagens mening. Bebyggelse enligt detaljplanen bidrar inte heller till att upprätthålla ett serviceunderlag för landsbygden. Kommunen har pekat ut så många LIS-områden vid Torpasjön att Bianäset bör lämnas orört. Riksintressena för Sommen talar emot ett upphävande av strandskyddet. Syftet med detaljplanen – attraktiva tomter – kan tillgodoses utanför strandskyddet. Då begränsas den negativa påverkan på vattnet som blir följden av att Bianäset exploateras. Det finns sammantaget inte några godtagbara skäl för att upphäva strandskyddet.

1 Bakgrund

1.1 *Syftet med promemorian*

Ydre kommun har på senare tid beslutat att upphäva strandskyddet på flera avsnitt vid Torpasjön, som är en del av sjön Sommen. I närområdet gäller det stränderna vid Dalbylandet och Saxabäcken, och nu vill man även exploatera stränderna vid Bianäset.

Denna promemoria är avsedd att något belysa frågan om kommunens avsikt att anta en detaljplan som upphäver strandskyddet vid Bianäset – fastigheten Ydre Torpa 1:72 – är förenlig med miljöbalkens bestämmelser om strandskydd, närmare bestämt reglerna om landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS). Det är dessa regler som kommunen har hänvisat till i planhandlingarna.

Som framgår av sammanfattningen ovan medger dock inte miljöbalkens regler att strandskyddet upphävs vid Bianäset. Ydre kommun bör i stället söka andra vägar för att stärka befolkningsunderlaget och kommunens ekonomi.

1.2 Något om Bianäset och sjön Sommen

Bianäset är ett strandområde beläget vid Torpasjön mellan Torpa kyrkby och gränsen mot Småland. Bianäset har bebotts och brukats sedan lång tid tillbaka främst som ett torp och en gård under Torpa Prästgård. Bianäset har aldrig varit en by. I dag finns det en bostad för åretruntboende på platsen och två bostäder för fritidsboende.

Bianäset ligger cirka 700 meter nordväst om LIS-området Dalbylandet. Avståndet till Saxabäcken på andra sidan sjön är cirka 1 100 meter.

Bianäset omfattas av det utvidgade strandskydd på 150 meter som gäller för stora delar av sjön Sommen. Sjön och dess stränder är av riksintresse för naturvård och friluftsliv. När strandskyddet för Sommen utvidgades och slutligen fastställdes genom Högsta förvaltningsdomstolens dom i juni 2016[1] poängterades sjöns och strändernas höga värden. Vikten av en fortsatt låg exploateringsgrad på landområdet framhölls också.

[1] Dom den 22 juni 2016 i målen 5293-15 och 5645-15.

Sommen är utpekad som en sjö med mycket klart vatten. Fiskfaunan har ansetts särskild värdefull främst genom bestånden av röding och öring. Samtidigt har sjöns vatten inte bästa status. Övergödning framhålls som ett av problemen för Torpasjön och vissa andra delar av Sommen.

2 Detaljplanen och 7 kap. miljöbalken

2.1 Som ett projekt enbart för bostäder är Biansäet inte ett godtagbart LIS-projekt

Enligt 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken avses med område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen ett område som är lämpligt för utveckling av landsbygden och är av sådant slag och har en så begränsad omfattning att strandskyddets syften fortfarande tillgodoses långsiktigt. Lagtexten är alltså allmänt hållen och ger inte någon närmare vägledning i det enskilda fallet. I lagmotiven står det så här.

> Landsbygdernas nyckel till utveckling kan sägas ligga i ”de smarta kombinationernas möjligheter”, dvs. i en mångfald av verksamheter för individer, företag och bygd. För att detta ska kunna uppnås krävs en lagstiftning som med lokal och regional förankring förmår främja en långsiktigt hållbar utveckling ur såväl miljömässigt som socialt och ekonomiskt perspektiv. --- Med åtgärder som främjar landsbygdsutvecklingen avses i denna proposition bl.a. sådana åtgärder som långsiktigt kan antas ge positiva sysselsättningseffekter och som kan bidra till att upprätthålla serviceunderlaget i landsbygder[2].

