



LÄNSSTYRELSEN
VÄSTRA GÖTALANDS LÄN

Samhällsavdelningen
Torbjörn Sahl
Kulturgeograf
torbjorn.sahl@lansstyrelsen.se

GRANSKNINGS-
YTTRANDE
2018-05-04

Diarienummer
401-9337-2018

Sida
1(9)

Öckerö kommun
Kommunstyrelsen/
Samhällsbyggnad
diarum.sb@ockero.se

Översiktsplan (ÖP), Öckerö kommun, Västra Götalands län

Handlingar daterade 2018-02-20

Inledning

Detta granskningsyttrande lämnas med stöd av 3 kap. 16 § plan- och bygglagen (PBL). Granskningsyttrandet utgör statens samlade uppfattning om planen vad gäller Länsstyrelsens ingripandegrunder enligt 11 kap. PBL i ett senare planeringskede.

Enligt 3 kap. 16 § PBL ska det av förslaget framgå om:

1. förslaget inte tillgodoser ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken (MB),
2. förslaget kan medverka till att en miljö kvalitetsnorm (MKN) enligt 5 kap. MB inte följs,
3. redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS) inte är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket MB,¹
4. sådana frågor rörande användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt, och
5. en bebyggelse eller ett byggnadsverk blir olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Yttrandet är en del av översiktsplanen och ska därför läggas till planen då den antagits. Där Länsstyrelsen inte har godtagit planen i viss del, ska det anmärkas i översiktsplanen.

¹ I Öckerö kommun är det inte möjligt att peka ut LIS-områden. Kommunen föreslår därav inga områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen enligt 7 kap. 18 e § första stycket MB.

Samlad bedömning

Länsstyrelsen välkomnar att kommunen tagit fram ett förslag till ny översiktsplan. Förslaget är tydligt och välstrukturerat och fokuserar på relevanta frågeställningar. Översiktsplanen ger överlag god inriktning för den långsiktiga utvecklingen och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Länsstyrelsen ser positivt på strategin att samla bebyggelsen i kollektivtrafikhärlägen och målet om att 90 procent av all tillkommande bebyggelse ska anläggas i anslutning till kollektivtrafikens hållplatser. Översiktsplanen möjliggör på så sätt för en hållbar utveckling av bostäder i kommunen.

Länsstyrelsen bedömer att del av område som pekats ut för vindbruk i tidigare planering och som ingår som en del i översiktsplanen riskerar att påtagligt skada riksintresset för totalförsvaret. Etablering av vindkraft inom hela det utpekade området kan också komma att skada riksintressen för totalförsvarets militära del vilken omfattas av sekretess.

Länsstyrelsen bedömer att den utveckling som föreslås på Rörö riskerar att påtagligt skada riksintresset för naturvård och påverka miljön i Natura 2000-området Sälöfjorden. Vidare går det inte att utesluta påtaglig skada på riksintresseområde enligt 4 kap. MB. Det saknas en sammanvägd bedömning av hur utvecklingsförslagen i och i närheten av områden med höga värden påverkar riksintresseområdets natur- och kulturvärden.

Utifrån nu kända förutsättningar är det svårt att avgöra vilken skada på värdena i riksintresse för friluftsliv och 4 kap. MB som utvecklingsförslagen i översiktsplanen sammantaget ger.

I översiktsplanen finns flera förslag till exploateringar i vattenområden. Sammantaget kan detta riskera att miljö kvalitetsnormer för vatten enligt 5 kap. MB inte följs. Samtidigt vill Länsstyrelsen framhålla att flera av förslagen i översiktsplanen är intressanta, till exempel flytande bostäder. Länsstyrelsen ser det som en möjlighet att studera frågan vidare på platser som är väl lämpade för detta.

Vad gäller frågor rörande användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner är utvecklingen på väg 155 en mellankommunal fråga som behöver hanteras i samverkan. En förutsättning för utveckling i Öckerö kommun är att framkomligheten på väg 155 är tillfredsställande. Länsstyrelsen anser att Öckerö kommun genom sin etappindelning av utbyggnadsområdena och den framtagna trafikstrategin har goda förutsättningar att planera för att minimera sin påverkan av kapacitetsproblematiken på väg 155. Innan Trafikverkets åtgärdsvalstudie och innan framtagna handlingsplan är det av stor vikt att kommunen fortsätter att planera i enlighet med föreslagen utbyggnadsstrategi och etappindelning för att kapacitetsproblematiken på väg 155 inte ska förvärras ytterligare.

