



Mörbylånga kommun

kommun@morbylanga.se

Översiktsplan 2045 Mörbylånga kommun

Beskrivning av ärendet

Mörbylånga kommun har i enlighet med 3 kap. 14 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, översänt ett förslag till översiktsplan till Länsstyrelsen för granskning.

Detta granskningsyttrande lämnas med stöd av 3 kap. 16 § PBL. Yttrandet utgör statens samlade bedömning av planen. Länsstyrelsen ska i granskningen särskilt bevaka om;

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

Länsstyrelsens granskningsyttrande är en del av översiktsplanen då den antagits och ÖP gäller bara tillsammans med granskningsyttrandet. Där Länsstyrelsen är av en annan åsikt eller gör en annan bedömning än kommunen ska detta tydligt framgå. Detta gäller både översiktsplanen textavsnitt samt i mark- och vattenanvändningskartan (3 kap. 20 § PBL).

Inför detta yttrande har Länsstyrelsen inhämtat synpunkter från



Riksintressen enligt 3 och 4 kap. MB

Övergripande bedömning

Länsstyrelsen påpekade i samrådsyttrandet bland annat att "Länsstyrelsen bedömer att kommunen inte beskriver hur något riksintresse tillgodoses. Att presentera vilka riksintressen som finns i kommunen är inte tillräckligt för att riksintressena ska kunna sägas vara tillgodosedda."

Bedömningen kvarstår och innebär att kommunen inte har stöd av ÖP i kommande detaljplaner, tillståndsfrågor eller lovärenden när ett eller flera riksintressen berörs.

Ett viktigt syfte med ÖP är att visa hur kommunen avser att tillgodose olika riksintressen. Där utvecklingsplaner överlappar riksintresseområden ska kommunen förklara situationen konkret, bedöma om det finns risk för konflikter och hur påtaglig skada undviks. Bedömningen ska göras utifrån kommunens intentioner med markanvändningen. Det är otillräckligt att hänskjuta alla former av bedömningar till ett detaljplan- eller lovskede.

Översiktsplanen ska enligt lag redogöra för hur riksintressen ska tillgodoses. I flera fall hänvisar kommunen enbart till att: "Riksintresset ska tillgodoses genom att skadelindringshierarkin tillämpas." Skadelindringshierarkin bygger på att skador i första hand ska undvikas genom en bra planering och lokalisering. I andra hand ska skadan minimeras så långt det är rimligt och praktiskt möjligt. Kommunens ställningstagande framstår i detta sammanhang som något av en paradox. Länsstyrelsen menar att kommunen borde ha praktiserat skadelindringshierarkin redan som ett steg inom ramen för utpekande av exempelvis utvecklingsområden.

Riksintressen kulturmiljö

Det är bra att ÖP 2045 redovisar att ett förslag på nya riksintresseområden för kulturmiljön har tagits fram av Länsstyrelsen under åren 2025–2026. Förslaget har förankrats med kommunen. Frågan ligger nu hos den beslutande myndigheten, Riksantikvarieämbetet (Raä). Om Raä beslutar om ändrade riksintresseanspråk, bör ÖP revideras i dessa delar snarast, och ingå i kommunens planeringsstrategi.

Kommunens enda ställningstagande avseende kulturmiljövårdens riksintressen är att: "Riksintresseanspråkens tillhörande värdebeskrivningar ska vara viktiga

