



LÄNSSTYRELSEN
VÄSTRA GÖTALANDS LÄN

Samhällsavdelningen
Torbjörn Sahl
Kulturgeograf
010-224 51 85

torbjorn.sahl@lansstyrelsen.se

GRANSKNINGS-
YTTRANDE
2017-09-19

Diarienummer
401-21071-2017

Sida
1(10)

Vänersborgs kommun

kommun@vanersborg.se

Översiktsplan 2017, Vänersborgs kommun, Västra Göta-lands län

Utställningshandlingar daterade 2017-06-15

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 planeringsskede.

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 miljökvalitetsnorm (MKN) enligt 5 kap. MB inte följs,
3. redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen inte är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket MB,
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.

Samlad bedömning

Länsstyrelsen välkomnar att kommunen tagit fram ett förslag till en ny översiktsplan. De sju grundstrategier som översiktsplanen vilar på visar på en god medvetenhet om såväl de utmaningar som de möjligheter som kommunen har i arbetet för det hållbara samhället.

Avsnitten Grundstrategier och Utvecklingsprinciper ska tillsammans med mark- och vattenanvändningskartan fungera som beslutsunderlag.¹ I delar av kommunen kommer det fungera bra. Planen ger där god vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. I andra delar skjuts ställningstagandena fram till efterföljande planering. Det gäller inte minst i områden där bebyggelsestrycket är som störst.

Det är angeläget att fördjupning av översiktsplan för Vänersborg och Vargön, där markstrategierna för utveckling av stationssamhällena ska konkretiseras, kommer igång snarast. Innan en fördjupning av översiktsplanen tagits fram för dessa områden bedömer Länsstyrelsen att översiktsplanen ger otillräcklig vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas, utvecklas och bevaras där.

Vad gäller berörda riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken bedömer Länsstyrelsen att de tillgodoses i de delar där Länsstyrelsen kan göra en bedömning. För att en vägdragnings mellan Öxnered–Onsjö inte påtagligt ska skada riksintresset för kulturmiljövård krävs en god anpassning till kulturmiljön. Länsstyrelsen delar kommunens avvägning mellan riksintresse naturvård och vindkraft på Kroppefjäll. Länsstyrelsen kan inte göra någon bedömning av hur riksintressen, som berörs av kommande fördjupning för Vänersborg och Vargön, tillgodoses förrän kommunens markanvändningsstrategier konkretiserats.

Länsstyrelsen bedömer att det som föreslås medverkar till att MKN enligt 5 kap. MB följs.

Redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket MB.

Länsstyrelsen bedömer att frågor som berör mark- och vattenområden och som angår angränsande kommuner samordnas på ett lämpligt sätt.

Bebyggelse enligt planen bedöms inte bli olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning och erosion. Det förutsätter dock att översiktsplanens rekommendationer följs och att hänsyn tas till det som Länsstyrelsen lyfter fram vad gäller exempelvis översvämning, buller och farligt gods.

Länsstyrelsen vill också poängtera att det är angeläget att flera av de aktiviteter som lyfts fram som fortsatt arbete kommer igång för att underlätta kommande planläggning. Det gäller till exempel strategin för avvägningar mellan jordbruksmark och andra allmänna intressen och underlaget för lämplig lokalisering av småbåtshamnar.

¹ Sida 9.

Länsstyrelsens synpunkter gällande ingripandegrunder enligt 11 kap. 10 § PBL

Riksintressen

Kulturmiljövården (3 kap. 6 § miljöbalken)

Kommunens ställningstaganden kring mark- och vattenanvändningen i Vänersborg och Vargön framgår inte av översiktsplanen, utan skjuts på framtiden till kommande fördjupning av översiktsplan för Vänersborg och Vargön. I en av grundstrategierna i översiktsplanen klargör kommunen att när centrum utvecklas måste många avvägningar göras. Bland annat står det att den så kallade kulturaxeln ska stärkas. Kulturaxeln utgör en viktig del i riksintresset Vänersborg (P 20), men detta riksintresse beskrivs inte alls i underlagsdelen, där resten av riksintressena redovisas, eller i konsekvensbeskrivningen. Hur detta riksintresse kan tillgodoses framgår således inte av översiktsplanen.

