



LÄNSSTYRELSEN
VÄSTRA GÖTALANDS LÄN

GRANSKNINGS-
YTTRANDE
2018-01-25

Diarienummer
401-38458-2017

Kommunstyrelsen
Borås stad
Boras.stad@boras.se

Översiktsplan för Borås, Borås stad, Västra Götalands län

Utställningshandlingar daterade november 2017

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 planeringskede.

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 (LIS) 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. Där Länsstyrelsen inte har godtagit planen i viss del, ska det anmärkas i översiktsplanen.

Sammanfattning

Den övergripande principen i översiktsplanen är att förtäta befintliga orter och i stråk, och att underlätta för kollektivtrafik. Länsstyrelsen ser positivt på denna inriktning. Samtidigt öppnar planen upp för spridd bebyggelse. Detta medför att kommunens viljeinriktning blir otydlig och att det finns utrymme för tolkning. Länsstyrelsen vill understryka översiktsplanens vägledande funktion.

Kommunen har angett att en trafikplan kommer att tas fram. Eftersom en sådan saknas kopplat till översiktsplanen är det svårt att bedöma huruvida riksintresse väg 40 tillgodoses.

Framtida riksintresse för kommunikationer, Götalandsbanan, är för närvarande tillgodosett. Hanteringen av riksintresset kräver dock en kontinuerlig dialog med staten. Länsstyrelsen vill uppmärksamma kommunen på att om man väljer att förtäta i utpekat område i markplan i möjliga korridorer genom staden, kan detta i framtiden medföra att en dragning av Götalandsbanan helt söder om staden blir det mest kostnadseffektiva alternativet.

Riksintressen för luftfart, totalförsvarets militära del, naturvård, kulturmiljövård och friluftsliv tillgodoses.

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

Översiktsplanen innehåller inga förslag på områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen.

Länsstyrelsen bedömer att den i planen föreslagna mark- och vattenanvändning som även berör andra kommuner i de flesta frågor kan samordnas på lämpligt sätt. Länsstyrelsen bedömer dock att flera mellankommunala frågor kopplat till transporter återstår att lösa.

Planen bedöms inte medföra några sådana problem avseende människors hälsa eller säkerhet, att de i ett senare planeringsskede skulle ge Länsstyrelsen anledning att ingripa enligt 11 kap PBL. Hantering av geotekniska riskområden skjuts dock till senare planeringsskeden då en strategi saknas.

Som övrig synpunkt vill Länsstyrelsen påpeka, att på grund av att översiktsplanen kan tolkas på olika sätt gällande bebyggelsestruktur ser Länsstyrelsen en risk för en utveckling som totalt sett bidrar till ökade bilresor. Det är viktigt att kommande trafikplan fokuserar på hur bilresandet ska kunna minska totalt sett. Då översiktsplanen inte vägleder tillräckligt tydligt kring trafik och bebyggelsestruktur är det svårt att avgöra rimligheten i bedömningen av miljökonsekvenser gällande klimatpåverkan.

Länsstyrelsens synpunkter gällande ingripandegrunder enligt 11 kap. 10 § PBL

Riksintressen

Kommunikationer

Väg 40

Kommunen har angett att en trafikplan ska tas fram. Eftersom en sådan saknas inför granskningen är det svårt att uttyda konsekvenser på riksintresset väg 40 och övrig statlig infrastruktur. Ambitionen att upprätthålla riksintressevägarnas funktioner finns, men tydliga ställningstaganden saknas och Länsstyrelsen kan därför inte bedöma huruvida riksintresset tillgodoses.

Framtida riksintresse järnväg

Götalandsbanan är utpekad som framtida riksintresse för kommunikationer över stora delar av Borås. Riksintresset är för närvarande tillgodosett. Länsstyrelsen anser att det är bra att kommunen pekar ut ett stråk som de förordar. Länsstyrelsen anser att det inte är lämpligt med generella restriktioner kopplat till utpekad framtida riksintresse innan djupare underlag finns från Trafikverket i form av tydliga geografiska ställningstaganden eller en vald korridor.

Utpekad riksintresse kräver dock en kontinuerlig dialog med staten. Sannolikt kommer riksintresset att ändras och preciseras under planens giltighetstid vilket kommer att påverka kommunens planläggning. Precisering av riksintresset och beslut om korridor görs i kommande planeringsprocess för Götalandsbanan.

Luftfart

Luftfartens riksintressen tillgodoses.

Totalförsvarets militära del

Riksintressen för totalförsvarets militära del tillgodoses.

Naturvård

Riksintressen för naturvård tillgodoses.

Kulturmiljövård

Riksintressen för kulturmiljövård tillgodoses. På sidan 93 står att ”följande områden är riksintresse för kulturmiljövården”, men inga räknas upp¹. Översiktsplanen bör kompletteras med dessa innan antagande.

