



Kontaktperson
Enheten för samhällsplanering

Ystads kommun
sam@ystad.se

Granskningsyttrande över Översiktsplan Ystad 2030, Ystads kommun

Kommunens dnr KS 2016/285, SAM 2017/11

Redogörelse för ärendet

Ystads kommun har remitterat utställningsförslag för *Ystads kommuns översiktsplan 2030*, här hänvisad till som *ÖP2030*. *ÖP2030* omfattar hela kommunen utom planområden för gällande fördjupningarna för *FÖP Ystad staden (antagen 2016)*, *FÖP Köpingsbro (antagen 2014)* och *FÖP Svarte (antagen 2009)*. Länsstyrelsen, Ystads kommun och Försvarsmakten har haft planmöten inför framtagandet av utställningsförslaget och Länsstyrelsen ser vikten av en fortsatt dialog. *ÖP2030* finns under utställningstiden redovisad både som karttjänst och i PDF:er på kommunens hemsida. Den nu gällande kommunövergripande översiktsplanen för Ystad antogs 2005.

Av planhandlingarna framgår att några av Ystads kommuns utmaningar omfattar att arbeta med dagvatten, erosionsfrågor och stigande havsnivåer samt ett varierat bostadsutbud i byarna. Tidshorisont för *ÖP2030* är angiven för perioden fram till år 2030. *ÖP2030* möjliggör ca 360 bostäder samt ca 60 bygglov utanför detaljplan, med nya utbyggnadsområden i de större byarna och samhällena. *ÖP2030* redovisar också risker i den redan byggda miljön som kan följa av översvämning och erosion samt förslag på åtgärder för att riskerna ska minska eller upphöra längs kusten.

Aktuella lagrum

Under utställningstiden ska länsstyrelsen enligt 3 kap.16 § PBL avge ett granskningsyttrande över planförslaget. Granskningsyttrandet ska i enlighet med bestämmelserna i PBL redovisas tillsammans med översiktsplanen. Om länsstyrelsen inte har godtagit planen i en viss del, ska detta anmärkas i planen. Av yttrandet ska det framgå om:



- Förslaget inte tillgodoser ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken (MB)
- förslaget kan medverka till att en miljö kvalitetsnorm (MKN) enligt 5. kap MB inte följs,
- redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen inte är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket MB (strandskyddsområde),
- 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 samlade bedömning

Länsstyrelsen är mycket positiv till kommunens utveckling av handlingarna sedan samrådet. Många synpunkter har tillgodosetts. Det saknas dock generellt tydlig vägledning och riktlinjer för avvägningar och prioriteringar när intressekonflikter uppstår. Detta gäller särskilt föreslagen utveckling avseende riksintressevärden. Länsstyrelsens övergripande ställningstaganden avseende skyldighet att lämna synpunkter enligt 3 kap.16 § PBL anges här i punktform:

Länsstyrelsen bedömer att följande utbyggnader kan innebära påtaglig skada på riksintresse:

- Föreslagen bebyggelseutveckling i Nybrostrand och vindkraftsetablering vid Sövestad och Glemmingebro-Spjutstorp riskerar påtaglig skada på riksintresse för totalförsvarets militära del.
- Föreslagen utbyggnad i Bjäresjö riskerar påtaglig skada på riksintresse kulturmiljövård. Beroende på omfattningen av utbyggnad gäller detta även Snårestad.

Länsstyrelsen bedömer att fråga om överprövning kan komma att kvarstå avseende följande:

- Påverkan av föreslagen markanvändning på riksintresse rörligt friluftsliv, högexploaterad kust, kulturmiljövård och riksintresse för kommunikation kan komma att kvarstå vid kommande prövningar. Det gäller särskilt Snårestad (högexploaterad kust), Kåseberga (högexploaterad kust och kulturmiljövård) och för Sövestad och Rynge (kommunikationer).
- Risken för översvämning kan, trots vägledning, komma att kvarstå i kommande prövningar i kustnära områden samt i anslutning till lågpunkter även om ställningstaganden i ÖP2030 följs.
- Det saknas underlag för att avgöra om miljö kvalitetsnormerna för vatten kan följas, därför kan det finnas behov av att särskilt utreda detta i kommande prövningar.



