



Förslag till Översiktsplan 2030, Eskilstuna kommun

Er beteckning Översiktsplan 2030, diarienummer KSKF/2019:166. Granskningshandlingar inkom till Länsstyrelsen 2021-01-18.

Förslag till översiktsplan för Eskilstuna kommun är utställt och har inkommit till Länsstyrelsen för granskningsyttrande enligt 3 kap. 16 § plan- och bygglagen, PBL. Länsstyrelsen har lämnat samrådsyttrande den 2019-09-30. Då översiktsplanen påbörjats före den 1 april 2020 gäller enligt övergångsbestämmelser punkt 1–4, plan- och bygglagen (2020:76), äldre bestämmelser enligt 3 kap. PBL (2010:900).

Av granskningsyttrande ska framgå om

1. förslaget inte tillgodoser ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken,
2. förslaget kan medverka till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,
3. redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS) inte är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken,
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.

I rollen att ta tillvara och samordna statens intressen har Länsstyrelsen in-hämtat synpunkter på förslaget till översiktsplan från berörda myndigheter. Yttranden över planförslaget har inkommit från Skogsstyrelsen, Post- och telestyrelsen, Statens Geotekniska Institut (SGI), Länsstyrelsen i Västmanlands län, Trafikverket och Svenska Kraftnät. Kopior av yttrandena överlämnas till kommunen för kännedom.

Detta granskningsyttrande ska enligt 3 kap. 20 § PBL redovisas tillsammans med översiktsplanen. Om Länsstyrelsen inte har godtagit planen i viss del ska det anmärkas i den antagna planen.

Länsstyrelsens ställningstagande

Länsstyrelsen kan komma att pröva kommunens beslut att anta detaljplaner eller områdesbestämmelser enligt 11 kap. 10 och 11 §§PBL, om de synpunkter som lämnas nedan inte beaktas i fortsatt planering.

Allmänt

Länsstyrelsen välkomnar att kommunen tagit fram ett förslag till ny översiktsplan. Översiktsplaneförslaget ger till stor del god vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras.

Den digitala lösning som kommunen valt inbjuder, genom attraktiv bildsättning och kortfattade texter, till läsning. Men Länsstyrelsen konstaterar samtidigt att modellen trots att en förklarande läsanvisning lämnas, kan medför svårigheter för läsare som har begränsad vana av den använda modellens uppbyggnad och struktur.

Länsstyrelsen ser positivt på att kommunen genomfört en ambitiös och samlad hållbarhetsbedömning med bäring på Agenda 2030. Länsstyrelsen delar den sammanfattande syn som redovisas i hållbarhetsbedömningen att det är viktigt att arbetet med hållbara transporter får fortsatt stor tyngd i kommande beslut både vad gäller fysisk planering och andra utvecklingsfrågor för att planen ska bidra till globala och nationella hållbarhetsmål.

Rikshintressen – 3 kap. miljöbalken

Naturvård (3 kap. 6 § MB)

Länsstyrelsen har i samrådsyttrande påtalat att redovisningen av riksintresse för naturvård på kartan saknar hänvisning till värdebeskrivningarna och en redogörelse vilka hänsyn som krävs för att bevara dessa. Vidare att kommunens ställningstagande är översiktligt formulerat och ger ingen närmare vägledning för efterföljande planering och lovgivning. Länsstyrelsen konstaterar att en länk till värdebeskrivningarna har lagts till, men att bristerna i övrigt kvarstår varför vårt ställningstagande får anstå till efterföljande prövning.

Friluftsliv (3 kap. 6 § MB)

I Länsstyrelsens samrådsyttrande påtalades att redovisningen på karta av riksintresse för friluftsliv saknar hänvisning till värdebeskrivningarna och en redogörelse vilka hänsyn som krävs för att bevara dessa. Länsstyrelsen konstaterar att dessa brister kvarstår varför vårt ställningstagande får anstå till efterföljande prövning.