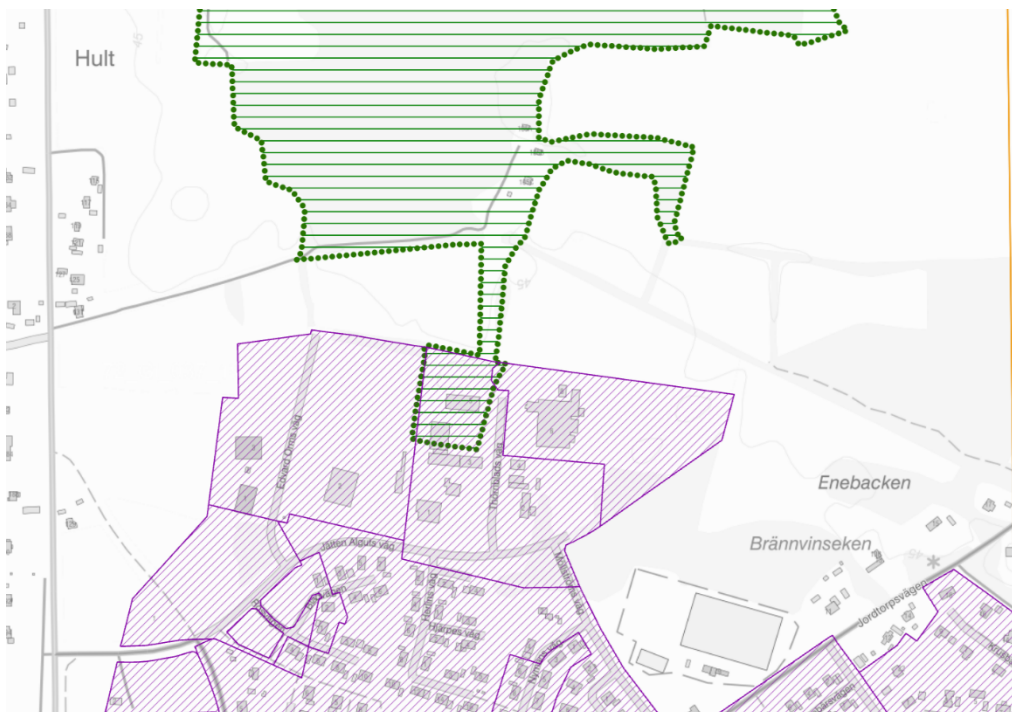


ingångsvärden i den fysiska planeringen.” Länssstyrelsen betraktar detta som ett tomt löfte. ÖP är ett av de viktigaste instrumenten för fysisk planering och i ÖP 2045 förs inga resonemang utifrån värdebeskrivningarna i alla de fall där planerade områden för energiproduktion överlappar eller angränsar kulturmiljövårdens riksintresseområden. Ytor för energiproduktion är arealomfattande och påverkar landskapsbilden kraftigt. Här måste ÖP 2045 beskriva hur skada på riksintresseområdena undviks eller lindras.

Ställningstagandet *”Om området omfattas av både riksintresse för Kulturmiljövård och skyddszoner enligt väglagen ska kulturmiljövårderna väga tyngst”* under rubrik *”Särskilt värdefull bebyggelse”* bör flyttas till rubrik *”Riksintresse Kulturmiljövård (MB 3:6)”*.

Riksintresse naturvård

I Mittlandsområdet norr om Algutsrum gör kommunen delvis en annan bedömning av skälig gränsdragning för riksintresseanspråket, vilket Länssstyrelsen inte ifrågasätter då den nedre tarmen berör redan exploaterad planlagd mark.



Kommunen anger dock i likhet med samrådsversionen även att:

Kommunen vill även undersöka möjligheten att planlägga för verksamheter och industri norr om Algutsrum inom del av riksintresseområdet. Man anger därför som



konsekvens (!):

Den södra gränsen för delar av riksintresse Naturvård flyttas norrut.

I MKB görs bedömningen att detta är ett mindre intrång i riksintresset som inte bedöms få någon påtaglig negativ påverkan på riksintressen utifrån vad som kan bedömas på denna översiktliga nivå. I vissa fall överlappar kommunens intentioner med riksintressen och i dessa fall kommer frågan att utredas i samband med planläggning och/eller lov- och tillståndprocesser så att den negativa påverkan ska kunna minimeras eller helt undvikas.

Det görs alltså ingen egentlig beskrivning av det berörda områdets specifika värden utifrån dess värdebeskrivning eller den föreslagna utvecklingsområdets närmare konsekvenser för riksintresset. Här kvarstår därför Länsstyrelsens tidigare synpunkter.

Kommunen har möjligheter att ifrågasätta enskilda riksintresseanspråk inom ramen för sitt översiktplanarbete. Det kan handla om hela eller delar av ett anspråk, redovisade avgränsningar eller värdebeskrivningar som kommunen anser är felaktiga och behöver justeras. Detta behöver däremot utgå från ett ifrågasättande av det berörda områdets värden, baserat på konkreta underlag. Att kommunen har för avsikt att undersöka möjligheten att planlägga området som till stor del ligger inom det avgränsade riksintresset Mittlandsområdet NRO0873, utgör enligt Länsstyrelsens uppfattning inte skäl att göra en annan bedömning av den aktuella riksintresseavgränsningen. Dvs. man kan inte justera ett riksintresse enbart för att där finns andra intressen som kommunen anser ska väga tyngre. Väljer kommunen att gå vidare med planering för detta utvecklingsområde kommer det alldeles oavsett att bli nödvändigt att ta ställning till om planen innebär en påtaglig skada på det berörda riksintresset i stort, liksom om platsen är lämplig för ändamålet utifrån PBL och MB krav.