Utifrån nu kända förutsättningar kan Länsstyrelsen inte utesluta att det som föreslås i planen medför sådana problem avseende människors hälsa och säkerhet eller risken för olyckor, översvämning och erosion att det i ett senare planeringsskede kan ge Länsstyrelsen anledning att ingripa enligt 11 kap. PBL.

Länsstyrelsens synpunkter gällande ingripandegrunder enligt 11 kap. 10 § PBL

Riksintressen

Totalförsvaret militära del (3 kap. 9 § miljöbalken)²

Inom kommunens yta finns övnings- och skjutområden till havs som är av riksintresse för totalförsvarets militära del. Åtgärder som innebär att Försvarsmaktens verksamhet försvåras eller begränsas får inte ske.

Del av område som pekats ut för vindbruk i tidigare planering³ och som ingår som en del i översiktsplanen riskerar att påtagligt skada riksintresset för totalförsvaret, sjöövningsområde Stora Pölsan.⁴

Riksintresset värde består i fältets funktion för övning av Försvarsmaktens huvuduppgift väpnad strid. Övnings- och skjutfält är en förutsättning för att uppnå förmågan till väpnad strid och utgör därför en grundläggande resurs för Försvarsmaktens samtliga förband. Övningar och utbildning i funktionen väpnad strid måste kunna genomföras utan störningar av såväl fysiska som tekniska hinder (hinderfrihet). Etablering av vindkraft inom sjöövningsområdet innebär att Försvarsmaktens övningsverksamhet begränsas och försvåras, vilket innebär skada på riksintresset.

Etablering av vindkraft inom hela det utpekade området kan också komma att skada riksintressen för totalförsvarets militära del som omfattas av sekretess. Närmare bedömning av risk för påtaglig skada får göras i varje enskilt fall.

Länsstyrelsen vill också lyfta fram att Försvarsmakten bedömer, i yttrande daterat 2018-04-09, att kompensatoriska åtgärder inte är aktuella då risk för påtaglig skada på riksintressen för totalförsvarets militära del som omfattas av sekretess fortsatt föreligger.

² Se också Försvarsmaktens yttrande, daterat 2018-04-09.

³ Vindbruksplan från år 2011.

⁴ Sjöövningsområdet Stora Pölsan är felaktigt redovisat i kommunens kartunderlag, det bör åtgärdas.

Natura 2000, naturvård (3 kap. 6 § MB), kulturmiljövård (3 kap. 6 § MB), friluftsliv (3 kap. 6 § MB) och riksintresse den högexploaterade kusten enligt 4 kap. MB

Naturvård (3 kap. 6 § MB)

Utifrån nu kända förutsättningar bedömer Länsstyrelsen att det finns risk för påtaglig skada på riksintresset för naturvård på Rörö vid utbyggnad enligt översiktsplanen. Det går inte att utesluta att en hotellverksamhet på ett påtagligt sätt kan skada riksintressets värden.

En beskrivning av konsekvenserna på riksintresset Nordre älvs estuarium saknas i miljökonsekvensbeskrivningen.⁵

Friluftsliv (3 kap. 6 § MB)

Kommunens intention att prioritera och säkra allmänhetens tillgänglighet till strandområden kräver att utvecklingen sker på ett sätt som inte stör djurlivet, skadar naturmiljön eller påverkar upplevelsevärdet i området negativt.

Utifrån nu kända förutsättningar är det svårt att avgöra vilken skada på värdena i riksintresset utvecklingsförslagen ger. Det går inte att utesluta att åtgärder som till exempel nya bil-, cykel- och gångvägar, bro, vindkraft och flytande bostäder riskerar att skada riksintresset för friluftsliv.

