

Bygg Gotland 2025, översiktsplan för Gotlands kommun

Gotlands kommun 2010-01-26

Handlingar

- Bygg Gotland 2025, utställningshandling
- Miljökonsekvensbeskrivning.

Länsstyrelsens roll och förslagets handläggning

Detta granskningsyttrande lämnas med stöd av 4 kap 9 § plan- och bygglagen (PBL). Av granskningsyttrandet ska det framgå om:

1. förslaget inte tillgodoser riksintressen enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken,
2. förslaget kan medverka till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken överträds
3. redovisningen av landsbygdsutveckling i strandnära lägen inte är förenlig med 17 kap 18 e § första stycket miljöbalken
4. bebyggelse blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller säkerhet eller risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Att verka för att mellankommunala frågor samordnas är inte aktuellt i Gotlands län, varför denna punkt inte tas upp. Länsstyrelsens yttrande är en del av översiktsplanen och ska fogas till planen då den antagits. I de avseenden Länsstyrelsens syn skiljer sig från kommunens i nämnda delar, ska detta enligt 4 kap 2 § PBL anmärkas av kommunen i planen, lämpligen både på kartan samt i anslutning till aktuell text.

Planförslaget har sänts till berörda regionala myndigheter. Yttranden har inkommit från Fiskeriverket, Vägverket, Försvarsmakten HKV, Transportstyrelsen Luftfartsavdelningen och LFV Visby flygplats. Sjöfartsverket, Svenska Kraftnät och Lantmäteriet hänvisar till tidigare lämnade synpunkter. Inkomna synpunkter har sammanvägts i Länsstyrelsens yttrande, kopior av myndigheternas yttranden bifogas i sin helhet. Bilaga 1 ska ses som ett komplement till granskningsyttrandet med detaljerade och redaktionella synpunkter.

Länsstyrelsens sammanfattande syn på översiktsplanen

Översiktsplanen bygger på ett mycket ambitiöst underlag och ger en övergripande bild av utgångspunkterna för fortsatt planering och kommande byggnation. Efter samrådet har planen i många avseenden förbättrats.

Strategierna kring bl.a. bebyggelseutveckling, kustzonen samt vatten och avlopp innehåller goda ansatser för att den fortsatta planeringen ska bidra till långsiktigt hållbar utveckling och beaktande av allmänna intressen.

Länsstyrelsen bedömer att översiktsplanens riktlinjer kring hälsa och säkerhet, risken för olyckor, översvämning eller erosion kommer att bidra till att dessa frågor kan hanteras på ett tillfredsställande sätt i den fortsatta planeringen. Att planen tydliggör förutsättningar och ställningstaganden kring översvämningsrisker gör att vidare utredningar kan tillse att framtida bebyggelse och infrastruktur blir lämplig.

I vissa fall kan Länsstyrelsen i samband med översiktsplanen inte avgöra om den kommande markanvändningen är förenlig med de intressen som Länsstyrelsen har att särskilt bevaka. Detta beror framförallt på att ställningstaganden, som är viktiga bl.a. för att tillgodose riksintressen, hänskjuts till kommande fördjupningar av översiktsplanen och andra prövningar.

Länsstyrelsen gör i nuläget ingen bedömning av översiktsplanens förenlighet med 17 kap 18 e § första stycket miljöbalken. Dock understryks att Gotland är ett av de områden där områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen kan utpekas med viss begränsning.

Översiktsplanens inriktning är att riksintressena ska tillgodoses och kommunens bedömning är att förekommande riksintressen inom planen är beaktade. Länsstyrelsen menar att översiktsplanen till stor del tillgodoser riksintressen. Det finns dock strategier i planen som i vissa fall riskerar att komma i konflikt med riksintressen.

De geografiska avgränsningar som kommunen gjort avseende riksintresseområdena som anges i 4 kap 4 § MB är adekvata. Länsstyrelsen anser även att kommunen gör en riktig tolkning av att värdena i nationallandskapet är särskilt starka i de områden som är framhållna i miljöbalken, Fårö, Storsudret, Östergarn och Gotlands kust. De fördjupade översiktsplaner som tas fram för dessa områden är grundläggande för att utreda och klarlägga vilka konsekvenser planerna får för riksintressen enligt 4 kap MB. I granskningen av dessa kommer Länsstyrelsen att bedöma om föreslagen ny bebyggelse och andra etableringar är förenliga med bl.a. riksintressen. Översiktsplanen utgör dock en första ansats till att detta ska vara möjligt, exempelvis genom strategierna att samla bebyggelsen i kustzonen samt att inte tillåta vindkraft inom dessa områden.

Översiktsplanen innehåller utgångspunkter för avvägning och riktlinjer för lokalisering och utformning av vindkraftverk, grupper och parker som

Länsstyrelsen i allt väsentligt stödjer. Kommunen anger att vindbruket på Gotland ska byggas ut på ett sådant sätt att de tillgängliga mark- och vindresurserna på lång sikt utnyttjas så optimalt som möjligt, vilket är i linje med regeringens politik.