Utvecklingsområdet Strandskogen

Länsstyrelsen har i sitt samrådsyttrande för planprogrammet över Strandskogen 14:1 m.fl. 2013-04-17 (dnr 1237-2013) meddelat att Aledal – Röhälla kommer att föreslås som riksintresse för naturvården. Länsstyrelsen redovisade i detta sammanhang en preliminär avgränsning av detta område. Det är fortsatt Länsstyrelsens uppfattning att detta berörda område har naturvårdskvaliteter som skulle motivera ett riksintresseanspråk vid kommande översyn.

Riksintresse Natura 2000



"Ställningstagande: Riksintresset ska tillgodoses genom att skadelindringshierarkin tillämpas... Det är viktigt att förändringar inte per automatik klassas som en skada utan kan även leda till förbättrade förutsättningar för de identifierade värdena. Exempel på detta är att möjliggöra generationsväxling i jordbruksverksamheter, åtgärder för minskad klimatpåverkan och skydd mot klimatrisker, kanalisering av besökare eller utbyggnad och renovering av kommunalt avlopp..."

Bedömning av påverkan på Natura 2000-områden ska ske enligt de ramar som följer av miljöbalken och förordningen om områdesskydd. Det behöver framhållas att det finns generella undantag från tillståndskrav för sådana verksamheter och åtgärder som direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av det berörda området. Samtidigt ska samtliga myndigheter, vilket också innefattar kommuner, i sin handläggning bevaka att en gynnsam bevarandestatus upprätthålls för de livsmiljöer och arter som behöver skyddas i området. Skadelindringshierarkin är då endast delvis tillämpbar. Ovanstående ställningstagande i ÖP är därmed inte förenligt med gällande lagstiftning.

Miljökvalitetsnormer för vatten

Kommunens Ställningstagande: *Miljökvalitetsnorm för vatten och aktuell status ska vara väl känt och tas hänsyn till tidigt i samhällsbyggnadsprocessen.*

Kommunen ska i all planering säkerställa att miljökvalitetsnormerna för vatten enligt 5 kap. miljöbalken följs. Myndigheter och kommuner får inte tillåta en verksamhet om den skulle bidra till att vattnets kvalitet försämras eller riskerar att det blir omöjligt att nå miljökvalitetsnormen.

Observera att miljökvalitetsnormerna för vatten inte enbart omfattar vattenkvalitetsaspekter utan också statusen för hydromorfologin såsom vattenmiljöns fysiska struktur, strandzoner, bottnar och vattenregim och biologin. Detta innebär att även förändringar i närområdet till vatten, inklusive exploateringsgrad, hårdgöring av ytor, ändrade avrinningsförhållanden och påverkan på strandzoner, kan innebära en otillåten försämring.

I översiktsplaneringen behöver kommunen skaffa sig en överblick över framtagna underlag om vattenförekomsterna i kommunen och planera mark- och vattenanvändning på ett sätt så att miljökvalitetsnormerna kan följas. Av den antagna översiktsplanen ska det framgå hur kommunen anser att gällande miljökvalitetsnormer ska följas.



Länsstyrelsen kan inte se att ens en grundläggande översyn har genomförts. Det finns ingen analys av befintlig markanvändning eller för föreslagna utvecklingsområdets påverkan på MKN för vatten. Kommunen har därmed inte uppnått lagkravet och saknar stöd inför kommande planering.

Hälsa och säkerhet

Förorenade områden

Kommunen har utvecklat beskrivning av förorenade områden mellan samråd och granskning. Kommunen har i översiktsplanen angivit en riktlinje om att kommunen ska ha ett aktuellt kunskapsunderlag för

1. Potentiellt förorenade områden av industriell karaktär genom historisk inventering enligt MIFO-metodiken
2. Förekomst av pågående miljöfarliga verksamheter
3. Större brandsläckningsinsatser med risk för utsläpp av PFAS
4. Närhet till vägnät där det funnits ett omfattande trafikarbete med risk för lokal spridning av blybensin
5. Sammanställning av konstaterat förorenade områden
6. Ortstypiska föroreningar i fyllnadsmassor, särskilt rödfyr
7. och att förorenade områden ska klassificeras utifrån om de särskilt utmärker sig gällande föroreningsgrad, farlighet, typ av förorening, storlek och läge.

Länsstyrelsen bedömer att slutsatser från punkterna ovan borde ingå som kunskapsunderlag direkt i översiktsplanen. Men ser samtidigt positivt på att kommunen har för avsikt att ha ett aktuellt kunskapsunderlag om detta framöver. Kommunen behöver arbeta in en strategi för hur denna riktlinje ska formaliseras i praktiken.