För att underlätta bedömningen rekommenderar Länsstyrelsen att kommunen utvecklar konsekvensbeskrivningen. Inte minst viktigt är det att beskriva vad förslagen sammantaget ger för påverkan på riksintressets värden.

Natura 2000

På samma sätt som för riksintresset Nordre älvs estuarium behöver även översiktsplanens förväntade konsekvenser på Natura 2000-området Nordre älv estuariums⁶ belysas i miljökonsekvensbeskrivningen. Det saknas en bedömning om åtgärder som utförs utanför Natura 2000-området vilket riskerar att påverka de arter och/eller naturtyper som ska bevaras i Natura 2000-området. Störning från bullrande friluftsliv, etablering av vindkraft, försämrad vattenkvalitet från exempelvis avlopp och förlust av ålgräsängar är exempel på åtgärder som kan skada värdena i Natura 2000-området även om åtgärden sker utanför området.

Vad gäller Natura 2000-området Sälöfjorden⁷ delar inte Länsstyrelsen kommunens bedömning att det utan vidare utredning kan bedömas att planerna för Rörö inte har påverkan på miljön i Natura 2000-området. Enligt bevarandeplanen för området kan exploatering av mark- och vattenområdet (exempelvis byggnader, hamnar, bryggor och utfyllnader) i eller i närheten till området skada de utpekade naturtyperna och arterna negativt. Även ett allt

⁵ Se också Natura 2000 nedan.

⁶ Beteckning SE0520043. Ny bevarandeplan har upprättats i december 2017.

⁷ Beteckning SE0520036. Ny bevarandeplan har upprättats i december 2017.

för intensivt friluftsliv kan påverka naturtyperna negativt och störa sälar och fåglar. Länsstyrelsens bedömning är att utvecklingsplanerna för Rörö kan vara tillståndspliktiga enligt 7 kap 28 b § miljöbalken.

4 kap. MB

Länsstyrelsens bedömning är att det inte går att utesluta att utvecklingen riskerar att strida mot 4 kap. 1 § punkt 2 MB om samtliga förslag till förändrad mark- och vattenanvändning som ingår i översiktsplanen verkställs. Det saknas en sammanvägd bedömning om hur utveckling som till exempel fast förbindelse, byggnation av höga byggnader, vindkraft, byggnation inom strandskydd samt utveckling i och i närheten av områden med höga värden påverkar riksintresseområdets natur- och kulturvärden.

I översiktsplanen finns förslag på flytande bostäder. I en kommun med Öckerös förutsättningar är frågan intressant att studera vidare på platser som är väl lämpade för detta. Samtidigt konstaterar Länsstyrelsen att byggnation och anläggningar planeras på och i nära anslutning till platser där det enligt inventeringar finns för riksintresset värdefull natur, ålgräsängar, som kan skadas av utvecklingen.

Länsstyrelsen bedömer att utveckling med flytande bostäder inte omfattas av undantagen för utveckling av befintliga tätorter eller det lokala näringslivet (sista stycket 4 kap 1 § MB). Enligt 4 kap 4 § MB får inom kustområden fritidsbebyggelse endast komma till stånd i form av kompletteringar till befintlig bebyggelse. Om det finns särskilda skäl får dock annan bebyggelse komma till stånd, företrädesvis sådan som tillgodoser det rörliga friluftslivets behov eller avser enkla fritidshus i närheten av de stora tätortsregionerna. Utveckling av flytande bostäder kan strida mot 4 kap 4 § MB om de utförs i stor omfattning.

Miljökvalitetsnormer

Vatten

I översiktsplan finns flera förslag på exploateringar i vattenområden. Sammantaget kan detta riskera att miljökvalitetsnormer för vatten enligt 5 kap. MB inte följs.

Kapaciteten i befintligt avloppsreningsverk räcker inte för att genomföra det som översiktsplanen föreslår. För att hantera detta har kommunen tagit fram förslag till möjliga platser för ett nytt reningsverk på Björkö. Etappindelningen av tillkommande bebyggelse behöver förhålla sig till detta för att det som föreslås i översiktsplanen inte ska bidra till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs. Om det som föreslås i kommande detaljplaner kan antas leda till att en miljökvalitetsnorm inte följs kommer Länsstyrelsen ta in planen för överprövning.⁸

⁸ Se också avsnittet Vatten och avlopp (VA) nedan.