Rikshintressen för kulturmiljövården (3 kap. 6 § MB)

Översiktsplanens planeringsinriktning handlar om att kommunen ska växa genom att koncentrera bebyggelse i strategiska lägen i huvudsak runt stadskärnorna i Eskilstuna och Torshälla samt Sundbyholm. Länsstyrelsen anser att översiktsplanen inte i tillräcklig grad redovisar hur riksintressena Eskilstuna, Torshälla och Kafjärdenområdet ska tillgodoses och hur påtaglig skada ska undvikas. Länsstyrelsens ställningstagande får därför anstå till efterföljande prövning. Planeringsområden för bostäder och blandad bebyggelse samt

planeringsområden för möjlig prövning av verksamheter och handel inom eller angränsande till respektive riksintresse kan medföra skada på riksintresset.

I avsnittet om riksintresset Eskilstuna finns en beskrivning av stadens silhuett och ställningstaganden för hur den ska värnas vilket Länsstyrelsen ser positivt på. I avsnittet Arkitektur och kulturmiljö finns delvis andra ställningstaganden rörande höga hus. Länsstyrelsen anser att de senare på ett tydligare sätt behöver anpassas till ställningstagandena i riksintresseavsnittet. Ställningstagandena för arkitektur och kulturmiljö är delvis motsägelsefulla vilket gör att översiktsplanen inte fungerar vägledande, som är dess syfte.

Översiktsplanens strategier för framtida exploatering inom riksintresset Kafjärdenområdet har inte i tillräcklig grad beaktat slutsatserna i kulturlandskapsanalysen (WSP 2019-04-03), bland annat bedömningen av riksintressets känslighet och riktlinjer för tillkommande bebyggelse. Länsstyrelsen delar analysens slutsats att hela landskapet är mycket känsligt för nya tillägg. Planeringsområden för bostäder inom och i anslutning till riksintresset kan komma att skada det liksom område för verksamheter och område för möjlig prövning av vindkraftverk. Länsstyrelsens ställningstagande får anstå till efterföljande prövning.

För övriga åtta riksintressen saknas ställningstaganden. Kravet att översiktsplanen ska redovisa hur riksintressen ska tillgodoses gäller även riksintresseområden utan omvandlingstryck. Till exempel kan tillstånd och dispenser i dessa områden riskera att orsaka otillåten skada genom kumulativa effekter. Riksintressena Stora Sundby, Västermo, Tumbo och Åsby-Stenby äng kan skadas av planeringsområden för bostäder. Riksintresset Råby-Rekarne kan skadas av område möjligt för prövning av vindkraftverk. Länsstyrelsens ställningstagande får anstå till efterföljande prövning. För riksintresset Åsby-Stenby äng kvarstår Länsstyrelsens synpunkter angående ny järnvägssträckning och påverkan på riksintresset.

För riksintresset Eskilstuna anges att stadens utveckling från framförallt 1600-talet fram till 1970-talet ska kunna upplevas och utläsas. Riksintressets motivering sträcker sig ”fram till tiden efter 1950”. Länsstyrelsen ser positivt på kommunens förtydligande av riksintressets tidsmässiga avgränsning.

Guide för höga hus

Länsstyrelsen delar synen att industristaden Eskilstuna har förändrats över tid och att den ska kunna fortsätta att göra det framöver. Men Länsstyrelsen ifrågasätter varför just höga hus ska ses som den faktor som ska bidra till stadens utveckling. Ledstjärnan för nu gällande översiktsplan är att utveckla den ”Eskilstuna-egna” karaktären. Länsstyrelsen anser i likhet med detta att bebyggelseutvecklingen inom kulturhistoriskt värdefulla områden som Eskilstuna och Torshälla bör bygga vidare på historien och stadens karaktär. För att kulturmiljön och riksintressena ska kunna stärkas behöver nytillkommande bebyggelse utgå från detta perspektiv och på ett genomtänkt sätt anpassas till det som motiverar att städerna pekats ut som värdefulla områden ur ett nationellt perspektiv.

Länsstyrelsen delar inte kommunens hållning att ”ett högt hus i Eskilstuna är över 12 våningar alternativt mer än dubbelt så högt som omgivande byggnader”. Vilken påverkan på stadsbilden och stadssilhuetten ett högt hus har måste utgå från den specifika platsen och omgivande bebyggelse. Länsstyrelsen motsätter sig därför ställningstagandet att den genomsnittliga byggnadshöjden har och kommer att höjas inom riksintresset.

