



Enheten för planfrågor
Lisa Palmér

Datum
2016-11-11

Beteckning
4021-36171-2016

Vaxholms kommun
Stadsbyggnadsförvaltningen
stadsbyggnad@vaxholm.se

Detaljplan för Norrberget i Vaxholms kommun

Kommunen har sänt över förslag till detaljplan, till Länsstyrelsen för samråd. Syftet med detaljplanen är att möjliggöra en stadsutveckling av området med ca 200-300 bostäder. I området ska även en förskola med sex avdelningar inrymmas samt en parkering. Ny bebyggelse ska förhålla sig till Vaxholms förutsättningar såsom skala och placering på Vaxön.

Detaljplaneförslaget är upprättat med utökat förfarande enligt plan- och bygglagen (2010:900), PBL.

Av 5 kap. 14 § PBL följer att länsstyrelsen under samrådet särskilt ska

- ta till vara och samordna statens intressen,
- verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses,
- att miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs och att strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken inte upphävs i strid med gällande bestämmelser,
- verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt, och
- verka för att en bebyggelse eller ett byggnadsverk inte blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Vidare ska länsstyrelsen särskilt ge råd om tillämpningen av 2 kap. PBL samt i övrigt ge råd om tillämpningen av PBL om det behövs från allmän synpunkt.

Ett planprogram har tagits fram för Vaxön. I Länsstyrelsens yttrande över detta, daterat 2015-06-09, lämnade vi synpunkter över utvecklingsplanerna på Norrberget. Våra synpunkter berörde hur kulturmiljövärdena behöver beaktas i kommande planering.

Sammanfattande bedömning

Länsstyrelsen bedömer att det på aktuellt underlag inte går att bedöma planförslagets påverkan på riksintresse för kulturmiljövärden och att underlaget därför behöver kompletteras. Planhandlingarna behöver också kompletteras med en redogörelse och ställningstagande av hur planförslaget påverkar berörda vattenförekomster, relevanta kvalitetsfaktorer i vattenförekomster samt hur miljö kvalitetsnormerna kan följas. Länsstyrelsen anser vidare att handlingarna behöver kompletteras med en redogörelse och motivering samt ev åtgärder för att styrka att området inte är bullerstört. I planhandlingarna ska det vara klarlagt om

SAMRÅDSYTTRANDE

Datum
2016-11-11

Beteckning
4021-36171-2016

markanvändningen är lämplig för planerad bebyggelse utifrån de geotekniska egenskaperna.

Om dessa oklarheter kvarstår vid ett antagande kan Länsstyrelsen komma att ta upp planen för prövning enligt 11 kap. 10 § PBL. Planen kan då komma att upphävas enligt 11 kap. 11 § PBL.

Länsstyrelsen anser vidare att för att riksintresse för kulturmiljövården ska kunna hanteras på ett lämpligt sätt bör en ny samrådsomgång genomföras efter att ett bebyggelseförslag tagits fram.

I yttrandet finns även andra synpunkter kring planens genomförbarhet samt rådgivning utifrån 2 kap. PBL – allmänna och enskilda intressen.

Prövningsgrunder enligt 11 kap. 10 § PBL**Riksintressen**

Riksintresse för kulturmiljövården, 3 kap. 6 § miljöbalken

Länsstyrelsen anser att det inte går att bedöma planförslagets påverkan på riksintresse för kulturmiljövården och att underlaget behöver kompletteras. Samrådsförslaget ger en grov fingervisning om antalet bostäder och en uppgift om maximal nockhöjd. I plankartan anges inte vilken utnyttjandegrad som är möjlig och inte heller utformning eller placering av byggnader.

I planprogrammet för Vaxön lämnade vi synpunkter från riksintressesynpunkt på en förtätning av Norrberget och angav vad kommunen behöver beakta i det fortsatta planarbetet. Synpunkterna har inte behandlats och går inte heller att utläsa av samrådsförslaget. Synpunkterna var i korthet:

- Hur förhåller sig ny bebyggelse på Norrberget till parken – f d exercisplatsen Lägret – och upplevelsen av Storstugan och närliggande villabebyggelse.
- Hur påverkas stads- och landskapsbilden, i synnerhet från sjösidan/farleden.
- Hur påverkas förståelsen och upplevelsen av skärgårdslandskapets försvarshistoriska märkesbyggnader av en förtätning på berget.