¹ De finns dock med i miljökonsekvensbeskrivningen.

Friluftsliv

Riksintressen för friluftsliv tillgodoses. Länsstyrelsen delar kommunens förslag till avgränsning av riksintresse friluftsliv vid Rya åsar och Mölarp-Krökling.

Miljö kvalitetsnormer

MKN Vatten

Förslaget medverkar till att miljö kvalitetsnormer för vatten kan följas.

MKN Luft

Förslaget medverkar till att miljö kvalitetsnormer för luft kan följas.

MKN Buller

Förslaget medverkar till att miljö kvalitetsnormer för buller kan följas.

Strandskydd och landsbygdsutveckling i strandnära lägen

Borås Stad har i gällande översiktsplan ÖP06 inga utpekade LIS-områden (Landsbygdsutveckling i strandnära lägen) och den nya översiktsplanen föreslår inte heller några sådana områden.

Mellankommunala frågor

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

Länsstyrelsen bedömer dock att flera mellankommunala frågor kopplat till transporter återstår att lösa. Utvecklingen och koncentrationen kring väg 40 påverkar fler andra kommuner. Översiktsplanen och pågående ÅVS för Norden Borås föreslår flera infrastrukturåtgärder. Föreslagen markanvändning tillsammans med fortsatt regionförstoring medför risk för fortsatt ökning av biltrafik. En tydlig målsättning om kommunens bidrag till biltrafiken i ett regionalt perspektiv saknas i översiktsplanen.

Vid en ny koppling mellan väg 40 och väg 180 måste projektet samordnas med Alingsås kommun.

Länsstyrelsen instämmer i att arbetet med grön infrastruktur är en viktig mellankommunal fråga.

Hälsa och säkerhet eller risken för olyckor, översvämning eller erosion

Planen bedöms inte medföra några sådana problem avseende människors hälsa eller säkerhet, att de i ett senare planeringsskede skulle ge Länsstyrelsen anledning att ingripa enligt 11 kap PBL. Länsstyrelsen vill dock lämna några upplysningar inför kommande arbete.

Genom att översiktsplanen inte innehåller någon strategi för att hantera geotekniska riskområden, kommer riskerna i dessa områden att få hanteras i den fortsatta planeringen. Riskområdena redovisas dock på ett tillfredsställande sätt. Se bifogad yttrande från Statens Geotekniska institut.

I samrådsskedet klargjorde Länsstyrelsen att alla vägar är tillåtna för transport av farligt gods, om det inte finns någon lokal trafikföreskrift som begränsar detta. Risker ska beaktas om det är sannolikt att farligt gods transporteras i närheten av ett planområde, oavsett om transportleden är rekommenderad eller inte. Det är en viktig upplysning att ha med i översiktsplanen.

Kommunen har tagit upp risken för skyfall och att kommunen i det fortsatta arbetet ska identifiera lågpunkter och ytvattenvägar. Kommunen bör räkna med minst ett 100-årsregn vid en analys av översvämningsrisken vid ett skyfall och en identifiering av lågpunkter och ytvattenvägar. Där det finns känslig verksamhet kan det finnas anledning med en högre säkerhetsnivå. Kommunen bör även arbeta fram en strategi för hur den avser minska risken för översvämningar till följd av skyfall. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har nyligen tagit fram en vägledning för hur man kan genomföra en skyfallskartering.²

Länsstyrelsens rådgivande synpunkter - övriga allmänna intressen

Naturmiljö

Översiktsplanen belyser grön infrastruktur på ett bra sätt. Länsstyrelsen saknar dock en analys av hur föreslagna stråk för bebyggelse och trafik kan stärka eller utgöra barriärer för de gröna kopplingarna. I väntan på den regionala handlingsplan för grön infrastruktur som Länsstyrelsen tar fram, kan kommunen ändå fortsätta att arbeta med grön infrastruktur som en mellan-kommunal fråga och kartlägga samt analysera grön infrastruktur inom kommunen. Det viktiga att fokusera på är ett helhetsperspektiv på sambanden i landskapet.

² [Vägledning för skyfallskartering: tips för genomförande och exempel på användning](#)

Länsstyrelsen vill påpeka att det i översiktsplanen helt saknas text om miljöbalkens kap 3 § 3, som föreskriver att ekologiskt särskilt känsliga områden så långt det är möjligt ska skyddas från åtgärder som kan skada naturmiljön. Denna paragraf har även koppling till artskyddsförordningen, eftersom ekologiskt känsliga områden ofta hyser dessa arter. Text om artskyddsförordningen saknas i översiktsplanen. Bästa sättet för kommunen att undvika förvägsplanering är att tidigt identifiera om skyddade arter kan påverkas.

