



Tjörn och Orust kommuner
Dnr Tjörn KS 2017/332
Dnr Orust KS 2017/1291
samhallsutveckling@orust.se

Förslag till ändring av översiktsplan för havet, FÖP Havet, för Tjörns och Orusts kommuner

Handlingar daterade 2022-05-18

Inledning

Detta granskningsyttrande lämnas med stöd av 3 kap. 16 § plan- och bygglagen (PBL). Yttrandet utgör statens samlade uppfattning om planen vad gäller Länsstyrelsens ingripandegrunder enligt 11 kap. 10 § PBL i ett senare planeringskede. Enligt 3 kap. 16 § PBL ska det av yttrandet 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 (*ej aktuellt i förslaget till ändring av översiktsplan för havet*),
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.

I rollen att ta tillvara och samordna statens intressen har Länsstyrelsen inhämtat synpunkter på förslaget till översiktsplan från berörda myndigheter. Yttranden över planförslaget har inkommit från Havs- och vattenmyndigheten, Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Statens Geotekniska institut, Svenska Kraftnät och Trafikverket. Kopior av yttrandena överlämnas till kommunen för kännedom.

Samlad bedömning

Länsstyrelsen välkomnar att kommunerna har tagit fram ett förslag till ändring av översiktsplanen för havet, FÖP Havet. Det är positivt att kommunerna gör gemensam sak av arbetet då frågor om användning och utveckling inom vattenområdet i stor utsträckning är en mellankommunal fråga.

Planen redovisar generella rekommendationer utifrån användningsområden och lämnar inga områdesspecifika beskrivningar som förtydligar förutsättningar, motiv och rekommendationer. Länsstyrelsens uppfattning är att FÖP Havet inte på ett tydligt sätt har beskrivit hur intresseavvägningar ska göras när flera användningar sammanfaller. Länsstyrelsen är positiv till samexistens i de fall det är möjligt, men översiktsplanen hänskjuter i stor utsträckning sådana bedömningar till kommande planering och prövning. Länsstyrelsen noterar också att vissa vattenområden i FÖP Havet saknar användning. Länsstyrelsens bedömning är därmed att förslaget ger relevant, om än något svag, vägledning för kommande planering och prövning som gäller användningen av havet och kusten.

Både Tjörn och Orust har pågående arbeten med kommunövergripande översiktsplaner. Det finns frågeställningar som i stor utsträckning rör havet exempelvis klimatförändringar och -anpassningar i strandlinjen, bryggor och anläggningar för fritidsbåtstrafik och vattenbruk, verksamheter och anläggningar med påverkan på vattenkvaliteten med mera – som hänskjuts till de kommunövergripande översiktsplanerna. Länsstyrelsen uppmuntrar till fortsatt fokus på dessa områden och ser fram emot att kommunerna redovisar frågeställningarna på ett tillfredställande sätt i kommande planer.

Länsstyrelsen bedömning är att:

- berörda riksintressen enligt 3 och 4 kap miljöbalken i stort kan tillgodoses. För RI kulturmiljövård kan risk för påtaglig skada inte uteslutas till följd av föreslagen vindkraftsanläggning (R9b). För några av de intressen och framtidsvisioner som planen redovisar kan Länsstyrelsen i nuläget inte göra någon bedömning av möjlighet till samexistens med riksintressen. Förutom vindkraft gäller det områden för algodling (R5c) och färjeförbindelse (R12)
- det som föreslås medverkar i stort till att miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap miljöbalken följs
- frågor som berör mark- och vattenområden och som angår angränsande kommuner samordnas i stort på ett lämpligt sätt
- utifrån nu kända förutsättningar har kommunerna hanterat frågor om människors hälsa och säkerhet eller risken för olyckor, översvämning och erosion på ett tillfredsställande sätt.

Länsstyrelsens synpunkter gällande ingripandegrunder enligt 11 kap. 10 § PBL

FÖP Havet redovisar olika intressen och deras anspråk i vattenområdet. Rekommendationerna för vattenanvändning är övergripande och generella. På flera håll finns överlappande intressen och platsspecifika avvägningar och motiveringar saknas. Länsstyrelsen noterar att vissa vattenområden saknar användning och därmed också rekommendationer¹. Det är oklart hur kommunerna ser på utveckling och/eller förändrad användning inom dessa områden. Sammantaget innebär kommunernas angreppssätt att FÖP Havet inte ger tydligt stöd i kommande planeringsprocesser och prövningar.