Föroreningar i ett förändrat klimat

I Länsstyrelsens samrådsyttrande framfördes att "Ett förändrat klimat komma att påverka spridningen av och exponeringen för genom exempelvis naturolyckor, höjda havsnivåer eller stridare strömmar i vattendrag." I översiktsplanen beskrivs



att hänsyn ska tas till att ett framtida klimat kan göra föroreningarna mer lätttrörliga. Länsstyrelsen bedömer att det kommunen behöver fördjupa beskrivningen av hur detta ställningstagande påverkar den fysiska planeringen.

Länsstyrelsen bedömer att en analys behöver genomföras av vilka konstaterade förorenade områden som sammanfaller med riskområden för höga vattenstånd från havshöjningar, skyfall eller torka. Utfallet av analysen bör ligga till grund för lämplighet i befintlig eller planerad markanvändning inom berörda markområden.

Kommunen har mellan samråd och granskning utvecklat sitt ställningstagande angående förorenade områden och klimatförändringar med

”I analys av förorenade områden ska konsekvenser av framtida klimatförändringar beräknas utifrån utsläppsscenario SSP 5-8,5 för havsytans höjning och skyfall med återkomsttid 200 år. Detta ska även gälla miljöanalyser som görs inom detaljplanearbetet.”

Länsstyrelsen ser positivt på att alla miljöanalyser som görs inom detaljplanearbeten ska omfatta ett klimatperspektiv men vidhåller att en analys av vilka konstaterade förorenade områden som sammanfaller med riskområden för höga vattenstånd från havshöjningar, skyfall eller torka ska utföras inom översiktsplanprocessen och att utfallet av analysen ska ligga till grund för lämplighet i befintlig eller planerad markanvändning inom berörda markområden.

Buller inom Utvecklingsområden och befintlig bostadsbebyggelse

I samrådsyttrande framförde länsstyrelsen att:

I översiktsplanen saknas ställningstagande avseende bullerexponering inom utbyggnadsområden och befintlig bebyggelse. Länsstyrelsen bedömer att kommunen behöver redovisa om särskild hänsyn behöver tas till omgivningsbuller inom planerade utbyggnadsområden. Det behöver också redovisas ifall det inom kommunen finns bullerproblematik som behöver lösas genom den fysiska planeringen.

Vad länsstyrelsen kan se har det inte genomförts några justeringar av översiktsplanen i dessa avseenden. Bristen kvarstår därmed.

Tysta områden

Länsstyrelsen bedömer att det är en brist att det i översiktsplanen inte beskrivs om det finns några tysta områden inom kommunen som särskilt behöver värnas.



Länsstyrelsens övergripande synpunkter

Länsstyrelsen vill rikta kritik mot att utskriftsversionen (pdf) av ÖP 2045 inte innehåller några kartor. Detta gör handlingen obegriplig för målgrupper som saknar vana att hantera interaktiva digitala kartor.

Strukturen, läsbarheten och överblicken över planen lämnar en del övrigt att önska. Det är en utmaning att hitta kommunens samlade ställningstaganden i denna ÖP. Dessa finns som sig bör i Kap 2. Mål och strategier och sedan i övriga kapitel kopplade till olika aspekter. Men de finns även i den interaktiva plankartan och/eller i plankartan som text och här kan de vad det verkar skilja sig åt i sina formuleringar.

Plankartans kartlager saknar logisk ordning. Förordnanden blandas exempelvis med olika värden i övrigt vilket gör det otydligt.

Övriga områdesskydd, det kan noteras att biotopskyddsområden beskrivs i MKB, men dessa områdesskydd som också reglerar markanvändningen är inte redovisade på plankartan.

Det framgår inte hur miljökonsekvensbeskrivningen har inverkat på planens innehåll när det gäller bland annat ställningstaganden, mark- och vattenanvändningen, eller val som kommunen gjort. Konsekvenserna av planens genomförande kan inte utläsas eftersom det saknas en samlad bedömning.

Många utvecklingsområden ligger delvis eller helt inom brukningsvärd jordbruksmark. För att motivera ett ianspråktagande av brukningsvärd jordbruksmark för andra ändamål måste kommunen bland annat göra en lokaliseringsutredning som visar på alternativa platser som inte innebär att brukningsvärd jordbruksmark tas i anspråk. Varken ÖP eller MKB presenterar några motiveringar som ger skäl för att ändra markanvändningen vilket innebär att kommunen inte heller har stöd för att göra det. Kommunen kommer därför behöva göra lokaliseringsutredningar i varje kommande detaljplan och lovärende.

Kulturmiljö

Länsstyrelsen tolkar det som att ÖP 2045 pekar ut cirka 15 särskilt värdefulla byggnader eller anläggningar och omkring 35 särskilt värdefulla byar/orter för utökad lovplikt. Det finns dock stora oklarheter både i kartan och i texten. Båda ska därför förtydligas.



