



Förslag till översiktsplan för Lysekils kommun

Handlingar daterade 2022-12-14

Inledning

Detta granskningsyttrande lämnas med stöd av 3 kap. 16 § plan- och bygglagen (PBL). Yttrandet utgör statens samlade uppfattning om planen vad gäller Länsstyrelsens ingripandegrunder enligt 11 kap. 10 § PBL i ett senare planeringsskede.

Enligt 3 kap. 16 § PBL ska det av yttrandet 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 (LIS) inte är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket MB¹,
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.

I rollen att ta tillvara och samordna statens intressen har Länsstyrelsen inhämtat synpunkter på förslaget till översiktsplan från berörda myndigheter. Yttranden har inkommit från Energimyndigheten, Luftfartsverket (sekretess), Post- och telestyrelsen, Sjöfartsverket, Statens geotekniska institut, Svenska Kraftnät, Tillväxtverket och Trafikverket.² Kopior av yttrandena överlämnas till kommunen för kännedom.

¹ I Lysekils kommun är det inte möjligt att peka ut LIS-områden

² Försvarsmakten och Skogsstyrelsen avstår från att yttra sig.

Samlad bedömning

Länsstyrelsen välkomnar kommunens förslag till ny översiktsplan då gällande översiktsplan antogs år 2006.

Inför granskning har kommunen arbetat in rekommendationer från tidigare ändringar av översiktsplanen för havsområdet (Blå ÖP) och för Åbyfjorden. Detta är positivt eftersom rekommendationerna därmed aktualiseras. Det framgår inte tydlig om dokumenten fortsatt ska gälla som planeringsunderlag jämte översiktsplanen eller om de helt utgår. Om de fortsatt ska utgöra stöd vid planering behöver kommunen vara tydlig med deras status och vilka förändringar som gjorts vid inarbetningen i översiktsplanen.

Översiktsplanen ger i stort god vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Strukturen i det digitala formatet är lättöverskådlig. Planen innehåller tydliga och bra strategier. Generellt är de områdes-specifika rekommendationer korta och övergripande och ger inte alltid en tydlig bild av områdets förutsättningar eller utredningsbehov i efterföljande planeringsprocesser. Länsstyrelsens bedömning är att föreslagna utvecklingsområden kan vara lämpliga men vill uppmärksamma kommunen på att detaljerade utredningar kan komma att krävas i fortsatta planerings- och prövningsprocesser för att klargöra lämplig utveckling.

Gällande rekommendationerna som lämnas för havsområdet är Länsstyrelsens uppfattning att dessa ger svag vägledande verkan. Det innebär att de flesta frågor som rör användning av havet kommer att få avgöras i varje enskilt fall.

Gällande riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken gör Länsstyrelsen bedömningen att det med stöd av översiktsplanen inte går att utesluta att föreslagen utveckling påtagligt kan skada riksintresse för kulturmiljövården KO23, Stadskärnan med Norra och Södra hamnen. Delar av föreslagen bebyggelseutveckling utmed Åbyfjorden kan innebära risk för påtaglig skada på riksintressen för friluftsliv och naturvård. Vidare behöver riksintresse för industriell produktion synliggöras och förtydligas i planhandlingarna. Övriga riksintressen kan tillgodoses.

Länsstyrelsen kan inte utesluta risk för påverkan på riksintressen enligt 4 kap. miljöbalken till följd av föreslagen bebyggelse i höjdlägen.

Översiktsplanen har en bristfällig redovisning av hur föreslagen utveckling medverkar till att miljö kvalitetsnormer för vatten enligt 5 kap. miljöbalken följs.

2023-02-28

401-54-2023

Frågor som berör mark- och vattenområden och som angår angränsande kommuner samordnas på ett lämpligt sätt.

Utifrån nu kända förutsättningar kan Länsstyrelsen inte utesluta att det som föreslås i planen kan medföra sådan negativ påverkan 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. Det gäller framförallt risk för ras, skred och erosion.

Länsstyrelsens synpunkter gällande ingripandegrunder enligt 11 kap. 10 § PBL

Riksintressen

Kulturmiljövård (3 kap. 6 § MB)

Länsstyrelsen kan inte med stöd av översiktsplanen utesluta påverkan på riksintresse KO23, Stadskärnan med Norra och Södra hamnen. Detta ökar kravet på en tydlig hantering av hur riksintresset ska tillgodoses i den fortsatta hanteringen av pågående och kommande planer.