Länsstyrelsens synpunkter

Riksintressen

Planering i eller i anslutning till ett riksintresse måste ske med utgångspunkt i de värden som riksintresset representerar. Riksintressena och deras värdebeskrivning anger förutsättningarna för vad som är möjligt att göra på platsen. Översiktsplanen ska ge översiktlig vägledning för efterkommande beslut och tillståndsprövning och ange hur riksintressena ska tillgodoses, dvs hur den mark- och vattenanvändning som föreslås kan genomföras utan påtaglig skada på riksintresset värden som kan finnas på en specifik, geografisk plats.

Länsstyrelsen konstaterar att det i ÖP2030 i stora delar saknas en beskrivning av konsekvenserna för riksintressenas värden i relation till den markanvändning som anges på markanvändningskartan. I sammanhanget påminner Länsstyrelsen om att det är de utpekade värdena som utgör ett riksintresse, inte dess avgränsning. Det innebär att åtgärder även utanför ett område utpekat som riksintresse kan påverka riksintressevärdena negativt. Frågan om påverkan på samt risk för påtaglig skada kan därför kan komma att kvarstå till kommande prövningar. Utöver de ovan nämnda synpunkterna som gäller för samtliga berörda riksintresse lämnas här några områdesspecifika kommentarer;

Riksintressen enligt 4 kap. MB högexploaterad kust och rörligt friluftsliv

För riksintresse högexploaterad kust (4 kap. 3 § MB) samt riksintesse rörligt friluftsliv (4 kap. 2 § MB) gäller inte förbudet mot påtaglig skada förutsatt att åtgärden avser ett angivet undantag enligt 4 kap. 1 § andra stycket MB, exempelvis utveckling av befintliga tätorter eller utveckling av det lokala näringslivet.

I ÖP2030 gör kommunen bedömningen att utbyggnad i Snårestad, Svenstorp-Stora Köpinge omfattas av undantaget för utveckling av befintliga tätorter. Länsstyrelsen menar att motivering till dessa undantag utifrån vad som avses i 4 kap. MB bör redovisas för samtliga orter i ÖP2030 där kommunen föreslår utbyggnad inom riksintesse rörligt friluftsliv eller riksintesse högexploaterad kust. Länsstyrelsens bedömning är att endast föreslagen utbyggnad i Nybrostrand kan anses utgöra en utveckling av en befintlig tätort i den mening som avses i 4 kap. MB. För övriga utbyggnadsområden hänskjuts frågan om påverkan på ovan nämnda riksintressen till kommande prövningar.

Avseende kommunens förslag till en förändring av avgränsningen för riksintesse högexploaterad kust anser Länsstyrelsen fortsatt att det inte är tydligt motiverat varför detta bör komma till stånd. Förslaget till ändring av riksintressets avgränsning godtas därför inte.



Riksintresse för totalförsvaret (3 kap. 9§ MB)

Inom planområdet för ÖP2030 finns Kabusa skjutfält (TM0038) som är ett område av riksintresse för totalförsvarets militära del. I anslutning till Kabusa skjutfält finns ett *påverkansområde* över land och vatten samt ett större *område med särskilt behov av hindersfrihet*. Länsstyrelsen bedömer att tillkommande störningskänslig bebyggelse inom påverkansområdet riskerar att påtaglig skada på riksintresset. Den påtagliga skadan på riksintresset består i att Försvarsmaktens verksamhet vid Kabusa skjutfält vid kommande prövningar enligt miljöbalken riskerar att innebära förbud eller inskränkningar för försvarsmaktens verksamhet, vilket påtagligt kan försvåra utnyttjandet av skjutfältet. Vid en tillståndsprövning sker bland annat en avvägning mot de eventuella störningar som verksamheten avger. Andelen störningskänslig bebyggelse och antalet boende som påverkas av buller är en betydande faktor som kan innebära begränsningar i tillståndet. Det är av stor betydelse att sådana begränsningar av verksamheten inte tillkommer då det innebär minskade möjligheter för Försvarsmakten att utbilda och öva krigsförband. För att inte riskera påtaglig skada måste gränsen för ny bebyggelseutveckling respektera gränsen för påverkansområdet.