I översiktsplanen pekar kommunen ut ett antal områden som anses som lämpliga för vindkraft. Länsstyrelsen instämmer i kommunens ställningstagande till områden av typ 1, gällande de delar som inte omfattas av andra riksintressen.

Länsstyrelsens bedömning är att fullskalig utbyggnad av vindkraft i alla de områden (1-6) som anges som utbyggnadsområden kan komma att leda till en påtaglig skada på Gotlands natur- och kulturvärden. I dagsläget finns det inte förutsättningar för att bygga ut alla dessa områden, bl.a. med hänsyn till Försvarsmaktens intressen, men detta kan förändras under planperioden. Länsstyrelsen anser att översiktsplanen inte ger en tillräckligt välgrundad bild av den helhetsverkan som en utbyggnad av vindbruket enligt planen kan ge, men inser att detta med de förutsättningar som råder är ett högt krav att ställa. Det är därför angeläget att utveckla former för att fortsättningsvis i de enskilda projekten väga in påverkan på Gotlands helhetsvärden.

I översiktsplanen anges att syftet inte är att bygga ut alla områden maximalt, utan att vindbruket ska byggas ut så att de tillgängliga mark- och vindresurserna på lång sikt utnyttjas på bästa sätt. Detta är en inriktning Länsstyrelsen stödjer. Det är viktigt att vindkraftutbyggnaden sker samlat och i större grupper för att riksintresset enligt 4 kap. MB inte ska påtagligt skadas.

Vindkraftutbyggnaden som planeras är idag, framförallt på mellersta och södra Gotland, i konflikt med totalförsvarets riksintressen. Länsstyrelsen anser att kommunens vindkraftambitioner är betydelsefulla i omställningen mot förnybara energislag och att det är av vikt att finna lösningar som fungerar för dessa ibland motstående intressen. Länsstyrelsen ser i och med detta att det finns ett behov av att i dialog med Försvarsmakten och kommunen se över om en flytt av vissa av anläggningar skulle möjliggöra utbyggnad inom områden där det idag inte är möjligt. Till dess att frågorna setts över myndighetsgemensamt och med ett helhetsgrepp ser Länsstyrelsen ingen möjlighet att tillåta vindkraft inom de områden där Försvarsmakten anger att det finns konflikter. Områdena är i dagsläget att betrakta som utredningsområden.

Det förekommer i några fall konflikter mellan riksintressen och det är inte klargjort hur en avvägning i dessa fall ska göras. Detta gäller framförallt riksintresseområden för vindbruk som även omfattas av riksintresse för naturvård, friluftsliv och kulturmiljö samt influensområden för Visby flygplats.

Länsstyrelsen erinrar om att myndigheter och kommuner ska säkerställa att MKN uppfylls vid prövning av tillåtlighet och tillstånd mm. Dessa ska därmed iakttas vid fortsatt planläggning.

Kvarstående synpunkter efter samrådet

Många av de synpunkter som Länsstyrelsen lämnade i samrådet har beaktats. Naturvärden är ett kapitel i planen som tillkommit i enlighet med Länsstyrelsens yttrande. Här nämns ett antal naturtyper som bedöms vara speciellt skyddsvärda. De naturtyper som räknas upp har så höga naturvärden från såväl nationellt och internationellt perspektiv att nyexploatering t.ex. i form av bebyggelse i normalfallet inte tillåts.

I planen anges att det i dagsläget saknas riktlinjer för hur kommunen långsiktigt ska hushålla med Gotlands naturvärden och hur dessa ska hanteras i den fysiska planeringen. Det finns dock underlag för att kunna konstatera huruvida någon skyddsvärd naturtyp berörs som ska användas fram till dess att kommunen tagit fram en naturvärdeskarta.

Översiktsplanen innehåller utgångspunkter för avvägningar och riktlinjer för lokalisering och utformningen av vindkraftverk, grupper och parker som Länsstyrelsen i allt väsentligt stödjer. Kommunen anger att vindbruket på Gotland ska byggas ut på ett sådant sätt att de tillgängliga mark- och vindresurserna på lång sikt utnyttjas så optimalt som möjligt. Detta är en rimlig utgångspunkt.

I översiktsplanen pekar kommunen ut ett antal områden som anses som lämpliga för vindkraft. Länsstyrelsen instämmer i kommunens ställningstagande till områden av typ 1, gällande de delar som inte omfattas av andra riksintressen. Dessa områden bör man kunna gå vidare med. Översiktsplanens text är i nuläget tydligare än kartan när det gäller möjligheterna för förverkligandet av vindkraftsutbyggnaden. Utbyggnadspotentialen kan optimalt vara i storleksordning som planen anger, men den kan också visa sig vara mindre. Översiktsplanen utgör en grund för ett fortsatt arbete att analysera detta.