I samrådsyttrandet efterfrågade Länsstyrelsen ett tydligare resonemang kring hur riksintresset KO23 kan komma att påverkas vid stora ingrepp i Södra och Norra hamnen.³ Vidare efterfrågades en beskrivning av hur riksintresset ska tillgodoses.⁴ Planbeskrivning och områdesbeskrivningar med rekommendationer har delvis kompletterats inför granskning. Redogörelserna och rekommendationerna är dock allmänna och övergripande och ger inte den tydlighet som krävs för att vägleda kommande hantering i planprocesser. Synpunkterna från samrådet kvarstår. I den fortsatta planeringen behöver kommunen redogöra för hur förändringar kan genomföras med hänsyn till riksintresset.

³ Uttryck för riksintresset utgörs av industrianläggningar och hamnmiljöer som tillsammans med centrum utgör själva kärnvärdena. Det finns en uppenbar risk att RI kan komma att påverkas negativt vid förändringar som särskilt berör dessa värden. Det kan handla om upplevelsen om kajanläggningar, hamnanläggningar, hamnplaner, bebyggelse.

⁴ Ur Länsstyrelsens samrådsyttrande, 2021-12-21: "Om kommunen tydliggör vilka egenskaper som utgör riksintresset värden, och som är viktiga att tillgodose, går det att bedöma vilka förändringar som är genomförbara utan att skada områdenas värden och hur värdena kan utnyttjas som en resurs och kvaliteter att slå vakt om och förstärka i den fysiska planeringen. Kommunen kan i riktlinjer och rekommendationer lyfta fram de värden kommunen ser och som alltid ska värnas. På samma sätt kan kommunen peka på värden som kan påverkas inom acceptabla gränser. Vidare är det viktigt att synliggöra eventuella behov av fortsatta utredningar"

Friluftsliv och naturvård (3 kap. 6 § MB)

Gällande föreslagen utveckling inom **SLB2 Brodalen-Röd** och **B28 Röd/Sandvik** är Länsstyrelsens bedömning att risk för påtaglig skada kan uppkomma på riksintressena för naturvård och friluftsliv. Fortsatta studier krävs och behöver tas i ett samlat grepp.

Vattenkvaliteten i Broälven får inte försämrats. En förutsättning för en utbyggnad av bebyggelse vid Brodalen är att den kan anslutas till kommunalt VA och att dagvatten omhändertas och renas innan utsläpp sker till recipienten. I annat fall kan en risk för påtaglig skada på riksintresset för naturvård, NRO 14064 Broälven, inte uteslutas.

För många av rekommendationerna som rör havet kan Länsstyrelsen inte utesluta att riksintressen för naturvård och friluftsliv kan skadas. I de flesta fall går det inte att avgöra huruvida riksintressena är tillgodosedda utifrån rekommendationerna. Detta får utredas vidare i samband med kommande anmälnings-, prövnings- och planprocesser.

Industriell produktion (3 kap. 8 § MB)

Raffinaderiet vid Brofjorden är utpekat som riksintresse för industriell produktion. Översyn av kriterier för och anspråk på område för riksintresset pågår. Tillväxtverket som är ansvarig myndighet anser att området kan minskas från nuvarande omfattning till cirka 5 km². Området som är av riksintresse omfattar anläggning, hamn, djuphamn och insegling. Inget beslut har tagits för det aktuella området ännu.

Området för riksintresse för industriell produktion behöver synliggöras i kartunderlaget. Riksintressets nuvarande avgränsning⁵ gäller fram till dess riksintressemyndigheten har beslutat om en ny avgränsning. Kommunen har möjlighet att ge förslag på avgränsning i den nya översiktsplanen.

Obruten kust och högexploaterad kust (4 kap. 3 och 4 §§ MB)

Länsstyrelsen kan inte med stöd av översiktsplanen utesluta påverkan på riksintresse enligt 4 kap MB.

Lysekils kommun omfattas av riksintressen enligt miljöbalkens 4 kap 3§. Bedömningen av påtaglig skada ska enligt förarbeten till lagstiftningen utgå från ett helhetsperspektiv på området. Det är områdets karaktär som ska bevaras. Att peka ut höjdlägen i landskapet för nybyggnation är känsligt och kan påverka landskapets karaktär. Kommunen har ett stort ansvar att arbeta aktivt och medvetet i denna fråga i syfte att motverka en ohållbar kumulativ påverkan på riksintressenas värden. Översikts-

⁵ Avgränsningen som redovisas i översiktsplanen från 2006

planen är ett betydande instrument för att göra intresseavvägningar och säkerställa dessa värden.