I planbeskrivningen anges att en markanvisningstävling ska studera olika bebyggelseförslag, vars vinnande förslag kommer redovisas i granskningskedet. Det är också i detta skede som inverkan på kulturmiljön och riksintressets värden avses hanteras.

Riksintresseanspråket ger ramar för bl.a. bebyggelseutvecklingen, vilket också förutsätter en tidig hantering av kulturmiljöfrågan. Ett riksintresse signalerar att det finns värden och kvaliteter som kan berika ett projekt, samtidigt som den

SAMRÅDSYTTRANDE

Datum
2016-11-11

Beteckning
4021-36171-2016

historiska avläsbarheten och identifierade uttryck ska tillvaratas så att inte påtaglig skada uppstår.

Länsstyrelsen anser att planförslaget brister för bedömning utifrån riksintressesynpunkt. Planförslagets påverkan på ett riksintresse bör redan behandlas i samrådsskedet och att flytta fram frågan till granskningsskedet överensstämmer inte med hur riksintressesystemet är avsett att fungera. I aktuellt planförslag blir det i synnerhet viktigt när exploateringen av allt att döma är av en sådan omfattning att det finns en risk att riksintressets värden påverkas negativt. Påtaglig skada kan uppstå om en åtgärd mer än obetydligt skadar något eller några av de uttryck som utgör grunden för riksintresset eller/och om den negativa inverkan blir så stor att området i något avseende förlorar sitt värde som riksintresse.

För att kunna hantera riksintressefrågan på ett lämpligt sätt bör en ny samrådsomgång genomföras efter att ett bebyggelseförslag tagits fram. Länsstyrelsen rekommenderar att planarbetet sker i samarbete med en antikvarisk kompetens som även tar fram en antikvarisk konsekvensbeskrivning och rekommendationer för planutformning.

Kust- och skärgårdsområdet, 4 kap. 1, 2 och 4 §§ miljöbalken

Stockholms läns kustområde och skärgård ingår bland de riksintresseområden i landet där särskilda hushållningsbestämmelser gäller enligt 4 kap. 1, 2 och 4 §§ miljöbalken. Bestämmelserna anger bl.a. att områdets natur- och kulturvärden inte påtagligt får skadas av exploateringsföretag och att turismens och friluftslivets, främst det rörliga friluftslivets, intressen särskilt ska beaktas vid bedömningen av exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön. Bestämmelserna utgör dock inte hinder för utvecklingen av befintliga tätorter. Länsstyrelsen delar uppfattningen att den utbyggnaden som föreslås inte bör hindras av hushållningsbestämmelserna, men att områdets kulturvärden behöver beaktas i planeringen.

Miljökvalitetsnormer

Av 2 kap. 10§ PBL följer att miljökvalitetsnormer enligt 5 kap miljöbalken, MB, ska följas vid planläggning. Bestämmelsen innebär att planering och planläggning ska göras på ett sådant sätt att möjligheterna att uppfylla miljökvalitetsnormerna underlättas.

EU-domstolen har i en dom som meddelades den 1 juli 2015, mål C461/13, gällande hur miljökvalitetsnormerna enligt ramdirektivet för vatten ska tolkas och tillämpas i tillståndsärenden, funnit att medlemsstaterna är skyldiga att inte meddela tillstånd till verksamheter som riskerar att orsaka en försämring av status eller när uppnående av god ekologisk ytvattenstatus äventyras. I domen tolkar EU-domstolen också begreppet försämring i direktivet såsom en försämring till en lägre klass för en enskild kvalitetsfaktor även om den sammanvägda statusen inte försämras. Vidare anser domstolen att för en kvalitetsfaktor som redan befinner

SAMRÅDSYTTRANDE

Datum
2016-11-11

Beteckning
4021-36171-2016

sig i lägsta klass innebär varje försämring av denna kvalitetsfaktor en ”försämring av status”.

Avgörandet innebär att större krav måste ställas på underlag och miljökonsekvensbeskrivningar i planärenden för att kunna bedöma om en detaljplan riskerar att leda till en försämring av status eller äventyrar uppnåendet av miljökvalitetsnormer i vattenförekomster.