Kommunen pekar i förslaget ut en framtida vägförbindelse mellan Öxnered och Onsjö. Länsstyrelsen bedömer att en vägförbindelse mellan Öxnered och Onsjö kan knyta ihop Öxnered med centralorten och förbättra förutsättningarna för pendling med tåg och är därför positiv till att kommunen pekar ut ett sådant förslag. Det finns dock motstående intressen, inte minst i form av kulturmiljön vid Brätte, som är av riksintresse för kulturmiljövården.² Beroende på hur vägen dras riskerar den att påtagligt skada riksintresse för kulturmiljövården.³ Det är viktigt att olika vägalternativ studeras (inklusive ett nollalternativ) för att hitta en lämplig sträckning som dessutom inte påtagligt skadar riksintresset.

Naturvård och friluftsliv (3 kap. 6 § miljöbalken) samt områden (som enligt 4 kap. 2 § miljöbalken) i sin helhet är av riksintresse för turism och friluftsliv

Länsstyrelsen bedömer att översiktsplanen tillgodoser riksintressena för naturvård och friluftsliv samt områden som (enligt 4 kap. 2 § miljöbalken) i sin helhet är av riksintresse för turism och friluftsliv, främst det rörliga friluftslivet.

Redovisningen av riksintressen bör dock förtydligas i översiktsplanen. Det är en brist att områden inte är utpekade på kartor i egenskap av just riksintresse och att riksintressen inte är angivna i huvuddokumentet.

Avgränsningen av N-området på Kroppefjäll behöver justeras i nordöstra delen, så att det täcker hela riksintresset för naturvård Kroppefjäll.⁴

Riksintresset för naturvård Tunhemsslätten bör få en N-beteckning så att området träffas av rekommendationerna i utvecklingsprincip 1.⁵ På motsva-

² Brätte–Vassända (P 18).

³ Även fornlämningen RAÄ Vänersborg 26:2, som utgörs av stadslager från Brätte.

⁴ Riksintresseområdet sträcker sig lite längre (ca. 2 km) österut än det N-område som redovisas i ÖP-kartan.

rande vis bör lämpligen området Vassbotten-Karls grav-Göta älv få en F-beteckning, då det är riksintresse för friluftslivet.

Vänersnäs är, enligt 4 kap. 2 § miljöbalken, i sin helhet av riksintresse för turism och friluftsliv. Miljökonsekvensbeskrivningen lyfter fram att förändringarna på Vänersnäs är ett av fyra förslag i översiktsplanen som kan ge betydande miljöpåverkan. Kommunen är medveten om de många hänsynstaganden som behöver tas för att möjliggöra föreslagen bebyggelseutveckling, men konsekvenserna för och avvägningen mot 4 kap. 2 § miljöbalken kan bli tydligare. I miljökonsekvensbeskrivningen lyfts inte riksintressen enligt 4 kap. 2 § miljöbalken på samma vis som övriga riksintressen.⁶ Riksintresset enligt 4 kap. 2 § miljöbalken behöver redovisas också på kartan.

Kommunikationer (3 kap. 8 § miljöbalken)

I översiktsplanen föreslår kommunen ett utredningsområde för hamn (A2) i Vargön. Vid en eventuell förflyttning av hamnverksamheten från Vänersborg till Vargön kan en nyprecisering av riksintresset Vänerhamn⁷ bli aktuell.⁸ Trafikverket ansvarar för detta.

Det behöver framgå att hela kommunen ligger inom flygplatsens influensområde med hänsyn till flyghinder, flygbuller och elektromagnetisk störning.

Flygplatsen har kommunikations- och navigeringsutrustning utanför det område som betecknas som A1 på kartan. Dessa behöver också skyddas och markeras.

Energiproduktion (3 kap. 8 § miljöbalken)

Länsstyrelsen delar kommunens bedömning vad gäller avvägningen mellan riksintresset för energiproduktion (vindkraft) och riksintresse för naturvården på Kroppefjäll. Länsstyrelsens synpunkter i tidigare yttrande över förslag till uppdatering av riksintresse vindbruk gäller alltså.⁹ Kommunens avvägning framgår av underlagsdelen men behöver synliggöras i huvuddokumentet.

Miljö kvalitetsnormer

Länsstyrelsen bedömer att det som föreslås medverkar till att MKN enligt 5 kap. miljöbalken följs.

⁵ Att området i egenskap av värdefullt kulturlandskap skyddas genom utvecklingsprinciperna 2, 3 och 16 (se sid 10 i underlagshandlingen) säkrar inte att t.ex. provningar av förhandsbesked görs med bäring just på de värden som ligger till grund för riksintresset för naturvård.

⁶ Se Miljökonsekvensbeskrivningen sida 8-9.