Den sista meningen kan sägas utgöra själva kärnan i frågan om landsbygdsutveckling inom strandskyddade områden. Lagstiftarens syfte har uppenbarligen varit att det ska tillskapas arbetstillfällen som gör landsbygden levande i bemärkelsen att folk får sin sysselsättning där. När det gäller mer konkreta åtgärder som kan främja landsbygdsutveckling nämns mindre turistanläggningar där tillgången till strand har avgörande betydelse. Vidare nämns campingstugor, kanotuthyrning, strandcafé eller försäljning av fiskprodukter, lokaler för sim- eller kanotklubb liksom i speciella fall större anläggningar som golfbanor. Bestämmelserna avser sekundärt även byggnader som exempelvis inrymmer bostäder, affärer eller andra servicefunktioner. När det gäller bostäder betonas att dessa ska syfta till att upprätthålla ett ekonomiskt och personellt underlag för olika former av kommersiell och offentlig service[3].

Kommunen har angett att syftet med detaljplanen för Bianäset är att tillskapa attraktiva tomter för bostadsbebyggelse. Enbart ett sådant syfte utgör inte ett godtagbart skäl för att upphäva ett strandskydd med stöd av LIS-bestämmelserna. Naturvårdsverket har också vid flera tillfällen framhållit att LIS inte är system för bostadsbyggande. Ett renodlat bostadsområde som planeras för Bianäset är alltså inget LIS-projekt i lagens mening.

Mark- och miljööverdomstolen har i en dom från februari 2018[4] pekat på omständigheter som är relevanta även för Bianäset. Domstolen anförde bland annat följande.

> För att göra den bedömningen (om kriterierna i 7 kap. 18 e § är uppfyllda) behövs ett underlag som visar att det aktuella området verkligen lämpar sig för landsbygdsutveckling. Det ska också framgå vilken inverkan en tillämpning skulle få för strandskyddets syften och andra omständigheter som har betydelse för prövningen (se prop. 2008/09:119 s. 58 och 109). Det kan ofta behöva presenteras en i viss mån konkretiserad tanke kring hur utvecklingen av området är tänkt att ske, innefattande en bedömning av hur sysselsättningen kan främjas eller serviceunderlaget upprätthållas (se MÖD 2012:39). Bostadsbebyggelse bör lokaliseras nära den service som bebyggelsen avser att stärka (se MÖD 2015:32). --- Av förarbetena framgår vidare att om behovet av landsbygdsutveckling kan tillgodoses inom flera olika områden, bör de

[2] Prop. 2008/09:119 s. 64.

[3] Prop. 2008/09:119 s. 64, 65 och 107.

[4] Dom 2018-02-14 i mål M 6166-17.

> områden väljas där inverkan på strandskyddet bedöms bli minst. En restriktivare syn på vad som kan utgöra LIS-områden bör gälla i fråga om områden som har stora värden för djur- och växtlivet eller för allmänhetens friluftsliv. LIS-områdena bör sammantaget inte omfatta mer än en begränsad del av de strandområden inom en kommun som omfattas av strandskydd (se a. prop. s. 65 och 110). --- Den aktuella platsen omfattas av riksintresse för naturvård och friluftsliv samt ingår, enligt yttrandet från kommunekologen, i ett område som i länets naturvårdsprogram ansetts ha mycket stora naturvärden bl.a. på grund av sin betydelse för friluftslivet. Dessa förhållanden talar för att en restriktiv syn bör gälla vid prövningen av om området är lämpligt för landsbygdsutveckling.

Domen leder in på nästa frågeställning, nämligen kravet på att ett LIS-projekt ska stärka serviceunderlaget på landsbygden.