Riksintressen

Länsstyrelsen saknar ett utvecklat resonemang om möjlighet till samexistens i områden där olika användning och/eller intressen sammanfaller². Länsstyrelsen är positiv till samexistens men vid prövning kan allmänna intressen aldrig vägas mot riksintresse om det finns en risk för påtaglig skada. I sammanhanget vill Länsstyrelsen lyfta den vägledning som tagits fram som stöd för riksintressefrågornas hantering i planeringsprocessen.³

Yrkesfisket (3 kap. 5 § MB)

Länsstyrelsen bedömer att riksintresse yrkesfiske kan tillgodoses, men att intresseavvägningar i stor utsträckning kommer behöva ske vid kommande planering och prövning av enskilda anläggningar/åtgärder. Det gäller bland annat:

- Utpekat område för vindbruk (R9b)
- Kabelsträckning från område R9b till fastlandet
- Områden för algodling (R5c)

Möjlighet till samexistens beror bland annat på anläggningarnas placering och utformning och vilken typ av fiske som är aktuell på platsen. Se även Havs- och vattenmyndighetens yttrande.

¹ FÖP Havet tar stöd i Boverkets ÖP-modell. En bärande tanke i modellen är att hela kommunens yta ska omfattas av mark- och vattenanvändning.

² Exempelvis R2 och R5b norr om Anderholmarna respektive nordväst om Stora Karholmen, R5c som sammanfaller med användningen R1 (naturvärden), R6a (yrkesfisket) och R10 (sjöfartsrörelser) samt RI friluftsliv, R9b som sammanfaller med RI yrkesfiske

³ [Riksintressen | Länsstyrelsen Västra Götaland \(lansstyrelsen.se\)](https://www.lansstyrelsen.se)

Kartredovisningen av RI yrkesfiske under rubriken Hänsyn är felaktig. Redovisade områden i det öppna havet stämmer inte med aktuella områden. På Planeringskatalogen⁴ finns aktuella underlag.

Kulturmiljövård (3 kap. 6 § MB)

Länsstyrelsen kan i nuläget inte utesluta påtaglig skada på riksintresse för kulturmiljövård (Pater Noster och Marstrand).

FÖP Havet har en god redogörelse för hur en vindkraftsanläggning med verk upp till 120 meter inom område R9b kan förmodas visuellt påverka framför allt riksintressena Pater Noster och Marstrand i Kungälv kommun. Slutsatsen är att ett genomförande av planen innebär små negativa konsekvenser. De senaste årens snabba teknikutveckling har inneburit att verken som är aktuella för framtidens havsbaserade vindkraft är betydligt högre – uppemot den dubbla höjden. Länsstyrelsen är tveksam till att det kommer vara aktuellt att uppföra låga verk (120 meter) inom det utpekade området, även för en testanläggning. Rekommendationerna begränsar inte höjden på verken. Kommunerna har inte studerat om området är lämpligt för högre verk och har inte bedömt påverkan från högre verk. Bedömning av kumulativa effekter saknas. Länsstyrelsen delar kommunernas uppfattning att en utbyggnad av vindkraft inom området bör bedömas i ett större sammanhang tillsammans med eventuell utbyggnad av vindkraft i territorialhavet. Med hänsyn till ovanstående kan Länsstyrelsens inte bedöma påverkan på RI kulturmiljövård och därmed inte utesluta risk för påtaglig skada.

Länsstyrelsen vill lyfta att Havs- och vattenmyndigheten (HaV) under våren år 2022 har inlett ett arbete med att revidera havsplanerna i syfte att möjliggöra fler områden för energiproduktion. Förslag till nya havsplaner ska överlämnas till regeringen i december år 2024. Detta arbete kan innebära ändrade ställningstaganden för Västerhavet och kommunernas områden. Bland annat är det troligt att fler områden i Västerhavet kommer att pekas ut för energiutvinning, vilket kan påverka förutsättningarna för att uppföra vindkraftverk inom utpekat område.

Parallellt med arbetet med reviderade havsplaner har kustlänsstyrelserna ett regeringsuppdrag som syftar till att ta fram ett samlat planeringsunderlag för marina kulturmiljöer. Underlaget ska ligga till grund för havsplaneringen och uppdraget ska redovisas i januari år 2024. Under kommande år ska Länsstyrelsen titta närmare på vilka kulturmiljöer utmed kusten som särskilt behöver uppmärksammas i ett havsplaneringsperspektiv. Underlaget som tas fram kommer med stor sannolikhet att vara användbart även i den kommunala översiktliga planeringen.

⁴ [PlaneringsKatalogen \(lansstyrelsen.se\)](https://www.lansstyrelsen.se/planeringskatalogen)

Friluftsliv (3 kap. 6 § MB)

Länsstyrelsen bedömer att riksintresse friluftsliv kan tillgodoses, men att intresseavvägningar i stor utsträckning kommer behöva ske vid kommande planering och prövning av enskilda anläggningar/åtgärder.