Vissa avvägningar återstår att göra vilket innebär en viss osäkerhet för läsaren. Länsstyrelsen vill därför klargöra följande avseende de typområden som finns i planen:

- Typ 1. Avvägningar mellan riksintressen återstår att göra i vissa områden. *Länsstyrelsens syn framförs under rubriken riksintressen.*
- Typ 2. Avvägningar mellan olika allmänna intressen återstår att göra.
- Typ 3. Utpekade platser för enstaka verk har ingen särställning i förhållande till planens generella riktlinjer för lokalisering av vindkraft.
- Typ 5. Riksintresse för totalförsvaret innebär starka restriktioner. *Länsstyrelsens syn framförs under rubriken riksintressen.* Avvägningar mellan allmänna intressen återstår att göra även om Försvarsmaktens intressen skulle förändras.
- Typ 6. Det finns fördelar med att bygga vindkraft till havs, men de utpekade havsbaserade lokaliseringarna saknar tydlig motivering och bedömningskriterier. Länsstyrelsen anser generellt att havsbaserade verk bör placeras på ett avstånd om minst 10 km från land, om möjligt. Eftersom teknik och ekonomiska förhållanden ändras över tid, ska minsta avstånd till land bedömas genom avvägning mellan

miljömässiga, tekniska och ekonomiska förutsättningar vid tidpunkten för provningen.

1. Riksintressen

Förekomsten av en mängd olika riksintressen är utmärkande för Gotland. Översiktsplanen har en mycket stor betydelse för hanteringen av riksintressen, särskilt när det gäller en lämplig utveckling med hänsyn till riksintressen enligt 4 kap. MB. Planhandlingarna har kompletterats efter samrådet och blivit tydligare när det gäller vilka riksintressen som finns inom området och dess värden. Länsstyrelsen vill framhålla att även åtgärder som sker utanför områden av riksintresse kan påverka riksintressets värden, varför det även kan vara aktuellt att bedöma påtaglig skada av en åtgärd som sker utanför ett område av riksintresse.

Riksintressen enl. 3 kap

Efter samrådet har kommunens beskrivning av riksintressena enligt 3 kap. MB blivit mer enhetlig. I de flesta fall kommer det enskilda riksintresset att kunna beaktas i en senare provning. I vissa fall finns det dock överlappande riksintressen där en avvägning måste göras vilken markanvändning som är den lämpligaste. Eventuella konflikter mellan riksintressen enligt 3 kap. MB avgörs först vid en provning. Utgångspunkten i 3 kap 10 § MB är att företräde ska ges åt det riksintresse som på lämpligast sätt främjar långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt, vilket alltså måste prövas i det enskilda fallet. Försvarmaktens riksintressen ges dock företräde. Beslut som fattas med stöd av detta får inte strida mot 4 kap MB.

I översiktsplanen finns det riksintresseområden som överlappar varandra och Länsstyrelsen ser bland annat att riksintresseområdena för vindbruk kan komma i konflikt med andra områden av riksintresse. Riksintresse för Försvarmakten innebär därmed starka restriktioner för vindkraftsutbyggnaden främst i områden utpekade på södra och centrala Gotland. Konflikter kan även förekomma där riksintresse för vindbruk finns inom samma område som riksintresse kulturmiljö, naturvård eller friluftsliv. Om ett sådant riksintresse påtagligt skadas av en vindkraftsetablering beror på vad riksintresset utgörs av. Om påtaglig skada kan undvikas genom anpassning av ett projekt beror på områdets specifika värden.

Hur kommunen avser att hantera dessa områden med motstående riksintressen är otydligt. Det framgår av texten men inte av plankartan att denna avvägning mellan riksintressen kvarstår att göra i flera av vindbruksområdena av typ 1. Även områden av riksintresse för värdefulla ämnen och mineraler sammanfaller delvis med områden av riksintresse för naturvård, avvägningar kring dessa intressekonflikter kvarstår också att göra i kommande provningar.

Riksintresse yrkesfiske enligt 3 kap 5 § MB.

Riksintresseområdena för yrkesfisket är tydligt angivna och inom dessa ska fiskets intressen beaktas. Det är då naturligt att ett mer detaljerat underlag tas fram i den fortsatta planprocessen för t.ex. vindkraftsetableringar.

Det underlag som Fiskeriverket tog fram vid utpekande av riksintresseområden omfattar bland annat var olika typer av fiske bedrivs och i vilken omfattning. Därutöver har underlag om var trålfiske bedrivs idag lämnats, vilket kommunen också använt sig av. Däremot finns det ingen sammanställning av trålområden, nätfiske, lekområden, uppväxtområden eller hindrande strukturer. Då förutsättningarna för lokaliseringar av vindkraft förändrats till större djup innebär detta att det detaljerade planeringsunderlag kommunen efterfrågar i princip omfattar hela territorialvattenområdet. Översiktsplanen visar nu ett par vindkraftsområden till havs (typ 6) som är utlagda utifrån underlaget om riksintresset. Fiskeriverket framhåller att en mer precis avgränsning av riksintressena måste göras i kommande prövningsprocesser. Länsstyrelsen bedömer att det därför blir nödvändigt att i ett tidigt skede ta kontakt med yrkesfisket.