Kommunen har bra strategier och rekommendationer på en generell och övergripande nivå för att värna kustlandskapets karaktär. Samtidigt redovisar översiktsplanen flera utvecklingsområden⁶ i höjdlägen med geografisk och/eller visuell närhet till kusten. De flesta områdesspecifika rekommendationerna hanterar dock inte på ett tydligt sätt hur byggnader behöver placeras för att undvika påverkan på riksintresset.

För följande områden är Länsstyrelsens bedömning att tätortsventilen i 4 kap. 1§ MB inte kan tillämpas: **B8 Näreby, B20 Berga, B22 Spjösвик-Skummedal** och **B24 Norra Skalhamn**. För **B11 Fyreberget** hänvisas till prövning i pågående planprogram där Länsstyrelsen har framfört erinran. Länsstyrelsen förtydligar att det inte är utrett om föreslagen användning är lämplig markanvändning.

Länsstyrelsen konstaterar att översiktsplanen i stor utsträckning hänvisar anpassning till landskapets värden till kommande detaljplaner för slutlig hantering. Angreppssättet innebär en risk att viktiga frågor som kan behöva utredas grundligt för att konstatera platsens faktiska förutsättningar och lämplig markanvändning hamnar i skymundan när detaljplaneprocesser drar igång. Det kan i sin tur både försvåra och försena ett genomförande av utveckling med bostäder och påverka genomförandet av översiktsplanens intentioner negativt. Länsstyrelsen anser att översiktsplanen ska ge vägledning för kommande planprocess och att det behövs riktlinjer och principer för landskapsanpassning redan i översiktsplanen. Exempel på detta syns i de åtgärder som listas för område B10 Utsiktsberget.

Miljö kvalitetsnormer

Länsstyrelsens bedömning är att översiktsplanens redovisning av miljö kvalitetsnormer för vatten är bristfällig.

Kompletteringar som efterfrågades i samrådet har inte genomförts. Länsstyrelsen kan inte med stöd av översiktsplanen bedöma om föreslagen utveckling medverkar till att miljö kvalitetsnormerna följs.⁷ Kommunen behöver utveckla sin redovisning. Översiktsplanen har till viss del förtydligats inför granskning, hänvisning ges till VISS och till kommunens VA-plan. Hänvisningen till VISS är dock inte komplett. Det ska vara en tydlig koppling mellan den enskilda vattenförekomsten och VISS. Det ska framgå av översiktsplanen hur kommunen avser att följa

⁶ Följande är exempel på områden där byggnation i höjdlägen kan bli särskilt märkbara: B7 Vigerna, B8 Näreby, B10 Utsiktsberget, B11 Fyreberget, B20 Berga, B22 Spjösвик-Skummedal, B23 Skalhamn och B24 Norra Skalhamn

⁷ Länsstyrelsens uppfattning om miljö kvalitetsnormer för vatten från granskningsyttrandet för Blå ÖP kvarstår också.

miljökvalitetsnormerna, vilka åtgärder som ska vidtas och hur uppföljning ska ske. Kommunen behöver redovisa verksamheter och åtgärder samt miljöproblem som gör att vattenförekomsterna inte når god status. Översiktsplanen ska bedöma hur föreslagen ny bebyggelse (redovisade utvecklingsområden) påverkar vattenförekomsten samt de eventuella kumulativa effekterna.

Kommunen behöver även uppmärksamma om det finns områden med särskilda behov för dagvattenhantering.⁸

Det kommer att ställas höga krav på underlagen som ska visa hur miljökvalitetsnormer för vatten kan uppnås i kommande anmälnings-, provnings-, och planprocesser.

Hälsa och säkerhet eller risken för olyckor, översvämning eller erosion

Utifrån nu kända förutsättningar kan Länsstyrelsen inte utesluta att det som föreslås i planen kan medföra sådan negativ påverkan 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. Bedömningen bygger på den översiktliga information som finns i planhandlingarna.