Kommunernas havsområden omfattas med få undantag av riksintresse för friluftsliv. Rekommendationerna R2 (fritidsbåtliv) och R3 (friluftsliv och rekreation) återspeglar intressen för friluftsliv och besöksnäring i kustnära områden och det är positivt att viktiga områden har identifierats. Specifika beskrivningar med redovisning av förutsättningar, motiv och rekommendationer för vart och ett av områdena saknas dock. Detta gör att planen ger svag vägledning vid önskemål om förändring och utveckling. FÖP Havet är inte heller tydlig med hur riksintresset ska tolkas vid önskemål om förändring i områden som i nuläget saknar användning i plankartan.

Efter samråd har vissa anpassningar gjorts av områden som föreslås för vattenbruk för musslor och ostron (R5b), vilket är positivt för riksintresset. Samtidigt har stora geografiska ytor tillkommit där kommunerna ställer sig positiva till prövning av algodling (R5c). Länsstyrelsen saknar en tolkning av hur kommunerna ser på fritidsbåtstrafikens behov och intressen och möjlighet till samexistens med riksintresset.

Naturvård (3 kap. 6 § MB)

Länsstyrelsen bedömer att riksintresse för naturvård i stort tillgodoses.

Länsstyrelsen kan inte med stöd av FÖP Havet bedöma den nya färjeförbindelsens påverkan på naturvärdena inom riksintresset som följer hela kuststräckan. Lämplig sträckning, behov av anpassning och eventuella åtgärder behöver studeras vidare i fortsatt utredning/prövning.

Det är av stor vikt att kommunerna i kommunövergripande översiktsplaner hanterar småbåtshamnarnas belastning på miljön i ett helhetsperspektiv. Ställningstaganden och rekommendationer kring markanvändning på land får effekter och konsekvenser för bland annat naturvärden och vattenkvalitet i havet.

Kommunikationer (3 kap. 8 § MB)

Länsstyrelsen bedömer att riksintresse kommunikationer (sjöfart) är tillgodosett.

Länsstyrelsen noterar att den föreslagna färjeförbindelsen (R12) i delar följer riksintresse kommunikationer (sjöfart), men att det inte kommenteras i planhandlingen. Det är oklart varför utpekandet av färjeförbindelsen i texten har gått från att redovisas som ett utredningsområde till att istället benämnas principiell sträckning, när

kartan redovisar förbindelsen i form av en streckad pil och samtidigt benämner det ett reservat. De använda begreppen kan förtydligas liksom hur anspråket ska tolkas i en geografisk kontext och hur förutsättningarna för ett genomförande ser ut.

Kartredovisningen av RI kommunikationer (sjöfart), Farledsnr 12, 134 och 138, under rubriken Hänsyn är felaktig. Delar av farlederna saknas. På Planeringskatalogen⁵ finns aktuella underlag.

Totalförsvaret (3 kap. 9 § MB)

Länsstyrelsen bedömer att riksintresse för totalförsvaret är tillgodosett.

Vid planering och genomförande av ny färjeförbindelse mellan Tjörn och Kungälv behöver samråd ske med Försvarmakten så att riksintresset kan tillgodoses.

Särskilda hushållningsbestämmelser (4 kap. 1 och 4 §§ MB)

Länsstyrelsens bedömning är att påtaglig skada på riksintresset inte kan uteslutas beroende på utformning av en vindkraftsanläggning inom område R9b och kumulativa effekter till följd av storskalig vindkraftsetablering. Se även rubriken RI kulturmiljövård ovan.

Natura 2000 ((4 kap. 8 § MB))

Länsstyrelsen bedömer att Natura2000-områden i stort är tillgodosedda.

Länsstyrelsen är tveksam till placeringen av ett område för vattenbruk (R5b) i anslutning till naturreservatet och Natura2000-området Härmanö. Placeringen är inte optimal sett till naturvärdena.

Länsstyrelsen kan inte med stöd av översiktsplanen bedöma den föreslagna färjeförbindelsens (R12) eventuella påverkan på Natura 2000-området Älgön-Brattön. Lämplig sträckning, behov av anpassning och eventuella åtgärder behöver studeras vidare i fortsatt utredning/prövning.

Miljö kvalitetsnormer (MKN)

Under förutsättning att miljö kvalitetsnormer beaktas vid ett genomförande av planen bedömer Länsstyrelsen att det som föreslås medverkar till att MKN för vatten och fisk- och musselvatten enligt 5 kap. miljöbalken följs.

Vid planering och exploatering behöver enskilda bedömningar göras utifrån gällande miljö kvalitetsnormer och statusklassning. Även om undersökningar genomförs och skyddsåtgärder föreslås är det inte en

⁵ [PlaneringsKatalogen \(lansstyrelsen.se\)](https://planeringskatalogen.lansstyrelsen.se)

garanti för att en åtgärd, verksamhet eller plan inte skulle strida mot uppfyllandet av MKN god status.