Av översiktsplanen framgår att undersökning av marina värden ska göras, men utvecklingsområdena har pekats ut innan underlag finns framtaget varför en lämplighetsbedömning eller anpassning ur naturvårdshänseende saknas. All utveckling i vattenområdena behöver därför i kommande detaljplaner och prövningar hantera frågan om påverkan på miljökvalitetsnormer för vatten. Anpassningar kan behöva ske utifrån befintliga och potentiella värden i vattenområdet, påverkan på vattenkvalitet med mera för att inte MKN ska bli en fråga för prövning enligt 11 kap. 10 § PBL i kommande förplanläggning.

Länsstyrelsen saknar en mer ingående konsekvensbedömning av miljöpåverkan till följd av de utpekade vattenområdena. En stor andel av de utpekade områdena ligger inom orörda marina grundområden. På flera platser har ålgräs identifierats i eller i närheten av områdena. Grundområdena har stor betydelse som yngelplats och uppväxtområden för många fiskarter och andra marina organismer och som födosökslokaler för fisk och fågel. Planeringen kan medföra att ekologisk status genom påverkan på exempelvis biologiska kvalitetsfaktorer påverkas negativt. Utifrån nu kända förutsättningar kan det inte utslutas att förslaget medverkar till att MKN vatten inte följs.

Mellankommunala frågor

Utvecklingen på väg 155 är en mellankommunal fråga som behöver hanteras i samverkan. Öckerö kommun och Göteborgs kommun är beroende av en god tillgänglighet. En förutsättning för utveckling i Öckerö kommun är att framkomligheten på väg 155 är tillfredsställande.

Länsstyrelsen anser att Öckerö kommun genom sin etappindelning av utbyggnadsområdena och den framtagna trafikstrategin, som baseras på bostadsförsörjningsprogrammet, har goda förutsättningar att planera för att minimera sin påverkan av kapacitetsproblematiken på väg 155. Länsstyrelsen anser dessutom att Västra Götalandsregionens beslut att peka ut väg 155 som en prioriterad brist är en indikation på kommande förbättringsåtgärder och förbättrad framkomlighet.

Länsstyrelsen vill också upplysa om att Trafikverkets ställningstagande att ingen bebyggelse som genererar ytterligare trafikstring på väg 155 mellan Gossbydal och Lilla Varholmen kvarstår tills vidare.⁹ Innan framtagna åtgärdsvalstudie och innan framtagna handlingsplan är det av stor vikt att kommunen fortsätter att planera i enlighet med föreslagen utbyggnadsstrategi och etappindelning för att kapacitetsproblematiken på väg 155 inte ska förvärras ytterligare.

Innan en långsiktig lösning finns krävs en god samordning med Trafikverket och Göteborgs Stad i kommande detaljplaner. Varje detaljplan behöver redovisa trafikstring och bedöma dess påverkan på väg 155. Länsstyrelsen

⁹ Se vidare Trafikverkets yttrande, daterat 2018-04-25.

rekommenderar också att kommunen mäter och följer upp effekterna av olika åtgärder i trafikstrategin för att om möjligt skapa utrymme för expansion.

Hälsa och säkerhet eller risken för olyckor, översvämning eller erosion

Utifrån nu kända förutsättningar kan Länsstyrelsen inte utesluta att det som föreslås i planen medför sådana problem avseende människors hälsa och säkerhet eller risken för olyckor, översvämning och erosion att det i ett senare planeringskede kan ge Länsstyrelsen anledning att ingripa enligt 11 kap. PBL.

Översvämning

I rekommendationer för kommunen som helhet ges ett ställningstagande till nivå + 3,5 meter. Samhällsviktiga funktioner och sammanhållen bebyggelse ska inte placeras på nivåer som understiger denna nivå med hänsyn till översvämningsrisk.

Länsstyrelsen vill påminna om att vid placering och utformning även beakta framkomligheten till bebyggelse då en del utpekade områden för exploatering ligger lågt, till och med på nivåer där Länsstyrelsen rekommenderar att utbyggnad undviks. Byggnader måste kunna utrymmas i översvämningssituationer och räddningstjänst måste ha möjlighet att ta sig till och från byggnader.