Inom det utpekade påverkansområdet för Kabusa skjutfält ska Försvarsmakten remitteras alla plan och lovärenden. Denna information bör framgå av handlingarna innan ÖP2030 antas.

ÖP2030 pekar ut områden vid Sövestad och Glemmingebro – Södra Spjutstorp för vindkraftsetablering. Utveckling av vindkraft här kan komma att påtagligt skada riksintressen för totalförsvarets militära del som omfattas av sekretess (enligt OSL 15 kap 2§). Inför en eventuell vindkraftsetablering måste en förfrågan ställas till myndigheten för att säkerställa att ingen risk för skada på riksintresse som omfattas av sekretess förekommer.

Riksintresse för yrkesfisket (3 kap. 5§ MB)

Länsstyrelsen delar kommunens bedömning att yrkesfisket kan samexistera med den användning som ÖP2030 redovisar.

Riksintresse för kulturmiljövården (3 kap. 6§ MB)

Länsstyrelsen vidhåller att riksintresseanspråken i sin helhet, det vill säga både motiv- och uttryckstexter bör redovisas i översiktsplanen.

Utöver vad som redovisas nedan menar Länsstyrelsen att även andra utbyggnadsområden som föreslås kan innebära negativ inverkan på riksintressen för kulturmiljövården. I kommande prövningar av förtätning i övriga orter och byar



som ligger i eller i anslutning till riksintressen behöver hänsyn tas och de generella riktlinjer som ÖP2030 ger för varsamhet följas.

Bjäresjö

Länsstyrelsen bedömer fortsatt att den föreslagna utbyggnaden i anslutning till Bjäresjö inte är förenlig med riksintresset och att den medför risk för påtaglig skada. Länsstyrelsen delar inte kommunens uppfattning att området för ny bebyggelse följer befintlig bebyggelsestruktur. Befintlig bebyggelsestruktur följer vägar och gränser mellan vång och fälad som syns i en geografisk avmätning från 1699 (Lantmäteristyrelsens arkiv, akt L19-3:1) och är troligen äldre än så. Länsstyrelsen kan inte se att den föreslagna bebyggelsen utgår från kyrkbyns bebyggelsestruktur eller det historiska landskapet.

Snårestad

Länsstyrelsen vidhåller att ett större utbyggnadsområde väster om Snårestad kan ligga i konflikt med riksintresset. Det framgår inte av ÖP2030 vilken karaktär detta utbyggnadsområde är tänkt att ha. I handlingarna anges istället att utbyggnadsområdets storlek beror på platsens förutsättningar och kräver ett större planeringsområde, för att i senare skede kunna avgränsa vad som blir det exakta utbyggnadsområdet. Länsstyrelsen menar att ÖP2030 behöver ge riktlinjer för att säkerställa riksintresset, då det i kommande skeden kan vara svårt att neka bygglov på ytor som är utpekade för exploatering. Om kommunen väljer att gå vidare med exploateringsområdet anser Länsstyrelsen det i samband med planläggning behöver utredas i vilken omfattning exploatering är möjlig för att inte riskera påtaglig skada.

Länsstyrelsen bedömer i övrigt att översiktsplanens intention att i övrigt komplettera orten varsamt genom bebyggelse i luckor inom samlad bybebyggelse eller genom att bygga vidare på befintliga bystrukturer längs med landsväg/bygata är en god strategi för förtätning i förhållande till platsens kulturvärden.

Kåseberga

ÖP2030 saknar en redogörelse av hur riksintresset ska tillgodoses och frågan flyttas därför till kommande prövningar. Det framgår inte heller i *Mark och vattenanvändning/Att ta hänsyn till vid utveckling av orten* att hela utvecklingsområdet ligger inom riksintresse för kulturmiljövården.

Svenstorp - Stora Köpinge

Länsstyrelsen instämmer i kommunens bedömning av att en utbyggnad i Svenstorp kan påverka vyn över Nybroåns dalgång och läsbarheten av Svenstorps kvarn samt Svenstorps villa, som står som uttryck för riksintresset Högestad - Stora Köpinge [M166]. Länsstyrelsen anser att det är lämpligt att följa upp exploateringen med



detaljplanering för att vidare utreda inverkan på riksintresset och arbeta med åtgärder för att minska påverkan på riksintresset.