Länsstyrelsen vill uppmärksamma kommunerna på att det finns en ny förvaltningsplan för 2022–2027 gällande Västerhavet vattendistrikt.

Mellankommunala frågor

Länsstyrelsen bedömer att frågor som angår angränsande kommuner i stort har samordnats på ett lämpligt sätt.

Länsstyrelsens uppfattning är att planhandlingen kan förtydligas vad gäller det mellankommunala perspektivet och behovet av samordning med Kungälv kommun gällande vindkraftsutbyggnad (R9b).

Hälsa och säkerhet eller risken för olyckor, översvämning eller erosion

Planen bedöms inte medföra några sådana problem avseende människors hälsa och säkerhet eller risk för olyckor att det i ett senare planeringsstadium ska ge Länsstyrelsen anledning att ingripa enligt 11 kap. plan- och bygglagen.

FÖP Havet lyfter att i det fortsatta arbetet undersöka möjligheten att införa trafiksepareringszoner i trånga och tungt trafikerade passager. Det är positivt eftersom det kan minska risken för större oljeutsläpp eller andra farligt godsrelaterade olyckor.

Frågor som rör stranderosion och översvämning hanteras inte i planen. Inom aktuellt planområde finns utpekade aktsamhetsområden med förutsättningar för skred liksom stränder och kuststräckor med förutsättningar för erosion, se yttrande från Statens Geotekniska institut. Kommunerna anger att dessa frågeställningar kommer att hanteras i kommunernas övergripande översiktsplaner, för vilka arbete pågår. Länsstyrelsen vill understryka att det är av stor vikt att kommunerna uppmärksammar och hanterar dessa på ett tillfredsställande sätt i kommande översiktsplaner.

Länsstyrelsens övriga synpunkter

Statliga havsplaner

Regeringen beslutade om de statliga havsplanerna den 10 februari år 2022⁶. Länsstyrelsen noterar att FÖP Havet inte redogör för detta. Även om förändringarna i de beslutade havsplanerna är små jämfört med förslaget bör korrekt status framgå eftersom planerna överlappar varandra. För ökad tydlighet bör även planernas redovisade vattenanvändning jämföras och avvikelser motiveras. Den östra plangränsen för havsplanen för Västerhavet bör redovisas i plankartan.

Utbyggnad av transmissionsnätet

Kraftigt ökad efterfrågan på el innebär, tillsammans med den elektrifieringsutmaning som Sverige står inför, att stora investeringar behöver göras i elproduktion. Intresset för havsbaserad vindkraft har stigit i mycket stor utsträckning sedan samrådet. Svenska kraftnät har på uppdrag av regeringen inlett ett arbete med att förbereda utbyggnad av transmissionsnätet inom svenskt sjöterritorium. Flera stora vindkraftsprojekt planeras utanför Tjörn och Orust och dessa behöver anslutas till land. Vidare krävs sannolikt åtgärder i distributionsnät eller transmissionsnät. Ur detta perspektiv är det olyckligt att FÖP Havet inte pekar ut lämpliga korridorer för placering av anslutningsledningar. För att skapa handlingsutrymme inför framtiden är det högst relevant att kommunerna tar med sig detta behov i fortsatt arbete med kommunövergripande översiktsplaner. Se även Svenska kraftnäts yttrande.

Digital översiktsplan

Det är positivt att kommunerna arbetar med FÖP Havet i ett digitalt format. Fördelen med digitala kartor är att kunna välja vilka kartlager som ska visas tillsammans då det underlättar förståelsen för och tolkningen av planens rekommendationer och riktlinjer. Tyvärr saknar utställningshandlingen denna möjlighet. Det innebär att nyttan och funktionen i det digitala formatet är begränsad och att tolkningen av anspråk och intressen försvåras eftersom det inte går att jämföra utpekade användningsområden med andra intressen.

⁶ Beslutade havsplaner och nedladdningsbar GIS-information finns att ta del av hos [Havs- och vattenmyndigheten](#)

Beredning

Detta beslut har fattats av länsarkitekten och funktionschefen Andreas Lidholm efter föredragning av planhandläggare Ingrid Lindbom. Företrädare för landsbygdsavdelningen, miljöskyddsavdelningen, naturavdelningen, samhällsavdelningen och vattenavdelningen har bidragit till beredningen av detta yttrande.

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.

Kopia till

Försvarsmakten (ej inkommit med yttrande), Havs- och vattenmyndigheten, Luftfartsverket, Post- och telestyrelsen (avstår från yttrande), Sjöfartsverket, Statens Geotekniska institut, Svenska Kraftnät och Trafikverket

Bilagor

Yttrande för kännedom från Havs- och vattenmyndigheten, Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Statens Geotekniska institut, Svenska Kraftnät och Trafikverket