Riksintressen för friluftsliv, naturvård och kulturmiljö enligt 3 kap 6 § MB.

När det gäller riksintressena för naturvård, friluftsliv och kulturmiljövård bedömer Länsstyrelsen att dessa till största delen bör kunna tillgodoses i fortsatt planering med de riktlinjer som finns i planen. Kapitlet om naturvärden är dock otydligt avseende hur dessa ska beaktas. Ett vindbruksområde av typ 2 område i området öster om Anga kan påverka riksintresseområde för kulturmiljövård, Anga, negativt.

I de områden där riksintresse vindbruk överlappar riksintressen enligt 3 kap 6 § kvarstår en avvägning enligt 3 kap 10 § att göra. Länsstyrelsen har i granskningen av planen sett att riksintresseområde för vindbruk, typ 1, kan komma i konflikt med riksintresseområdet för kulturmiljö "Romakloster". När det gäller riksintresse för naturvård kan konflikter finnas i fem riksintresseområden: "Bästräsk med omgivningar", "Fardume träsk", de nordvästligaste och sydostligaste delarna av "Filehajdar, Hejnumhällar och Kallgatburg", i "Botvaldevik-Bendes" samt i "Lojstahajds källmyrar". Konflikt med friluftslivets riksintressen kan uppkomma på Näsudden.

Riksintressen 3 kap 8 §, energi och kommunikationer

Visby flygplats

Även om riksintresset Visby flygplats i första hand beskrivs i den fördjupade översiktsplanen för Visby (FÖP Visby) bör eventuella konflikter med flygets intressen klargöras i den fortsatta planeringen. En påtaglig skada på riksintresset Visby flygplats kan uppstå vid påverkan på flygplatsens influensområden. Det kan röra sig om etablering av höga master, vindkraftverk etc. som etableras utanför området som omfattas av FÖP Visby. Av handlingarna framgår att kommunen bedömt att planerat vindbruk inte utgör påtaglig skada på riksintresset och i planen anges att utvecklingen av flygplatskapaciteten ska säkras. Detta förutsätter att översiktsplanen uppmärksammar eventuella konflikter mellan flygplatsens intressen och andra intressen.

Boverkets allmänna råd "Flygbuller i planeringen" är nu beslutade (Boverket, AR 2009:1). Kommunen anger att dessa ska ersätta dagens riktlinjer för hantering av flygbuller. Boverkets AR minskar sannolikt vissa av de begränsningar som

förekomsten av flygbuller innebär för Visby. Länsstyrelsen erinrar om att riksintressebeskrivningen för Visby flygplats även fortsättningsvis kommer att baseras på infrastrukturpropositionen (1996/97:53). Om Boverkets AR tillämpas kan riksintresset Visby flygplats påtagligt skadas och vid en kommande miljö- eller tillståndsprövning kan utnyttjandet av flygplatsen försvåras.

Riksintresse Sjöfart

Länsstyrelsen anser att kommunens bedömning av hur riksintressen för Sjöfarten ska tillgodoses är rimlig. Sjöfartens riksintressen bör kunna beaktas i den fortsatta planeringen utan att påtaglig skada uppstår. Exempelvis ska hänsyn tas till sjöfartens etablerade trafikstråk, vilket kan ske genom säkerhetsavstånd.

Riksintresse Vindbruk

Kommunen gör i översiktsplanen bedömningen att ytterligare områden bör omfattas av riksintresse för vindbruk. Länsstyrelsens bedömning är att det i dagsläget inte finns motiv till att göra en översyn eller komplettering av områdena. När det gäller områden av typ 5 så kan det i samband med att helhetsgrepp tas avseende Försvarmaktens intressen bli aktuellt att återigen lyfta frågan om riksintresseområden för vindbruk.

När det gäller områden typ 6 så skiljer sig de områden som kommunen pekar ut inte från övrigt havsområde inom 30-metersdjupkurvan runt Gotland. Länsstyrelsen meddelade Energimyndigheten i samband med den senaste översynen av riksintresseområden för vindbruk att det behövs ytterligare kriterier för att kunna föreslå riksintresseområden till havs. Länsstyrelsen anser inte heller att det är relevant att komplettera riksintresseområdet Näsudden, behov av dispens från strandskyddet avvägs inte mot riksintressen.

Riksintresse 3 kap 9 § MB totalförsvaret

Översiktsplanen är inte tillräckligt tydlig för att totalförsvarets riksintressen ska tillgodoses. Detta gäller framförallt beskrivningen av riksintresset samt den del som pekar ut områden för vindbruk. I flera av de områden som pekas ut för vindbruk finns en konflikt med Försvarmaktens intressen.