⁷ Vänerhamn är en sammanslutning av sju hamnar i Väneren.

⁸ Preciseringsen är också av betydelse för fördjupning av översiktsplan för Vänersborg-Vargön. Se också Sjöfartsverkets yttrande, daterat 2017-08-15.

⁹ Dnr 421-31357-2013.

Kommunen har på ett tillräckligt sätt beskrivit situationen vad gäller status i kommunens sjöar och vattendrag. Kommunen har redovisat viktiga frågeställningar som behöver komma in tidigt i kommande planprocesser och exempel på åtgärder som är viktiga för att nå uppsatta MKN. Kommunen uppmärksammar bland annat dagvattenfrågor och vattenverksamheter som kan bli en följd av planen och att det i samband med dessa är särskilt viktigt med analyser och åtgärder.

Strandskydd och landsbygdsutveckling i strandnära lägen

Länsstyrelsen bedömer att redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket MB.

Vad gäller LIS-område 4 Ryrsjön vill Länsstyrelsen uppmärksamma kommunen på att sjön omges av fin lövskog (klass 2 i Länsstyrelsens lövskogsinventering). Lövskogen ligger i huvudsak mellan LIS-området och strandlinjen, men berörs i öster av det föreslagna LIS-området. Generellt har klass 2-lövskogar sådan betydelse för strandskyddets syften att de inte bör ingå i LIS-områden. Eventuell tillkommande bebyggelse behöver därför föregås av en närmare inventering av växt- och djurlivet för att avgöra möjlig planläggning eller dispens.

Länsstyrelsen bedömer att arkeologisk utredning behövs inom LIS-område 1, 2 och 3 innan lämpligheten ur kulturmiljösynpunkt kan avgöras. Direkt intill LIS-område 1 (Sikhallsviken) finns även ett byggnadsminne, ett spannmålmagasin, som är skyddat genom kulturmiljölagen för att bevara sitt kulturhistoriska värde. Förändringar i anslutning till byggnadsminnet bör anpassas så att byggnadens karaktär inte förvanskas.

När det gäller möjligheten till enstaka förhandsbesked finns en viss oklarhet i översiktsplanen. I underlagsdelen anges att enstaka förhandsbesked och dispenser kan ges under vissa förutsättningar. Det återspeglas inte i rekommendationerna i huvuddokumentet där det anges att område ska planläggas.¹⁰ Det är viktigt att det inte finns någon oklarhet när rekommendationerna ska tillämpas.

Länsstyrelsen vill också upplysa om att dispens för enstaka en- eller tvåbostadshus med stöd av LIS-reglerna bara får ges om den nya byggnaden läggs i anslutning till ett befintligt bostadshus.¹¹

Mellankommunala frågor

Länsstyrelsen bedömer att den i planen föreslagna mark- och vattenanvändning som även berör andra kommuner samordnas på lämpligt sätt.

¹⁰ Sida 73.

¹¹ 7 kap. 18 e §, andra stycket, MB.

Hälsa och säkerhet eller risken för olyckor, översvämning eller erosion

Förutsatt att översiktsplanens rekommendationer följs och att synpunkter enligt nedan beaktas bedömer Länsstyrelsen att planen inte medför några sådana problem avseende människors hälsa eller säkerhet eller risken för olyckor, översvämning och erosion att det i ett senare planeringsskede ska ge Länsstyrelsen anledning att ingripa enligt 11 kap. PBL.

Översvämning

SMHI¹² har tagit fram nya beräknade nivåer för Väneren, som kommer att presenteras hösten 2017. Tabellen nedan är de preliminära nivåerna som har beräknats och som Länsstyrelsen kommer att förhålla sig till.

Framtida Beräknad högsta vattennivå (RH00, år 2100)							RH2000 (tillägg på 0,309 m)
<i>Ort</i>	<i>Dimensionerande nivå i dagens klimat</i>	<i>Klimat-effekt RCP 8,5</i>	<i>Vinduppstuvning</i>	<i>Kortvarig vindefekt / Säkerhetsmarginal</i>	<i>Landhöjnings-effekt</i>	<i>Framtida dim.nivå</i>	
Vänersborg	46,27	0,33	0,6	0,3	0	47,5	47,809
Framtida 200-årsnivå (RH00, år 2100)							
<i>Ort</i>	<i>200-års nivå i dagens klimat</i>	<i>Klimat-effekt RCP 8,5</i>	<i>Vinduppstuvning</i>	<i>Kortvarig vindefekt / Säkerhetsmarginal</i>	<i>Landhöjnings-effekt</i>	<i>Framtida 200-års nivå</i>	
Vänersborg	45,47	0,54	0,6	0,3	0	46,91	47,219
Framtida 100 årsnivå (RH00, år 2100)							
<i>Ort</i>	<i>100-års nivå i dagens klimat</i>	<i>Klimat-effekt RCP 8,5</i>	<i>Vinduppstuvning</i>	<i>Kortvarig vindefekt / Säkerhetsmarginal</i>	<i>Landhöjnings-effekt</i>	<i>Framtida 100-års nivå</i>	
Vänersborg	45,32	0,49	0,6	0,3	0	46,71	47,019