Länsstyrelsen vill påminna om att myndigheter och kommuner ansvarar för att miljökvalitetsnormer följs och att de inom sina ansvarsområden ska vidta de åtgärder som behövs enligt fastställt åtgärdsprogram, 5 kap 3 och 8 §§ miljöbalken. Enligt nu gällande åtgärdsprogram ska detta bl.a. ske genom att kommuner utvecklar planläggning och prövning så att miljökvalitetsnormerna för vatten uppnås och inte överträds.

Planhandlingarna behöver kompletteras med en beskrivning av berörda recipienter och vattenförekomster och en redogörelse för hur de enskilda kvalitetsfaktorerna som bestämmer vattenförekomstens sammanvägda status kan komma att påverkas av planförslaget.

Utan anläggningar för fördröjning och rening av dagvatten inom planområdet kommer troligen flöde och föroreningar från planområdet att öka eftersom mer naturmark tas i anspråk och flera parkeringsplatser ska anläggas. Om recipienterna redan har sämre än god status bör föroreningsmängderna som når dem minskas för att en bättre vattenkvalitet och miljökvalitetsnormen ska kunna uppnås. Lokalt omhändertaget dagvatten kan behöva renas innan det släpps vidare till recipient. Kommunen behöver göra en tydligare beskrivning av hur dagvatten ska hanteras inom planområdet och hur det hanteras idag.

Strandskydd

Inom området råder idag inget strandskydd, men i och med nya planläggning inträder strandskydd enligt 10 a § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken. Vad Länsstyrelsen kan se så gäller detaljplanen från år 1950, detaljplan 36 i det området som ligger inom strandskyddat område och detta bör förtydligas.

I en detaljplan får kommunen upphäva strandskyddet om det finns särskilda skäl för det (7 kap 18 c § MB) och om intresset av att ta området i anspråk på det sätt som avses i planen väger tyngre än strandskyddsintresset (4 kap 17 § PBL).

Kommunen föreslår att strandskyddet upphävs inom all mark inom strandskyddat område i detaljplanen. Som särskilda skäl har kommunen angett punkterna 1 och 5 i 7 kap 18 c § miljöbalken.

Länsstyrelsen kan konstatera att det inte är specificerat vilket område inom planområdet som strandskyddet avses upphävas för. Normalt upphävs strandskydd inte för t.ex. park- eller naturmark. Vidare bör områden där

SAMRÅDSYTTRANDE

Datum
2016-11-11

Beteckning
4021-36171-2016

strandskydd ska upphävas markeras på plankartan genom en administrativ planbestämmelse.

Utifrån aktuellt underlag gör dock Länsstyrelsen preliminärt bedömningen att strandskydd kan upphävas i området och delar kommunens bedömning om vilka särskilda skäl som kan tillämpas. Länsstyrelsen bedömer att ett ianspråktagande av området inte påverkar strandskyddets syften negativt. I bedömningen har Länsstyrelsen beaktat att allmänhetens tillträde till området säkerställs genom anordnandet av en strandpromenad.

Hälsa och säkerhet**Buller**

Kommunen anger att området inte är bullerstört. Länsstyrelsen anser att planhandlingarna behöver kompletteras med lämpligt underlag som kan styrka detta, där även tillkommande vägtrafik räknas med.

Geoteknik

I detaljplanen ska det vara klarlagt om markanvändningen är lämplig för planerad bebyggelse utifrån markens geotekniska egenskaper. Kommunen anger att ÅF har gjort en bedömning hur byggnader kan placeras med hänvisning till platsens topografi. Det anges även att inför fortsatt planarbete ska jordens sammansättning och djup kontrolleras i förekommande svackor med geotekniska undersökningar. Eftersom det inte tydligt framgår vad de geotekniska egenskaperna innebär anser Länsstyrelsen att detta tydligare behöver redovisas. Eventuella restriktioner ska även skrivas in som planbestämmelser. Länsstyrelsen vill också påminna om att de geotekniska egenskaperna kan komma att ändras i ett framtida blötare och varmare klimat vilket är något som kommunen behöver ta hänsyn till. I planhandlingarna behöver även kommunens bedömning för markens lämplighet utifrån de geotekniska egenskaperna framgå.