Ett beslut om översyn av försvarmaktens intressen och riksintressen 2010-02-17 (bifogas) har inkommit till Länsstyrelsen under översiktsplanens utställningstid. Enligt detta finns det fyra områden som försvarmakten hävdar som öppna riksintresseområden på Gotland, Tofta skjutfält, Visby flygplats, väderradarn i Ase samt ett övnings- och skjutområde i havet utanför Fårö. Övriga intresseområden är så kallade samrådsområden som inte behöver redovisas i en översiktsplan. Länsstyrelsen väntas enligt uppgifter från Försvarmakten få in nya uppgifter om samrådsområden under 2010, för dessa områden kan det då eventuellt bli aktuellt att fatta beslut om nya 12:4-förordnanden.

Utöver öppna riksintresseområden och samrådsområden så är hela landets yta samrådsområde för höga objekt. Det betyder också att det finns riksintresseområden som inte redovisas till länsstyrelser och kommuner. Riksintresset, funktionen av samhällsviktiga tekniska system, kan påverkas

negativt av höga objekt som vindkraftverk.

I förhållande till Försvarmaktens intressen är det framförallt vindkraftutbyggnaden den markanvändning i översiktsplanen som utgör en konflikt. Genom att Försvarmakten tar del av alla ärenden inom samrådsområden samt alla ärenden gällande höga objekt kan intressena i dagsläget tillgodoseas. Detta innebär i praktiken att en placering av vindkraftverk inom ett område av intresse för Försvarmakten som stör verksamheten inte godkänns. Försvarmakten har fattat ett principbeslut att inte flytta eller bygga om anläggningar som i vissa fall skulle möjliggöra ett ändrat svar. Detta beror på att många typer av anläggningar hänger ihop i ett system och det ofta inte är möjligt att flytta endast en anläggning utan att konsekvensen blir att flera anläggningar måste flyttas.

Försvarmakten har lämnat synpunkter på den vindkraftsutbyggnad som föreslås enligt översiktsplanen och ett antal områden pekas ut som olämpliga för vindkraft med de förutsättningar som råder idag. Försvarmakten anger dock att *”kommer det att bli aktuellt att ta upp frågan om en flyttning av en eller flera anläggningar kommer synpunkterna på föreslagna vindkraftsområden på Gotland att förändras.”*

Länsstyrelsen ser i och med detta att det finns ett behov av att i dialog med Försvarmakten och kommunen se över om en flytt av vissa av dessa anläggningar skulle möjliggöra utbyggnad inom områden där det idag inte är möjligt. Länsstyrelsen anser att kommunens vindkraftambitioner är betydelsefulla i omställningen mot förnybara energislag och att det är av vikt att finna lösningar som fungerar för dessa, ibland motstående, intressen. Detta kräver dock ett helhetsgrepp eftersom en flytt av vissa av anläggningar ställer krav på en ny lokalisering, vilket i sin tur innebär att påverkan av anläggningarna förflyttas. Detta helhetsgrepp kan inte tas i enskilda projekt utan kräver en myndighetsgemensam översyn. Försvarmakten understryker att det förutom finansiering krävs lösningar på praktiska problem som tillgång till ny mark i form av ägande eller arrende, vilket kan vara problematiskt då markägaren med automatik får restriktioner på sin markanvändning

Till dess att frågorna setts över myndighetsgemensamt och med ett helhetsgrepp ser Länsstyrelsen ingen möjlighet att tillåta vindkraft inom de områden där Försvarmakten anger att det finns konflikter då Totalförsvarets riksintressen har företräde framför andra riksintressen. Detta innebär följande begränsningar:

- Inom 5 km radie från väderradarn kan inga vindkraftverk uppföras, detta är ett stoppområde. Ut till 20 km radie från väderradarn är det svårt att uppföra annat än enstaka verk eller små grupper och det kan endast ske efter särskild och fördjupad analys.
- I den östra delen av Mästermyr väster om Hemse finns flera intressen för totalförsvaret varav väderradarn är en. Detta ses därför som ett utredningsområde, typ 5.

- Område 3 i havet, Luksvarpa, är i konflikt med totalförsvarets intressen.
- En framtida vindkraftsetablering på Hoburgsbank är inte möjlig.
- Vindkraftetablering till havs riskerar alltid att störa radar. Försvarsmakten kan därmed komma att ställa krav kompletterande radaranläggningar för vilka kostnaderna belastas vindkraftsintressenten.

Visby flygplats

Ett antal vindkraftsområden föreslås inom bedömningsområdet för militär luftfart, vilket kan innebära begränsningar.

Tofta skjutfält

Den pågående tillståndprocessen kring Tofta skjutfält kommer att klargöra bullerutbredningen från skjutfältet. Länsstyrelsen hänvisar till lämnat granskningsyttrande över FÖP Visby.