Geoteknik

Inom de sju föreslagna utvecklingsområdena finns förutsättningar för ras, skred (i jord och berg) och erosion. Det kan finnas fler bebyggda områden med osäker eller otillfredsställande stabilitet än de som redovisas i kartan tillhörande översiktsplanen – områden som inte identifierades i karteringen från MSB år 2001.⁹ Eftersom översiktsplanen inte behandlar dessa frågeställningar och det i nuläget saknas en plan för hantering av de områden som identifierats, är det angeläget att kommunen färdigställer pågående arbete med klimatanpassningsplanen. Klimatanpassningsplanen behöver redovisa kommunens syn på dessa risker och hur de kan minska eller upphöra. Planen ska utgöra ett stöd i exempelvis planeringsprocesser för att säkerställa lämplig hantering i frågeställningar som rör risken för skador på den bebyggda miljön.

Inför antagande av översiktsplanen behöver kartredovisningen av geotekniska förutsättningar ses över. Det saknas en beskrivning av de kartlager som visar förutsättningar för skred. Därmed är översiktsplanen inte tydlig med vad kartan redovisar och var mer information går att

⁸ Exempelvis områden där det finns risk för problem med översvämning eller risk för föroreningshalter som påverkar recipientens miljökvalitetsnormer negativt.

⁹ [Översiktlig stabilitetskartering över bebyggda områden i Lysekil, MSB 2001](#)

finna. Denna information behövs för att ge förståelse för underlaget och kommunens bedömningar.

Farlig eller störande verksamhet

Det är bra att översiktsplanen redovisar tillståndspliktiga verksamheter i kartunderlaget.¹⁰ Länsstyrelsen saknar dock en analys av och relevanta rekommendationer för hänsynstagande till dessa. Det behöver också framgå vilka utmaningar som finns då bostäder etableras nära störande verksamheter. Vidare bör det framgå vilken hänsyn eller utredningar som behövs då verksamheter utvecklas eller nyetableras i närheten av bostäder. Länsstyrelsen vill särskilt uppmärksamma två områden:

Det kan finnas utmaningar i att planlägga bostäder (**B24 Norra Skalhamn** och **B25 Nordvästra Skalhamn**) nära Preemraff och det utvidgade verksamhetsområdet V7. Risk för störning behöver utredas vilket behöver framgå av de områdesspecifika rekommendationerna.

I Lysekil föreslås bostäder nära reningsverket (**B4 Norr om sjukhuset/ Trötemyren**). Områdesspecifika rekommendationer anger att kommande planering ska säkerställa tillräckliga avstånd till närliggande störande verksamheter. Länsstyrelsen anser att det redovisade avståndet mellan föreslagna bostäder och reningsverket inte bedöms vara ett tillräckligt skyddsavstånd. Översiktsplanen anger också att hanteringen av avloppsvatten ska koncentreras till avloppsreningsverket i Lysekil. Om kommunen avser att på plats ta tillvara renat slam, avloppsvatten och biogas krävs större skyddsavstånd än det redovisade avståndet.

Övrigt

Havsplan Västerhavet

Regeringen beslutade om de statliga havsplanerna i februari år 2022.¹¹ Eftersom planerna överlappar varandra behöver havsplanen för Västerhavet redovisas som ett underlag och planernas överensstämmelse kommenteras. För ökad tydlighet rekommenderar Länsstyrelsen att havsplanens östra plangräns redovisas i plankartan.

Jordbruksmark

Kommunen har inte tydligt motiverat ianspråktagande av jordbruksmark genom utredning enligt 3 kap. 4 § miljöbalken.

¹⁰ Kommunen behöver komplettera med två täkter som saknas (Vese och Nolby).

¹¹ Beslutade havsplaner och nedladdningsbar GIS-information finns att ta del av hos [Havs- och vattenmyndigheten](#)

Beredning

Detta beslut har fattats av länsöverdirektören Lisbeth Schultze efter föredragning av handläggaren Ingrid Lindbom. I den slutliga handläggningen har även länsarkitekten och funktionschefen Andreas Lidholm deltagit. Företrädare för landsbygdsavdelningen, miljöskyddsavdelningen, naturavdelningen, samhällsavdelningen och vattenavdelningen har bidragit till beredningen av detta yttrande.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Så här hanterar Länsstyrelsen personuppgifter

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

Yttranden för kännedom /Kopia till

Energimyndigheten, Försvarsmakten (avstår från yttrande), Luftfartsverket (sekretess), Post- och telestyrelsen, Sjöfartsverket, Skogsstyrelsen (avstår från yttrande), Statens geotekniska institut, Svenska Kraftnät, Tillväxtverket, Trafikverket