Råd om tillämpningen av 2 kap. PBL - Allmänna och enskilda intressen**Barnperspektivet****Trafikflöden**

I och med att en förskola planeras inom området behöver det beaktas vid utformning av gator och parkeringar i området.

Friyta för skol- och förskolegårdar

Länsstyrelsen rekommenderar kommunen att ta del av den vägledning för planering, utformning och förvaltning av barns och ungas utemiljö med särskilt fokus på skolgårdar och förskolegårdar som har tagits fram av Boverket tillsammans med Movium vid Sveriges lantbruksuniversitet. Boverket har även

SAMRÅDSYTTRANDE

Datum
2016-11-11

Beteckning
4021-36171-2016

tagit fram allmänna råd till 8 kap. 9 § andra stycket samt 10-11 §§ PBL (BFS 2015:1 FRI).

I vägledningen lyfts bl.a. storlek på hur stor friyta som behövs utifrån beprövad praxis och aktuell forskning som vägledning för kommunala riktlinjer. Ett rimligt mått utifrån antalet barn anges som 40 kvm friyta per barn i förskolan. Forskning visar även att den totala storleken på friytan helst bör överstiga 3000 kvm. På en gård som är mindre, oavsett antal barn, kan en barngrupp få svårt att utveckla lek och socialt samspel på ett sätt som tillgodoser deras behov. Vidare bör barn kunna vistas ute mycket och pedagogisk verksamhet behöver kunna vara möjlig även utomhus. Det är därför önskvärt att bullernivåer på 50 dBA ekvivalent nivå utomhus kan klaras.

Bostadsförsörjning

Länsstyrelsen delar kommunens bedömning att den aktuella detaljplanen uppfyller översiktsplanens intentioner avseende markanvändningen. Länsstyrelsen anser dock att planförslaget gärna får kompletteras utifrån översiktsplanens övergripande riktlinjer för planering och om hur förslaget förhåller sig till att det ska finnas varierande storlekar och upplåtelseformer av bostäder på Vaxön.

Kulturmiljövärden

Planen förutsätter rivning av Norrbergsskolan från 1952, en exponent för en yngre årsring i stadsväven. Skolan är inte ett värdebärande uttryck för riksintresset, men en rivning skadar lokala kulturmiljövärden. Det finns därför skäl att utreda om skolan inom ramen för plan- och bygglagens skyddsmöjligheter kan bevaras helt eller åtminstone till någon del. Detta bör inkluderas i en antikvarisk konsekvensanalys.

Övriga synpunkter av betydelse för planens genomförbarhet**Planbestämmelser**

I plankartan anges inte vilken utnyttjandegrad som är möjlig och inte heller utformning eller placering av byggnader, vilket gör det svårt att bedöma planförslaget. Vidare anges två nockhöjder i plankartan, men det finns ingen gräns som anger i vilket område som respektive nockhöjd gäller.

Rivningslov

I planhandlingarna anges att rivningslov inte krävs för Norrbergsskolan, Lillstugan och Lägerhöjden, men det framgår inte varför och Länsstyrelsen anser att planhandlingarna behöver kompletteras med dessa uppgifter.

Formalia

Under rubriken förenlighet med miljöbalken i planbeskrivningen anges att några riksintressen enligt fjärde kapitlet ej berörs, vilket bör skrivas om eftersom området ligger inom Kust- och skärgårdsområdet, 4 kap. 1, 2 och 4 §§ miljöbalken.

SAMRÅDSYTTRANDE

Datum
2016-11-11

Beteckning
4021-36171-2016

Behovsbedömning

Länsstyrelsen delar kommunens bedömning att detaljplanens genomförande inte kan förväntas medföra betydande miljöpåverkan.

I handläggningen av ärendet har deltagit planchef Tatjana Joksimović, beslutande och planhandläggare Lisa Palmér, föredragande.

Detta beslut ha granskats, godkänts och skickats via Länsstyrelsens digitala ärendehanteringsdiariesystem Platina och har därför ingen namnunderskrift.

Kopia: SBk (JA), Map (JK), RÄö (UJ, LS, JS,GN)