Riksintressen enl. 4 kap MB

Översiktsplanen berör riksintressen enligt 4 kap 1-8 §§ MB. Mot bakgrund av de natur- och kulturvärden som finns i området är hela Gotland av riksintresse enligt 4 kap. 2 § MB, vilket innebär att exploateringsföretag och andra ingrepp endast får komma till stånd om det kan ske på ett sätt som inte påtagligt skadar områdets natur- och kulturvärden. Bestämmelsen utgör inte hinder för utveckling av befintliga tätorter eller av det lokala näringslivet.

Viktigt när det gäller 4 kap MB att riksdagen redan gjort en avvägning mellan olika intressen och att natur- och kulturvärdena ska ges företräde i konkurrenssituationer (prop.185/86:3, sid. 170). Exploateringsföretag och andra ingrepp som kan påtagligt skada ett utpekad områdes natur- och kulturvärden får alltså inte komma till stånd.

Kommunens beskrivning av riksintressena enligt 4 kap MB har utvecklats efter samrådet, men många viktiga avvägningar för att tillgodose dessa hänvisas till det fortsatta arbetet med fördjupade översiktsplaner. Översiktsplanen ger därmed i sig inte tillräcklig vägledning om hur riksintressen enligt 4 kap MB tillgodoses, men ger till stor del förutsättningar för att detta ska kunna göras i den fortsatta planeringen.

De geografiska avgränsningar som kommunen gjort avseende riksintresseområdena som anges i 4 kap 4 § MB är adekvata. Länsstyrelsen anser även att kommunen gör en riktig tolkning av att värdena i nationallandskapet är särskilt starka i de områden som är framhållna i MB; Fårö, Storsudret, Östergarn och Gotlands kust. De planer som tas fram för dessa områden kommer att utreda och klarlägga vilka konsekvenser planerna får för riksintressena enligt 4 kap MB. Först i granskningen av dessa fördjupade översiktsplaner kommer Länsstyrelsen att kunna bedöma om föreslagen ny bebyggelse och andra etableringar är förenlig med riksintressen enligt 4 kap MB.

Vindbruk och påverkan på riksintresse enligt 4 kap. MB

Länsstyrelsen gör bedömningen att fullskalig utbyggnad av vindkraft i alla de områden (1-6) som anges som utbyggnadsområden kan komma att leda till en påtaglig skada på Gotlands natur- och kulturvärden. I översiktsplanen anges att syftet inte är att bygga ut alla områden maximalt, utan att vindbruket ska byggas ut så att de tillgängliga mark- och vindresurserna på lång sikt utnyttjas på bästa sätt. Detta är en inriktning Länsstyrelsen stödjer. Vilka maximala höjder på vindkraftverk som kommer att tillåtas anges inte, detta gör att det år 2015 kan komma att röra sig om 150-200 m höga verk. I framtiden kommer det enligt Gotlands kommun att byggas i storleksordningen 500 vindkraftverk i kommunen.

I prop. 1985/86:3 anges att noggranna överväganden ska göras när det gäller valet av plats för exploateringsföretag och att det kan bli aktuellt att anpassa dem till landskapsbilden och de värden som finns i kulturmiljön i övrigt. Någon egentlig landskapsanalys har inte gjorts i det här fallet, men Länsstyrelsen bedömer att den vindkraftutbyggnad som skisseras kommer att leda till ett påtagligt inslag i landskapsbilden. Förändringen kan på sikt leda till en påtaglig skada på riksintresseområdet Gotland. I MKB anger kommunen med hänvisning till riksintresse enligt 4 kap MB att ”för varje nytt verk som tillåts finns en risk att det skyddsvärda intresset urholkas och att det slutligen passerar gränsen för påtaglig skada på helhetsvärdet”. Att en landskapsanalys saknas omnämns i MKB som en brist, vilket även Länsstyrelsen anser det är.

Länsstyrelsen anser därmed att översiktsplanen inte ger en tillräckligt välgrundad bild av den helhetsverkan som en utbyggnad av vindbruket enligt planen kan ge, men anser under de förutsättningar som råder att det är ett högt krav att ställa. Det är därför angeläget att utveckla former för att fortsättningsvis i de enskilda projekten väga in påverkan på Gotlands helhetsvärden.

Kommunen pekar ut ett flertal områden av typ 1 och 2, som är lämpliga för grupper av vindkraftverk, emellan dessa pekas dessutom ut platser för enstaka verk. Länsstyrelsens bedömning är att det viktigt att vindkraftutbyggnaden sker samlat och i större grupper för att riksintresset enligt 4 kap MB inte ska påtagligt skadas. Länsstyrelsen kvarstår vid de synpunkter som lämnades i samrådet att områden av typ 3, för enstaka verk ska utgå ur planen. Dessutom anser Länsstyrelsen att stor restriktivitet ska gälla för etablering av vindkraftverk utanför områden som anges i planen.

Undantag från bestämmelserna i 4 kap MB.