Solcellspark öster om Svarte

Länsstyrelsen kan utifrån ÖP2030 inte utesluta att föreslagen solcellspark öster om Svarte kan innebära påtaglig skada på riksintresse Bjärsjöholm - Balkåkra - Skårby [M160], och konstaterar att frågan behöver utredas ytterligare i samband med 12:6-samråd med Länsstyrelsen. Bakgrunden är att det mellan Ystadbanan och väg 9 ligger ett pärlband av kända fornlämningar, gravfält, boplatser och gravhögar. Denna förhistoriska bruks- och bosättningskontinuitet är en del av motivet för riksintresse Bjärsjöholm - Balkåkra - Skårby [M160].

Övrigt

Kommunen framhåller i ÖP2030 att det saknas ordentliga fördjupningar för riksintresseområdena. Länsstyrelsen har under 2020 påbörjat en översyn av riksintressena för kulturmiljövården i länet. Översynen kommer att pågå under en femårsperiod. I den första etappen ingår Sjörup – Carlottenlund -Snårestad [M:K 155], Krageholm [M:K 162] samt Bjärsjöholm – Balkåkra – Skårby [M:K 160]. Översynen kommer att ta fram kunskapsunderlag och se över riksintressenas aktualitet. Det kan leda till en dialog med kommunen kring eventuella förändringar i anspråken under planperioden. För ÖP2030 gäller de beslutade statliga anspråken.

Riksintresse anläggningar för kommunikationer (3 kap. 8§ MB)

Länsstyrelsens synpunkt från samrådet avseende att farled 23 saknas i redovisningen av riksintressen samt att samtliga farleder av riksintresse saknar specifika funktionsbeskrivningar kvarstår.

Sövestad

ÖP2030 anger att miljöförbättrande åtgärder krävs på sträckningen av väg 13 genom Sövestad. Dessa åtgärders eventuella påverkan på riksintresset kvarstår till kommande prövning.

Rynge

ÖP2030 saknar en redogörelse av hur riksintresset för Ystadbanan ska tillgodoses och frågan flyttas därför till kommande prövningar.

Risk för översvämning

Länsstyrelsen konstaterar att ÖP2030 tydligt och välmotiverat pekar ut riskområden i Nybrostrand och Löderups strandbad där ny bebyggelse inte bör tillåtas och där detaljplaner med outnyttjade byggrätter föreslås upphävas. Kommunen tar också tydlig ställning när det gäller vilka områden som enligt kommunens kustskyddsplan ska skyddas respektive inte skyddas mot översvämning och erosion längs kusten.



ÖP2030 redovisar risker i den byggda miljön som kan följa av översvämning och erosion samt förslag på åtgärder för att riskerna ska minska eller upphöra längs kusten.

Länsstyrelsen bedömer att kommunens riktlinjer för översvämning och erosion i ÖP2030 är en bra utgångspunkt som underlag för detaljplanering, prövning av bygglov samt hantering av ärenden enligt miljöbalken. Föreslagna utbyggnadsområden beskrivs i förhållande till riktlinjer för översvämning och erosion. I de fall risker redovisas finns en övergripande beskrivning av vad som krävs vid planläggning. Effekten av ett förändrat klimat under bebyggelsens förväntade livslängd ska beaktas vid planläggning.

Kommunens underlag har ett tidsperspektiv som sträcker sig fram till år 2100 enligt IPCC:s klimatscenarier. Eftersom havsnivåerna kommer att stiga även efter år 2100 är det enligt Länsstyrelsens uppfattning i de flesta fall rimligt att ta höjd för högre havsnivåer och ett längre tidsperspektiv än år 2100 när ny bebyggelse planeras. Länsstyrelsen påminner därför om att det kan krävas individuell prövning av ärenden även om kommunens riktlinjer följs i kustnära områden.

Ras och skred

ÖP2030 saknar en redovisning av riskområden för ras och skred. Länsstyrelsens samlade bedömning är dock att riskerna för ras och skred är av begränsad omfattning i förhållande till risken för översvämning och erosion i Ystad kommun. Vid kommande prövningar och planläggning behöver ändå de geotekniska förutsättningarna redovisas för att en bedömning ska kunna göras av markens lämplighet.