Utifrån kartan som visar lämplighet för höga hus vill Länsstyrelsen framföra att höga hus inom eller intill riksintresset kan medföra påtaglig skada, till exempel i områdena Tunavallen, Tullgatan, Västermalm, Gamla staden, Munktelldagen, Norr/Torshällavägen och Söder. Länsstyrelsens slutliga ställningstagande får anstå till efterföljande prövning.

Länsstyrelsen delar ställningstagandet att det inom riksintressena Eskilstuna och Torshälla kan finnas skäl till att begränsa byggandet av höga hus. Likaså att nya volymer i Eskilstuna innerstad ska hålla samma höjd som innerstadsbebyggelsen; skorstenar och kyrktorn ska vara de solitärer som sticker upp i stadssiluetten. Den påverkan som höga hus medför på riksintresset måste analyseras i det specifika projektet.

Riksintresse för totalförsvaret (3 kap. 9§ MB)

I samrådet har Länsstyrelsen och Försvarmakten påtalat att utpekade riksintresseområden för totalförsvaret inte redovisats. Länsstyrelsen konstaterar att plankartan nu redovisar aktuella påverkansområden, dock inte under ställningstaganden. I texterna om riksintressen redovisas inte totalförsvarets intressen. Länsstyrelsen har därför svårt att bedöma om riksintressena tillgodoses och vårt ställningstagande får därför anstå till efterföljande prövning.

Riksintressen – 4 kap. miljöbalken

RI Rörligt Friluftsliv (4 kap. 2§ MB) Mälaren med öar och stränder

Länsstyrelsen har i sitt samrådsyttrande påpekat svårigheter att se kommunens avgränsning av området i den karta som ingick i samrådsförslaget, därigenom har Länsstyrelsen avstått från att i samrådet avge synpunkter rörande enskilda utvecklingsområden.

Länsstyrelsen konstaterar att översiktsplanen redovisar utredningsområden exempelvis vid Torshälla, Kvicksund och Sundbyholm inom riksintesseområdet, men det går inte av planen att närmare utläsa vilken påverkan dessa bedöms kunna medföra på riksintressets värden. Länsstyrelsen anser därför att frågan om hur utredningsområdena tillgodoser riksintresset behöver utredas närmare i efterföljande planering.

Riksintresse Natura 2000 (4 kap. 8§ MB)

Länsstyrelsen har i sitt samrådsyttrande påtalat att det av planen inte kan utläsas i vilken mån ett genomförande av det samlade planförslaget kan medföra påtaglig skada på utpekade Natura 2000-områden genom kumulativ miljöpåverkan. Även om spridningsvägar och förbindelser redovisas på karta i planen, så saknar Länsstyrelsen tydliga ställningstaganden om hur kommunen avser trygga dessa i den fysiska planeringen. Länsstyrelsens ställningstagande i denna del får därför anstå till efterföljande prövning.

Miljökvalitetsnormer (MKN)

Vatten

Av översiktsplanen framgår hur kommunen avser att följa gällande miljökvalitetsnormer. Länsstyrelsen konstaterar att översiktsplanen anger tydliga ställningstaganden för hur miljökvalitetsnormer för vatten avses efterlevas i efterkommande planering och

lovgivning. Länsstyrelsens ställningstagande till om enskilda utvecklingsområden medverkar till att MKN för yt- respektive grundvatten följs får anstå till efterföljande prövning.

Hälsa eller säkerhet eller risken för olyckor, översvämning eller erosion

Farligt gods

I översiktsplanen anges ställningstaganden och rekommendationer för farligt gods, som grundar sig i en vägledning om transport av farligt gods på järnväg och väg från 2015. Länsstyrelsen påtalar att vägledningen är framtagen i samråd med kommunerna liksom dess rekommendationer, t ex zonindelning inom 150 meter från järnväg där underlag för riskbedömning krävs eller krav på bebyggelsefri yta inom 30 meter från järnväg. Kommunen bör i efterkommande planering och lovgivning fortsatt förhålla sig till vägledningen. Länsstyrelsen vill även framföra att säkra transportvägar för farligt gods är en viktig samhällsresurs att slå vakt om. Länsstyrelsen noterar att det i översiktsplanen finns utvecklingsområden invid väg- och järnväg som är utpekade leder för transport av farligt gods. Länsstyrelsens närmare ställningstagande får i dessa fall anstå till efterföljande prövning.