När det gäller kartan är det mycket viktigt att det framgår av teckenförklaringen att det är "*särskilt värdefulla*" byggnader och områden som utvisas. Beträffande texten är det mycket viktigt att förklara att de särskilt värdefulla byggnader respektive bebyggelseområden som redovisas i ÖP 2045 bara är exempel, eftersom det naturligtvis finns många fler. Meningarna "*Ett urval av de mest värdefulla områdena/alt. mest värdefulla byggnaderna och allmänna platserna/har gjorts för att tydliggöra deras kulturhistoriska värden*" är förvillande och bör strykas eller förtydligas.

Något aktuellt kunskapsunderlag vad gäller särskilt värdefull bebyggelse eller särskilt värdefulla bebyggelseområden finns inte för Mörbylånga kommun, fränsett själva centralorten. Detta framgår av det behov som uttrycks i ÖP 2045: "*Ett kommuntäckande kulturmiljöprogram eller motsvarande bör tas fram*". Det är mycket positivt att Mörbylånga avser att ta fram ett kommuntäckande kulturmiljöunderlag, tillsammans med en vägledning för gestaltungsfrågor. Länsstyrelsen kommer stötta kommunen i detta arbete.

Flera redaktionella ändringar har gjorts sedan samrådsversionen och texten framstår i granskningsversionen som mer strukturerad. Följande bör dock åtgärdas:

- Ingressen till avsnittet "*Kulturmiljöer*" bör ändras, då den enda synliga stenåldern på hela ön är vid gånggrifterna i Mysinge och de är från yngre stenålder.
- Avsnittet med rubrik "*Områden med särskilt höga kulturmiljövärden*" är dubblerat. Ett av avsnitten bör strykas.

Landskapsbildskydd

Kommunen framför på flera håll i materialet att: "Den föråldrade skyddsformens relevans bör utredas i förhållande till vilket skydd som ska uppnås. Kommunen anser att förordnandet i sin nuvarande form bör upphävas eller förtydligas så att det framgår vilka olika bedömningsgrunder som tillämpas inom olika geografiska zoner i enlighet med Länsstyrelsens ändring av förordnandet från 2007. Förordnandet ska, om det ska finnas kvar, ses ihop med andra områdesskydd enligt miljöbalken för att undvika dubbelprövningar."

Inom naturreservat är landskapsbildsskyddet upphävt. Inom strandskydd kan skyddet finnas kvar, men avser då att pröva aspekter som inte har med en strandskyddsprövning att göra. Någon dubbelprövning sker alltså inte.



Länsstyrelsen kan inte ändra eller formellt förtydliga förordnandet. I Länsstyrelsens beslut att delvis upphäva det öländska landskapsbildsskyddet från 2007 redovisas skälen till att det ansågs behöva ligga kvar i delar av Mörbylånga kommun, liksom vilka alternativa regleringar enligt nuvarande lagstiftning som skulle kunna ersätta ett landskapsbildsskydd.

Ställningstagande kopplat till vindkraft (kap. 2 sid 31) har följande skrivning:

”Det kan utifrån samhällets behov av energiomställning vara motiverat att förnya ställningstaganden för vissa befintliga lagstadgade intressen som pekades ut för länge sedan, exempelvis Landskapsbildsskyddet.”

Som Länsstyrelsen vid flertal tillfällen har påtalat för kommunen omfattas inte vindkraft av regleringen inom de landskapsbildsskyddade områdena. Bedömningen av vindkraftens inverkan på landskapsbilden sker inom ramen för den miljöprövning som sker av verksamheten.

Grön- och blåstruktur

Ingen synpunkt på ställningstaganden som allmänt sett är korrekt, även om det finns goda möjligheter att utveckla skrivningarna i en ÖP. Riktlinjerna som kommunen anger: ”De gröna värdena och nyttan av ekosystemtjänster ska vara väl kända och tas hänsyn till tidigt i samhällsbyggnadsprocessen.” är däremot viktig att koppla till det numera ganska omfattande kunskapsunderlag som finns att tillgå och som inte alls har beskrivits i planen.

Beslut

Beslut att avge detta yttrande har fattats av enhetschef Pär Hansson efter föredragning av planarkitekt Ted Kransby. I ärendet har även miljöskyddshandläggare Mikael Anjar Ödegården, antikvarie Lotta Lamke samt naturvårdshandläggare Tomas Järnetun deltagit.

Handlingen är signerad digitalt och har därför ingen namnunderskrift