Miljökvalitetsnormer för vatten

I ÖP2030 finns en övergripande beskrivning av status för ytvattenförekomsterna. Motsvarande redovisning saknas dock för grundvattenförekomster samt för miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram för havsmiljön.

Länsstyrelsen saknar även en analys av hur föreslagen planering påverkar miljökvalitetsnormerna för vatten i enskilda vattenförekomster. ÖP2030 anger att det finns tillgång till kommunalt verksamhetsområde för spillvatten i de orter där utbyggnad föreslås, men att omhändertagande av dagvatten behöver studeras vidare vid planläggning. Länsstyrelsen konstaterar att ytterligare omständigheter kan bidra till att det i vissa fall kan vara svårt att följa miljökvalitetsnormerna.

Länsstyrelsen delar kommunens ställningstagande att omhändertagandet av dagvatten behöver studeras vidare i kommande prövningar. Länsstyrelsens



bedömning är att det i ÖP2030 saknas underlag för att kunna avgöra om miljökvalitetsnormerna för vatten kan följas.

Havsområdet

Länsstyrelsen bedömer att den användning inom havsområdet som ÖP2030 redovisar, är förenlig med förslaget till statlig havsplanering som tagits fram av Havs- och vattenmyndigheten. Regeringen beslutar om havsplaner senast 31 mars 2021. Kommunen har förutom att följa den statliga planeringen också redovisat användningen innanför gränsen till havsområdet samt i vissa fall preciserat användningen inom havsplaneområdet. Statliga havsplaner kommer tillsammans med kommunala översiktsplaner att vara vägledande för prövning av ärenden enligt förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden. Där planeringen överlappar och anger olika användning kan det finnas utrymme för olika tolkning av om en föreslagen verksamhet är förenlig med angiven användning i respektive plan. Prövning av ärenden inom havsplaneområdet kräver därför att hänsyn tas till båda planerna. Länsstyrelsens roll i granskningen av översiktsplanen är främst att granska hur föreslagen användning förhåller sig till befintliga riksintresseanspråk. Länsstyrelsen lämnar därför t. ex inte synpunkter på kommunens önskemål att peka ut området för sandutvinning med hänsyn till det allmänna intresset avseende behov av marin sand för strandfodring. Sammantaget bedömer Länsstyrelsen att planförslaget är förenligt med riksintresseanspråken inom havsområdet.

Länsstyrelsens rådgivning

Mark- och vattenanvändningskartan

ÖP2030 bör kompletteras med dragningen av den ledning som Svenska kraftnät planerar från station Hurva i Hörby kommun till Güstrow i norra Tyskland. ÖP2030 redovisar utredningskorridor för ledningen endast i vattenområdet i mark- och vattenanvändningskartan. Svenska kraftnät lämnade in koncessionsansökan den 8 oktober 2020.

Strandskydd

Vägledning bör kompletteras med information om att strandskydd inträder när gamla planer upphävs.



Remisshantering

Länsstyrelsen har i aktuellt ärende hört följande myndigheter:

- Försvarsmakten (synpunkter som även skickats till kommunen)
- Havs- och vattenmyndigheten (synpunkter)
- Luftfartsverket (synpunkter som även skickats till kommunen)
- Sjöfartsverket (synpunkter)
- Statens geologiska undersökning (synpunkter)
- Trafikverket (synpunkter som även skickats till kommunen)
- Energimyndigheten (synpunkter)
- Svenska kraftnät (synpunkter)

Följande myndigheter har hörts men inga synpunkter inkommit:

- Post och Telestyrelsen, PTS
- Statens geotekniska institut (generella synpunkter)

Beslutande

Detta yttrande har beslutats av länsöverdirektör Ola Melin. I den slutliga handläggningen har tf enhetschef Hanne Romanus deltagit. Planhandläggare Minna Hatti har varit föredragande.

Detta beslut har bekräftats digitalt och har därför ingen namnunderskrift.

Du hittar information om hur Länsstyrelsen Skåne behandlar personuppgifter på www.lansstyrelsen.se/dataskydd