Av miljökonsekvensbeskrivningen framgår att det är främst vid en utveckling av hamnområdena och ytterligare några exploateringsområden som översvämningsfrågan aktualiseras. En översyn av utpekade utvecklingsområden i relation till översvämningshotade områden kan behövas innan antagande av översiktsplanen.¹⁰

Vatten och avlopp (VA)

Så länge det finns risk att tillståndet för befintliga avloppsreningsverket överskrids ska kommunen för varje enskild detaljplan genomföra bedömningar över hur detaljplanen påverkar reningsverket och dess kapacitet. Det är det sammanlagda antalet planer som utgör den största risken för att miljötillståndet överskrids.¹¹

Trafikbuller

Det är önskvärt att bullernivåer inom kommunen framgår av kartmaterial i översiktsplanen och att det framgår om bullernivåerna beaktats vid förslag till lämplig lokalisering av nya bostäder. Det är lämpligt att inga bostäder planeras där det finns risk för överskridanden av gällande riktvärden.

¹⁰ Av samrådsredogörelsen framgår att detta ska göras innan antagandet.

¹¹ Se också avsnittet Miljö kvalitetsnormer ovan.

Länsstyrelsens rådgivande synpunkter - övriga allmänna intressen

Strandskyddade områden

När kommunen antagit en detaljplan eller områdesbestämmelser är strandskydd en ingripandegrund för Länsstyrelsen enligt 11 kap. 10 § PBL. Länsstyrelsen vill i detta sammanhang hänvisa till att möjligheterna för att utnyttja strandskyddade områden för exploatering förutsätter att det finns särskilda enligt 7 kap. 18 c §§ MB.

Översiktsplanen innehåller ingen tillräckligt detaljerad redovisning av vilka exploatering som föreslås inom strandskyddat område, det går därför inte att med säkerhet avgöra vilka förändringar som föreslås inom strandskyddat område och om det finns särskilda skäl för detta. Länsstyrelsen vill uppmärksamma kommunen på att det ställs stora krav på utredning av alternativa lägen, om tätortsutveckling ska komma ifråga som särskilt skäl inom strandskydd.

Luftfart

Länsstyrelsen rekommenderar att det av översiktsplanen framgår vad som gäller avseende flyghinder för den civila luftfarten. Alla byggnadsobjekt oavsett typ som är högre än 20 meter över mark eller vattenyta ska remitteras till Luftfartsverket. Befinner sig objektet till havs ska även Kustbevakningen remitteras.¹²

Beredning

Yttranden över planen har till Länsstyrelsen inkommit från Försvarmakten, Luftfartsverket, Sjöfartsverket och Trafikverket. Kopior av yttrandena överlämnas till kommunen för kännedom.

Detta beslut har fattats av länsöverdirektören Lisbeth Schultze efter föredragning av kulturgeografen Torbjörn Sahl. I den slutliga handläggningen har även funktionschefen Andreas Lidholm deltagit.

Lisbeth Schultze

Torbjörn Sahl

Detta beslut har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

¹² Se också Luftfartsverkets yttrande, daterat 2018-03-14.

Yttranden för kännedom från:

Försvarsmakten, daterat 2018-04-09

Luftfartsverket, daterat 2018-03-14

Sjöfartsverket, daterat 2018-03-22

Trafikverket, daterat 2018-04-25

Kopia till:

Försvarsmakten, Julia Axman

Luftfartsverket, Gert Carlsson

Sjöfartsverket, Johan Eriksson

Trafikverket, Martin Ingvert

Länsstyrelsen/

Landsbygdsavdelningen, Stefan Gustafsson

Miljöskyddsavdelningen, Susann Lundman

Naturavdelningen, Emelie Holm

Samhällsavdelningen, Lena Emanuelsson

Samhällsavdelningen, Patrik Jansson,

Samhällsavdelningen, Leif Johansson

Samhällsavdelningen, Andreas Karlberg

Samhällsavdelningen, Johanna Stenberg

Vattenavdelningen, Charlotte von Bahr