Vänersborgs kommuns översvämningssprogram från 2014 har redovisningar och förslag på åtgärder som kan behöva uppdateras med anledning av de nya uppgifterna. I översvämningssprogrammet¹³ anges bland annat att ny bebyggelse och samhällsviktiga funktioner ska klara nivån +47,16 meter över havet i vissa områden, och +46,96 meter över havet i andra. Länssty-

¹² Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut.

¹³ Sida 86.

relsen vill framföra att dessa nivåer troligen kräver någon form av riskreducerande åtgärder för att avsedda funktioner ska kunna säkras.

Geotekniska förutsättningar

Översiktsplanen visar en medvetenhet kring ras- och skredfrågor och det framgår att ny bebyggelse ska lokaliseras till platser med säkra förhållanden avseende geotekniska säkerhetsrisker som skred, ras och översvämning. Kommunen arbetar också med att samla in och uppdatera informationen om de geologiska förutsättningarna, men det saknas en tillförlitlig samlad bild av geotekniska säkerhetsrisker för hela kommunen. Länsstyrelsen (och Statens Geotekniska Institut) efterfrågade i samrådet en beskrivning av de geologiska förutsättningarna för att tidigt identifiera områden med osäkra markförhållanden där de geotekniska förutsättningarna kan vara komplicerade. Kommunens bedömning är att det är svårt att ge mer utrymme för detaljerade geotekniska frågor i översiktsplanen. Länsstyrelsen accepterar denna bedömning, men vill samtidigt framhålla att utredningar i efterföljande planering kan visa på komplicerade geotekniska frågeställningar att hantera som hade varit bra att ha kännedom om redan i detta skede.¹⁴

Trafikbuller

Länsstyrelsen anser det redovisade bullerpåverkansområdet (S2) från flygplatsen inte stämmer överens med det i flygplatsens miljötillstånd från 2013. Bullerutredningen på kartan i översiktsplanen motsvarar utbredningskurvan för 80 dBA max ljudnivå. Max 70 dBA har en annan kurva. De bebyggelseområden som ligger inom flygplatsens bullerområde för 70 dBA behöver utredas gällande störningar från flyget innan de kan avgöras som lämpliga.

Farligt gods

När det gäller utvecklingsprincipen Skapa säkra och hälsosamma miljöer¹⁵ behöver texten justeras. Där står det om transportleder där miljöfarligt gods fraktas, men det ska stå transportleder för farligt gods. Förslagsvis kan det stå att riskbedömning ska göras inom 150 meter från väg och järnväg, samtidigt som det förtydligas med en rekommendation (markerad S) på kartan som redovisar störningar.

Länsstyrelsens rådgivande synpunkter - övriga allmänna intressen

Jordbruksmark

Flera av de områden kommunen föreslår för bebyggelse ligger på jordbruksmark, samtidigt som tydliga motiverade avvägningar mellan bevarande av jordbruksmark och andra väsentliga samhällsintressen saknas. Kommunen anger, i aktivitetslistan, att ta fram en strategi som stöd i arbetet att värna jordbruksmarken i kommunen har högsta angelägenhet. Strategin

¹⁴ Se vidare Statens Geotekniska Instituts yttrande, daterat 2017-08-18.

¹⁵ Utvecklingsprincip 16.

hade behövts redan nu för att bedöma de förslag av ianspråktagande av jordbruksmark som görs i översiktsplanen.

Enligt 3 kap. 4 § MB är jord- och skogsbruk av nationell betydelse. Översiktsplanen behöver ge stöd och vägledning vad gäller avvägning mellan bevarande jordbruksmark och andra väsentliga samhällsintressen. Enligt 3 kap. 4 § miljöbalken får brukningsvärd jordbruksmark tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar endast om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och detta behov inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk. Där jordbruksmark trots allt måste användas för samhällsutbyggnad behöver de övervägande som ligger till grund för exploateringen av jordbruksmark framgå av översiktsplanens beskrivning.