I 4 kap. 1 § MB anges att regleringen om riksintressen enligt 4 kap. inte utgör hinder för utvecklingen av befintliga tätorter eller av det lokala näringslivet. De tätorter som kommunen pekar ut i avsnittet om bebyggelseutveckling är enligt Länsstyrelsens bedömning också de tätorter där det skulle kunna vara aktuellt med undantag från bestämmelserna, i övrigt kan detta inte bli aktuellt. För att undantaget ska kunna tillämpas krävs att det gäller en ort som är en tätort samt att exploateringen hänger samman med tätortens utveckling. Det är därför viktigt att kommunen i de fördjupade översiktsplaner som tas fram särskilt pekar på vilka

undantag från bestämmelserna som kan vara aktuella inom tätorterna så att detta framgår.

Exempel på verksamheter som kan anses som lokalt näringsliv (prop. 1985/86:3) är nya former av vattenbruk, utveckling av småbåtsvarv, utbyggnad av turistanläggningar och utveckling av viss fritidsbebyggelse i anslutning till jord- och skogsbruksföretag. Även de undantag i form av utveckling av det lokala näringslivet som kan bli aktuella bör ha sin grund i en fördjupad översiktsplan. Länsstyrelsen gör bedömningen att föreslagen utveckling av vindbruket på Gotland inte kan tillåtas utifrån undantaget lokalt näringsliv.

Länsstyrelsen anser sammantaget att de viktigaste strategierna för att riksintressena enligt 4 kap inte ska påtagligt skadas är att:

- *Samla bebyggelsen, vilket är särskilt viktigt i områdena som pekas ut i 4 kap 4 § MB.* Kommunen har goda intentioner att göra detta och resonemanget kring enstaka ny bebyggelse i kustzonen är lämpligt.
- *I fortsatt planering tydligt peka ut områden som inte ska bebyggas* pga. höga värden eller som är särskilt värdefulla att inte bebygga med hänsyn till områdets karaktär och helhetsvärden. Kommunen anger att man i fortsatt planering avser peka ut områden som inte är lämpliga för bebyggelse samt att exploateringar ska samspela med de höga värdena för natur, kultur, turism och friluftsliv, vilket är ett konkret exempel på hur detta kan ske.
- *I fortsatt planering precisera var en tätare exploatering för turism är möjlig och var orördhet är väsentligt.* Kommunen anger att utvecklingsmöjligheterna för turismanläggningar befintliga och nyetableringar ska utgå från platsens förutsättningar. Det är i detta sammanhang viktigt att poängtera att kvalitéerna inte heller ska gå förlorade genom att alltför omfattande anläggningar för turism och friluftsliv uppförs.
- *I fortsatt planering precisera möjliga undantag från bestämmelserna i 4 kap MB avseende tätorter och lokalt näringsliv.* De tätorter som kommunen pekar ut i avsnittet om bebyggelseutveckling är enligt Länsstyrelsens bedömning också de tätorter där det skulle kunna vara aktuellt med undantag från bestämmelserna. Resonemang kring detta bör utvecklas i kommande planering.
- *Alla områden som är utpekade som områden för vindbruk i översiktsplanen byggs inte ut.* I dagsläget finns på grund av intressekonflikter inte förutsättningar för att bygga ut alla de områden som pekas ut som vindkraftsområden. Dock kan ändrade förutsättningar göra att det blir aktuellt under planperioden. Det är därför angeläget att utveckla

former för att fortsättningsvis i de enskilda projekten väga in påverkan på Gotlands helhetsvärden.

- *Vindkraftsutbyggnaden sker i större grupper, enstaka verk mellan grupperna undviks.* Kommunen pekar ut ett flertal områden av typ 1 och 2, som är lämpliga för grupper av vindkraftverk, emellan dessa pekas dessutom ut platser för enstaka verk ut. Länsstyrelsens bedömning är att det viktigt att vindkraftsutbyggnaden sker samlat och i större grupper för att riksintresset enligt 4 kap MB inte ska påtagligt skadas. Stor restriktivitet ska gälla för etablering av vindkraftverk utanför områden som anges i planen.
- *Vindkraft byggs inte inom områden som är särskilt framhållna; Fårö, Storsudret, Östergarn och Gotlands kust.* Att kommunen valt att undanta de i lagtexten utpekade områdena Gotlands kust, Östergarn, Storsudret och Fårö samt Natura 2000-områden är i linje med Länsstyrelsens tidigare lämnade synpunkter.

2. Miljökvalitetsnormer

Enligt PBL 2 kap 2 § ska miljökvalitetsnormer (MKN) följas vid planläggning. För närvarande finns MKN för olika föroreningar i utomhusluften (SFS 2001:527), olika kemiska föreningar i fisk- och musselvatten (SFS 2001:554) samt för omgivningsbuller (SFS 2004:675). Vattenmyndigheterna har under december 2009 fastställt MKN i form av kvalitetskrav för ytvattenförekomster, grundvattenförekomster och skyddade områden enligt vattenförvaltningsförordningen.