Länsstyrelsen vill påpeka att texten om biotopskydd liksom hänvisningsrutan på sidan 70 kan ge intrycket att alla biotopskyddade objekt går att se på kartor. Så är inte fallet. De generellt skyddade objekten finns oftast inte registrerade³. Inför exploatering bör också alltid en kontroll göras mot www.skogsstyrelsen.se/skogensparlor för att se om nya nyckelbiotoper eller biotopskyddade skogsområden tillkommit.

I redovisningen av kommunens naturskyddade områden saknas landskapsbildskyddet Mölarp, öster om naturreservatet Mölarp.

Bebyggelsestruktur

Kommunen har tagit fram en strukturbild som översiktligt ska visa övergripande prioriteringar, och ett antal planeringsprinciper. En av översiktsplanens principer för att nå hållbar utveckling är förtätning. Planen öppnar dock vid sidan av förtätning upp för spridd bebyggelse, bland annat i avsnittet ”Planens genomförande”. Det ska enligt strukturbilden vara möjligt att lokalisera ny bebyggelse såväl i staden, serviceorter, mindre orter och på landsbygden, i eller utanför stråk. Strukturbilden kan alltså tolkas som att allt är prioriterat. Sammantaget gör detta översiktsplanens vägledande funktion svag. Länsstyrelsen uppmantrar kommunen att hålla fast vid planeringsprinciperna kring vad som ska gälla i första hand, det vill säga att samla bebyggelsen i staden, serviceorterna eller i anslutning till kollektivtrafikstråk.

Länsstyrelsen kan inte se att planen bidrar till en totalt sett minskad biltrafik då inga sådana målsättningar finns, och då planen genom bebyggelsestrukturen riskerar att understödja fortsatt bilresande. Konkreta ställningstaganden om att biltrafiken ska minska eller åtminstone inte öka behöver beskrivas. Det är viktigt att kommande trafikplan fokuserar på hur bilresandet ska kunna minska totalt sett.

Det är positivt att översiktsplanen lyfter fram vikten av en livskraftig landsbygd och att utvecklingen där måste ske resurseffektivt och med hänsyn till allmänna intressen. Det är viktigt att kommande trafikplan visar hur en såväl socialt som miljömässigt hållbar mobilitet kan åstadkommas också utanför tätorter och stråk.

³ De generellt biotopskyddade objekten definieras i bilaga 1 till förordningen om områdesskydd.

En av planeringsprinciperna för bebyggelseutveckling i mindre orter och på landsbygden är att om antalet huvudbyggnader överstiger 20 stycken i ett område ska detaljplan upprättas. Länsstyrelsen anser att kommunens tolkning om 20 huvudbyggnader är för generös.

Det är positivt att översiktsplanen anger att detalj- och dagligvaruhandel bör undvikas i nya verksamhetsområden. Detta bör särskilt gälla för utvecklingen av Viared västerut, med hänsyn till hållbar mobilitet och tillgänglighet.

Bostadsbyggande

Det behöver finnas en tydligare koppling mellan översiktsplanen och kommunens riktlinjer för bostadsförsörjning. ”Läs mer” om Borås stads bostadsbyggnadsprogram riskerar att vara en för svag hänvisning⁴. Översiktsplanen är ett viktigt verktyg för att genomföra bostadsbyggnadsprogrammet.

Infrastruktur och transporter

Kommunen har tagit ställning för en dragning av Götalandsbanan i tunnel under hela staden och valt att inte reservera område i markplan med stöd av framtida riksintresse för Götalandsbanan. Länsstyrelsen vill uppmärksamma kommunen på att om man väljer att förtäta i utpekat område i markplan i möjliga korridorer genom staden, kan detta i framtiden medföra att en dragning av Götalandsbanan helt söder om staden anses mer kostnadseffektiv. Detta kan leda till att kommunen går miste om de fördelar som identifierats med ett mer centralt läge.

Eftersom trafikfrågorna i huvudsak skjuts fram till kommande trafikplan, kan inte Länsstyrelsen bedöma konsekvenserna utifrån översiktsplanen. Övergripande frågor om trafik och transporter får därför tills vidare hanteras i kommande planeringsskeden.

Översiktsplanen beskriver att godstrafiken långsiktigt ska styras till att gå utanför staden. Det saknas resonemang om godstransporterna på kort sikt.

Länsstyrelsen är positiv till kommunens strategier kring stråk. Samtidigt är det viktigt att inte överbelasta de statliga vägarna i stråken. Det är olyckligt att de trafikbelastningskartor som visade att en överbelastning på väg 40 kommer att finnas år 2040 med dagens färdmedelsfördelning tagits bort från planen. Kartorna är ett viktigt underlag till kommande trafikplan. Se också Trafikverkets yttrande om funktionellt prioriterat vägnät, för information om specifika vägprojekt, och om Trafikverkets syn på infrastrukturen i service-orterna.