Regional tillväxt och infrastruktur

Vissa delar av kommunens planerade utveckling är kopplad till Västra Götalandsregionens arbete med Målbild tåg 2035. För att tågtrafikering enligt Målbild tåg 2035 ska kunna realiseras krävs omfattande spårbyggnader, vilket lyfts fram i översiktsplanen. Utveckling av spår beslutas i den nationella transportinfrastrukturplanen som tas fram av staten. Målbildens ambition om ett utvecklat spårnät för pendeltågstrafik i regionen måste således följas av en motsvarande statlig satsning. Idag finns inte samma ambitionsnivå på statlig och regional nivå för dessa spår.

Länsstyrelsen vill förtydliga att inte förrän motsvarande satsning på spår finns i den nationella transportinfrastrukturplanen kan framtida utökad tågtrafik ses som en planeringsförutsättning i kommande detaljplanering.

Kulturmiljö

Länsstyrelsen framförde i samrådsyttrandet¹⁶ vikten av att kommunen tar fram ett kulturmiljöprogram och uppdaterar de byggnadshistoriska inventeringarna. I aktivitetslistan, där kommunen redovisar fortsatta arbeten, anger kommunen att byggnadsinventeringar ska ses över och uppdateras. Aktiviteten lyfts fram som en av de mest angelägna. Länsstyrelsen välkomnar det men saknar samtidigt aktivitet som innebär att ett kulturmiljöprogram tas fram. I samrådsredogörelsen skriver kommunen att ett kulturmiljöprogram bör tas fram.¹⁷

Småbåtshamnar och båtliv

I översiktsplanens föreslås att arbetet med att finna en strategisk lokalisering av småbåtshamnns läge i östra delen av kommunen ska fullföljas.¹⁸ I den utredning som kommunen gjort föreslås i första hand att befintliga hamnar byggs ut, men att det även kan vara lämpligt att anlägga en ny hamn vid Stigsberget eller Bäsingebo. Det beskrivs inte närmare i översiktsplanen

¹⁶ Dnr 401-2475-2016, daterat 2016-04-01.

¹⁷ Sida 6.

¹⁸ Utvecklingsprincip 5, Underlätta kontakt med vatten.

varför Stigsberget eller Bäsingebo kan vara lämpliga platser för en ny småbåtshamn. Omfattning och miljöpåverkan beskrivs inte heller. Länsstyrelsen anser att det hade varit lämpligt att i översiktsplanen avgöra lämplig lokalisering för detta.

Kraftledningar

I kommunen har Svenska Kraftnät tre 400 kV-ledningar. Ledningarna är av betydelse för rikets elförsörjning. Stamnätet för elledningar bör redovisas på karta. Kommunen behöver i den efterföljande bebyggelseplaneringen ta hänsyn till ledningarna genom att bebyggelse placeras på tillräckligt avstånd.

Beredning

Yttranden över planen har till Länsstyrelsen inkommit från Energimyndigheten, Försvarmakten, Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Skogsstyrelsen, Statens Geotekniska Institut, Svenska Kraftnät 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.

Yttranden för kännedom från:

Energimyndigheten daterat 2017-06-29, Försvarmakten daterat 2017-09-11, Luftfartsverket daterat 2017-09-04, Sjöfartsverket daterat 2017-08-15, Skogsstyrelsen daterat 2017-06-29, Statens Geotekniska Institut daterat 2017-08-18, Svenska Kraftnät 2017-09-01 och Trafikverket daterat 2017-08-17.

Kopia till:

Energimyndigheten, Mårten Thorsén
Försvarmakten, Julia Axman
Luftfartsverket, Gert Carlsson
Statens Geotekniska Institut, Ulrica Isaksson
Svenska Kraftnät, Jenny Stern
Trafikverket, Erica Kvist

Länsstyrelsen/

Enheten för samhällsskydd och beredskap, Bodil Samuelsson
Kulturmiljöenheten, Anna Olsfelt & Niklas Ytterberg
Landsbygdsenheten, Stefan Gustafsson
Miljöskyddsavdelningen, Annika Lundahl
Naturavdelningen, Johan Larsson
Samhällsbyggnadsenheten, Torun Signer & Johanna Stenberg
Vattenavdelningen, Anette Karinsdotter