2.2 Bianäset stärker inte serviceunderlaget på landsbygden

I översiktsplanen står det att fler boende kan öka underlaget för service i Ramfall och Hestra. Motsvarande uttalande återfinns i detaljplaneärendet. Där nämns också Torpa kyrkby samt i förbigående även Österbymo och Tranås. I Ramfall finns ett obemannat tankställe samt en servicebutik med ett begränsat sortiment. Vilken service som åsyftas genom att Hestra nämns framgår inte av handlingarna. Om det finns någon form av service i Hestra är den än mer begränsad än vad som är fallet beträffande Ramfall. I Torpa kyrkby finns ingen samhällelig service. Det framgår inte på något sätt av översiktsplanen eller detaljplanehandlingarna hur Ydre kommun menar att en bebyggelse i Bianäset skulle stärka serviceunderlaget i närområdet.

Från Bianäset till Tranås är det cirka 15 kilometer, men Tranås tillhör inte Ydre kommun och är därför inte heller att betrakta som en serviceort till Bianäset när det gäller landsbygdsutveckling. Från Bianäset till Österbymo är det cirka 20 kilometer. Det är ett långt avstånd i sådana här sammanhang. I ärendet finns det heller inget underlag som visar att en bebyggelse i Bianäset skulle ge positiva effekter för servicen i Österbymo. Det är lätt att tänka sig att boende i Bianäset i första hand söker sig till Tranås som ligger närmare och som i alla avseenden kan erbjuda en bredare och djupare service än Österbymo.

Det finns alltså inte någon serviceort i Ydre kommun som kan motivera den planerade bebyggelsen vid Bianäset. Sammantaget har Ydre kommun inte kunnat svara upp ens till mycket lågt ställda krav på konkretiserade tankar och bedömningar som ger vid handen att bostäder vid Bianäset bidrar till att upprätthålla ett serviceunderlag för landsbygden.

2.3 Översiktsplanen kan inte anses vägledande

Utgångspunkten är enligt 7 kap. 18 e § andra stycket miljöbalken att en redovisning i översiktsplanen bör vara vägledande vid en senare bedömning av om en plats som berörs av en åtgärd, t.ex. en planerad verksamhet, ligger inom ett område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Det kan dock inte anses gälla om den åtgärd som översiktsplanen anger påtagligt avviker från den åtgärd som är aktuell i det enskilda ärendet.

Enligt översiktsplanen bör Bianäset kunna bebyggas med ”nya enstaka bostadshus”. Den exploatering som nu presenteras i detaljplaneärendet är betydligt mer omfattande och av en helt annan karaktär än den som nämns i översiktsplanen. Detaljplanen möjliggör för många nya bostadsfastigheter och det möjlighet att bygga flerbostadshus. I planerna ingår också hamnområde och badplats. Några enstaka hus är det inte längre fråga om. Avvikelserna mellan översiktsplanen och detaljplanen är så stora att översiktsplanen får anses ha mist sin karaktär av vägledande dokument i det här fallet.

Oavsett hur man ser på översiktsplanen så är det först vid prövningen i det enskilda fallet, dvs. i detaljplaneärendet, som det på ett bindande sätt avgörs om Bianäset uppfyller de kriterier som ställs på ett LIS-område.

2.4 Kommunen har etablerat för många LIS-områden i Torpa och dess närhet

I lagmotiven, liksom i domstolspraxis, framhålls det att LIS-områdena endast får omfatta en begränsad del av kommunens samlade strandskyddsområden. Som framgår av kommunens karta i översiktsplanen ligger dock de utpekade LIS-områdena tätt vid Sommens sydvästra strand. Sunnanå, Torpa kyrkby, Dalbylandet och Bianäset (områdena 5-8) ligger helt nära varandra. Det är inte heller långt till Saxabäcken på andra sidan sjön (område 4).