Ett acceptabelt resonemang om MKN för luft finns i avsnittet om hälsa och säkerhet. Det saknas argumentation avseende övriga MKN. Kvalitetskraven avseende MKN för vatten innebär att tillståndet i vattenförekomster inte får försämrats. För vattenförekomster som inte uppnår god status eller riskerar att försämrats kommer åtgärdsprogram att fastställas med åtgärder som krävs för att uppnå kvalitetskraven. Kvalitetskrav och åtgärdsprogram är bindande för kommuner och myndigheter. Länsstyrelsen erinrar om att myndigheter och kommuner ska säkerställa att MKN uppfylls vid prövning av tillåtlighet och tillstånd mm. Dessa ska därmed iakttas vid fortsatt planläggning.

3. Landsbygdsutveckling i strandnära lägen

I 7 kap. 18 e § miljöbalken anges vad som avses med områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS-områden). Kommunen har valt att inte peka ut sådana områden i översiktsplanen utan hänskjuter detta till kommande planering. Därför gör Länsstyrelsen i nuläget ingen bedömning av översiktsplanens förenlighet med bestämmelserna i 7 kap 18 e § MB.

I det fortsatta arbetet med LIS-områden är det viktigt att uppmärksamma att Gotland är ett av de områden där områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen kan utpekats med viss begränsning. Detta gör att kraven på underlag vid

bedömning och urval av områden ska ställas högre i dessa områden än i landet i övrigt. Kommunen har valt att i översiktsplanen peka ut typer av områden som man i det fortsatta arbetet ska fokusera på. Detta är befintliga campingplatser, mindre kustsamhällen samt före detta militär- och industriområden. Länsstyrelsen har inte gjort någon bedömning av om dessa kan anses uppfylla bestämmelserna i 7 kap 18 e §. Det bör tydliggöras att undantag från strandskyddet i dessa områden inte bli aktuella förrän frågan är utredd i fortsatt planering.

4. Hälsa och säkerhet, risk för olyckor översvämning och erosion.

Länsstyrelsen bedömer att översiktsplanens riktlinjer kring hälsa och säkerhet risken för olyckor, översvämning eller erosion bör bidra till att dessa frågor kan hanteras korrekt i den fortsatta planeringen. Länsstyrelsens lämnade synpunkter har i stort sett tillgodosetts.

Trafiksäkerhet

Frågor om trafiksäkerhet bör beaktas i det fortsatta planarbetet i enlighet med Vägverkets synpunkter.

Klimatscenarier

I översiktsplanen finns ett fördjupat resonemang kring översvämningsproblematik. Att risken för stigande havsyttnivåer och dess konsekvenser ska beaktas vid all lokaliseringsprövning och infrastrukturplanering i kustzonen är en viktig utgångspunkt. Länsstyrelsen anser att även översvämningsrisker kring vattendrag samt riskerna för erosion bör utredas i fortsatt planering.

Förorenade områden

Förorenade områden tas upp som en av förutsättningarna vid planering samt byggande och nyttjande av mark. Ett område vid Kappelshamnsviken pekas ut som utvecklingsområde för turismverksamhet. Här bör uppmärksammas att det funnits en oljedepå och att utredningar saknas för att avgöra om det innebär begränsningar.

Vattentäkt

Tingstäde träsk utgör i dag såväl dricksvattentäkt som badplats. Området pekas ut som en turistzon i planen, beroende på vilken utveckling detta innebär bör riskerna för påverkan på vattenkvaliteten övervägas.

Annan lagstiftning

Några av de områden som pekas ut som vindkraftsområden är mindre lämpliga att exploatera ur fornlämnings synpunkt, vilket berör KML. Detta omfattar del av område typ 1, Kajsarskogen (Norrlanda – Gothem), samt område typ 2, Norrlanda Hamstädar.

Handläggning

Beslut i detta ärende har fattats av länsråd Anders Granat. Ärendet har föredragits för länsstyrelsens ledningsgrupp av planhandläggare Elin Sander. Handläggningen har skett tvärsektoriellt med representanter från kulturmiljö, naturvård, miljöskydd samt vatten och fiske.

Anders Granat

Elin Sander

Bilagor

- Bilaga 1. Länsstyrelsens detaljerade och redaktionella synpunkter
- Inkomna yttranden från Fiskeriverket, Vägverket, Försvarmakten HKV, LFV Visby flygplats
- Försvarmaktens beslut 2010-02-17 om översyn av intressen och riksintressen. Länsstyrelsens dnr 409-5476-10.

Digital kopia till:

Fiskeriverket

Vägverket

Försvarmakten HKV

Transportstyrelsen, Luftfartsavdelningen

LFV Visby flygplats

Sjöfartsverket,

Svenska Kraftnät

Lantmäteriet