Länsstyrelsens övriga synpunkter

Stora opåverkade områden (3 kap. 2§ MB)

Länsstyrelsen konstaterar att det i den digitala kartan finns värdebeskrivningar för de olika objekten. I redovisningen av riksintressen, så anges det att det ska finnas en beskrivning av vilken hänsyn som krävs för att bevara värdena. Denna information kan Länsstyrelsen dock inte hitta i planen. Länsstyrelsen konstaterar att ställningstagande därför får anstå till efterföljande prövning.

Hushållning med jordbruksmark enligt 3 kap. 4§ MB

Länsstyrelsen noterar kommunens ställningstagande om hushållning av jordbruksmark, men kan samtidigt konstatera av markanvändningskartan att viss jordbruksmark avses tas i anspråk för annan markanvändning. Eftersom underlag saknas i översiktsplanen för att bedöma hur dessa intrång påverkar förutsättningarna för jordbruksnäringen och hushållningen av jordbruksmark behöver detta bedömas i efterföljande planering och lovgivning.

Totalförsvaret

Sverige har återupptagit planeringen för det civila försvaret som en del i Totalförsvaret. Uppbyggnaden är i sin början varför det under de närmaste åren kommer att formuleras strategier och planer som skulle kunna ge påverkan på samhällsplaneringen varför Länsstyrelsen påtalar att kommunen bör ha en beredskap och bevakning av vad som sker inom området. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har tillsammans med

Försvarsmakten och ett antal andra myndigheter nyligen gett ut en vägledning som beskriver totalförsvarets intressen i samhällsplaneringen¹

Upplysningar enligt annan lagstiftning

Strandskydd

Länsstyrelsen noterar att planeringsområden pekats ut som berör strandskyddade områden, exempelvis i Torshälla och Kvikksund. Länsstyrelsen saknar redogörelse kring vilka avvägningar som gjorts kring dessa bedömningar. Prövning av sådan planläggning, liksom för annan strandnära bebyggelse, får ske i kommande detaljplaneläggning eller dispens från strandskyddsbestämmelserna där ytterligare underlag behöver tas fram och de särskilda skälen för upphävande beskrivs.

Naturvårdsområde

Länsstyrelsen noterar att planeringsområden pekats ut i Sundbyholm som berör naturvårdsområdet Sundbyholm. Länsstyrelsen bedömer att föreslagna planeringsområden för bostäder inte kan antas vara förenliga med gällande föreskrifter för naturvårdsområdet, varför dessa planeringsområden behöver avgränsas ytterligare i efterföljande planering.

De som medverkat i beslutet

I handläggningen har samråd skett med Camilla Andersson och Kristin Larsson (natura/skydd), Susanne Skyllerstedt, Irene Karlsson Elfgren, Jenni Johansson Roos och Maja Hemlin Söderberg (vattenförvaltning), Klas Fredriksson (landsbygd), Patrik Holmer (förorenade områden), Fredrik Nilsson (risk och säkerhet), Camilla Ytterby (Seveso-anläggningar), Ebba Gillbrand och Per Gustafsson (kulturmiljö), Therese Hamilton (energi- och klimat) samt Trine Haugset (grön infrastruktur/ekosystemtjänster).

Beslutet har fattats av länsarkitekt Victor Zakrisson med planhandläggare Rune van den Brink som föredragande.

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.

Bilaga:

Yttranden för kännedom från andra statliga myndigheter.

Kopia till

De statliga myndigheter som inkommit med yttrande.

¹ <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/skydd-mot-olyckor-och-farlaga-amnen/samhallsplanering/totalforsvarets-intressen-i-samhallsplanering/>