Flera av strandpartierna mellan de nämnda områdena är olämpliga att bebygga med hänsyn till markförhållandena eller ligger så till att de är svåra att nå på ett enkelt sätt. LIS-områdena som kommunen har pekat ut tillhör de strandområden som genom sin tillgänglighet, belägenhet och utformning har störst betydelse för det rörliga friluftslivet. När strandskyddet upphävs för exploatering i enlighet med kommunens intentioner kommer därför den allemansrättsliga tillgången till stränderna vid den aktuella delen av sjön Sommen att minska drastiskt.

Genom sitt avskilda läge och sin i dagsläget högst begränsade bebyggelse lämpar sig Bianäset mycket väl för rekreation och naturupplevelser. Området kan sägas ha fått särskild betydelse för dessa ändamål sedan kommunen har låtit exploatera det närliggande Dalbylandet. Lagstiftarens krav på en kvantitativ begränsning av områden med upphävt strandskydd är inte uppfyllt när Bianäset exploateras. För den aktuella delen av Torpasjön räcker det med att Dalbylandet har blivit ett villaområde. Bianäset bör alltså lämnas orört.

2.5 Områdets riksintresse och höga värden talar emot Bianäset som LIS-område

Riksintresset

I likhet med det område som prövades i Mark- miljööverdomstolens dom från februari 2018 är Bianäset ett område av riksintresse för friluftsliv och naturvård. Domstolen framhöll att riksintresset talar för att en restriktiv syn bör gälla vid prövningen av om området är lämpligt för landsbygdsutveckling. Motsvarande uttalande om restriktivitet när det föreligger ett eller flera riksintressen återfinns i lagkommentaren till miljöbalken[5] och har upprepats även av den utredning som, på rikspolitikernas begäran, föreslog en uppluckring av strandskyddet[6].

Det var också riksintresset som bidrog till att strandskyddet för Sommen utvidgades till 150 meter. När det skedde uttalade regeringen att Sommens värde från strandskyddssynpunkt kräver en fortsatt låg exploateringsgrad på landområdet. Ydre kommun har uppenbarligen inte tagit fasta på regeringens uttalande. När även Bianäset bebyggs med bostäder har en stor sträcka av Sommens sydvästra strand – från Dragsnäs och förbi Bianäset – nått en mycket hög exploateringsgrad.

Riksintressena för naturvård och friluftsliv samt den anbefalda låga exploateringsgraden av strandområdet talar mycket starkt mot att Bianäset ska klassas som ett område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen.

[5] Bengtsson m.fl., Miljöbalken En kommentar, s. 7:56 g.

[6] SOU 2020:78 s. 274. Utredningsförslaget följdes av prop. 2021/22:168, men eftersom propositionen inte fick majoritet i riksdagen genomfördes aldrig förslaget.

Vattnet

Av den miljökonsekvensbeskrivning som kommunen låtit utföra framgår att sjöns vatten kommer att påverkas negativt om planerna för Bianäset genomförs. I beskrivningen sägs det att belastningen från avlopp och dagvatten bidrar till ökade utsläpp av näringsämnen och metaller och att det för näringsämnena fosfor och kväve sker en kraftig ökning av utsläpp.

Det är naturligtvis oacceptabelt att Torpasjön och Sommen i övrigt utsätts för ökade utsläpp genom att stränderna exploateras helt i onödan. För villaområden bör andra platser väljas än känsliga stränder. Det har särskild betydelse att skadliga utsläpp har ökat på senare år i Torpasjön bland annat genom att kommunen har tillåtit exploatering av de närbelägna områdena Dalbylandet och Saxabäcken.

3 Slutsats – strandskyddet ska upprätthållas

Det är Ydre kommun som ska visa att det finns förutsättningar att upphäva strandskyddet vid Bianäset. Det har kommunen inte gjort. Det finns inte några godtagbara skäl för att upphäva strandskyddet. Detaljplanen strider mot 7 kap. 18 d och 18 e §§ miljöbalken.