Höga objekt

Se Luftfartsverkets yttrande kring justeringar och förtydliganden som behöver göras kopplat till höga objekt.

⁴ Översiktsplanen sida 38.

Social hållbarhet

Översiktsplanen har ett tydligt perspektiv på social hållbarhet och tar upp för översiktsplanen relevanta sociala frågor. En analyskarta över nuläget hade varit bra för att mer platsspecifikt förstå de sociala motiven till planerad markanvändning. *Var finns exempelvis de fysiska och mentala barriärerna idag? Det finns viktig information i miljökonsekvensbeskrivningen, där en ansats görs att beskriva nuläget vad gäller bostäder, och med en uppmaning att verka för ökad blandning*⁵.

Planens konsekvenser och genomförande

Förutom trafikplan saknas en strategi kring kommunens markinnehav. Utan viktiga planeringsunderlag framme blir översiktsplanen ett svagt stöd vid planläggning. Översiktsplanen svarar inte på hur stadens trafiksystem ska räckas till när befolkningen växer, eller hur man ska styra bebyggelseutvecklingen till förtätning när kommunen saknar rådighet över marken.

I inledningen till översiktsplanen beskrivs planens genomförande. Här målas upp en bild av vad kommunen kan och inte kan påverka. Länsstyrelsen vill dock understryka översiktsplanens vägledande funktion, och instämmer i kommunens syn ”att nå det samhälle som ÖP beskriver kräver att all planering strävar efter att följa planens intentioner”.

Miljökonsekvensbeskrivning

I miljökonsekvensbeskrivningen står att syftet är att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekterna som en planerad verksamhet eller åtgärd kan genomföra. Länsstyrelsen vill påminna om att syftet med MKB är att bidra med kunskap under processens gång för att aktivt kunna göra miljömässigt bättre val integrerat i planeringsprocessen.

Eftersom översiktsplanen kan tolkas olika gällande bebyggelsestrukturen och eftersom trafikplanen ännu saknas, finns två skilda ytterligheter i genomförandet av planen: att bebyggelsestrukturen verkligen hålls samlad enligt principerna, eller att bebyggelse också sprids och bilresandet ökar. MKB bedömer konsekvenser för resurshushållning och klimatpåverkan bara utifrån den första ytterligheten, vilken riskerar att inte uppnås utan starkare vägledning. Vid bedömningen av påverkan på miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan står det i MKB att ”för att uppnå miljökvalitetsmålet är det av största vikt att samhällsplaneringen i allt väsentligt styr mot att möjliggöra fossilfritt resande.” Länsstyrelsen instämmer i detta.

⁵ Kapitel 4.1 Bostadsbyggande och boendemiljöer

Beredning

Yttranden över planen har till Länsstyrelsen inkommit från Försvarmakten, Luftfartsverket, Skogsstyrelsen, Vattenfall, Statens geotekniska institut och Trafikverket. Kopior av yttrandena överlämnas till kommunen för kännedom.

Detta beslut har fattats av länsöverdirektören Lisbeth Schultze efter föredragning av planhandläggare Elisabet Ebeling. I den slutliga handläggningen har även funktionschefen Andreas Lidholm deltagit.

Lisbeth Schultze

Elisabet Ebeling

Detta beslut har bekräftats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Yttranden för kännedom från:

Försvarmakten daterat 2017-12-04, Luftfartsverket daterat 2017-12-07, Skogsstyrelsen daterat 2017-12-21, Vattenfall daterat 2017-04-27 (Vattenfall framför samma synpunkter i granskningsskedet som i samrådsskedet), Statens geotekniska institut daterat 2017-12-11 och Trafikverket daterat 2018-01-03.

Kopia till:

Trafikverket	trafikverket@trafikverket.se
Statens Geotekniska Institut	sgi@swedgeo.se
Skogsstyrelsen	region.vast@skogsstyrelsen.se
Lantmäterimyndigheten	lm-vastra-gotaland@lm.se
Swedegas	mark@swedegas.se
Vattenfall Eldistribution AB	planer_syd@vattenfall.com
Energimyndigheten	registrator@energimyndigheten.se
Försvarmakten	exp-hkv@mil.se
Luftfartsverket	lfvcentralregistratur@lfv.se
Swedavia	info@swedavia.se
Vattenfall	Registrator.eldistribution@vattenfall.com

Länsstyrelsen/
Enheten för samhällsskydd och beredskap
Kulturmiljöenheten
Landsbygdsenheten
Miljöskydds-enheten
Naturvårdsenheten
Vattenvårdsenheten
Samhällsbyggnadsenheten