

Handläggare
Emilia Hammer
018- 727 43 20

Datum
2016-08-10

Till miljö- och hälsoskyddsnämndens
sammanträde den 17 augusti 2016

Yttrande över förslag till ny översiktsplan

Remiss från kommunstyrelsen, dnr. KSN-2014-1327 Remisstid: 31 augusti 2016

Förslag till beslut:

Miljö- och hälsoskyddsnämnden föreslås besluta

att överlämna yttrande till plan- och byggnadsnämnden enligt **bilaga 1**

Sammanfattning

Miljö- och hälsoskyddsnämnden anser att de framförda synpunkterna från samrådskedet har tagits om hand väl och i många fall konkretiserats i utställningsversionen.

Översiktsplanen beskriver en utveckling mot en tätare samhällsstruktur. Nämnden ser miljö-, hälso- och klimatfördelar med en sådan samhällsbyggnad. Att skapa strukturer av koncentrerad och blandad stadsmiljö sammanlänkade med väl fungerande kollektivtrafik kan ge förutsättningar för resurseffektivt boende. Att förtäta har dock även stora utmaningar som kan påverka både miljön och människors hälsa negativt. Det är därför av största vikt att konflikterna som redan idag finns hanteras strategiskt och medvetet. De områden som nämnden särskilt vill lyfta är problematiken kring buller och luftkvalitet i täta stadsmiljöer. En snabb befolkningsökning kommer att göra utmaningarna större än de är idag.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden anser att översiktsplanen bör kompletteras med att målbilden är att nationella och regionala miljökvalitetsmål ska uppnås, som exempel *Frisk luft* och *En god bebyggd miljö*. Uppsala har höga ambitioner inom miljö- klimat och hälsoområdet och det innebär att ett långsiktigt arbete med att uppnå miljömålen är en självklarhet. För nya planer bör miljökvalitetsmålen vara styrande när det gäller buller och luftmiljö.

Ärendet

Översikt planprocessen

Översiktsplanen är kommunens samlade strategi för hur mark- och vattenområden och den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Kommunfullmäktige beslutade våren 2014 om att uppdatera översiktsplanen från 2010.

Det nya förslaget på översiktsplan är nu ute på sin andra remissomgång, kallat utställning. Under utställningen presenterar kommunstyrelsen ett mer fördjupat och färdigt förslag till ny översiktsplan. De synpunkter och förslag som privatpersoner, företag, organisationer och myndigheter, däribland miljö- och hälsoskyddsnämnden, har lämnat under samrådstiden har arbetats in i handlingen. Efter att de synpunkter som lämnas under utställningstiden har hanterats så sker en sista finjustering av handlingen för att sedan antas i kommunfullmäktige. Målsättningen är att kommunfullmäktige ska besluta om en ny översiktplan i december 2016.

Målsättningen med den fysiska planeringen, enligt plan- och bygglagen (PBL), är att sträva efter en hållbar samhällsutveckling genom hushållning med mark och vatten. I översiktsplanen formulerar kommunen strategierna för en långsiktigt hållbar utveckling. Översiktsplanen är inte bindande, utan ska ge vägledning för beslut om allmänna intressen. Till exempel om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Översiktsplanen ska även vara en grund för och samordna planering med nationella och regionala mål, planer och program.

Varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan, som omfattar hela kommunen. Översiktsplaneringen ska ses som en fyraårig, rullande process med årliga uppföljningar och löpande uppdateringar. När översiktsplanen inte längre är tillräckligt aktuell för att fungera som beslutsunderlag så ska den revideras efter beslut i kommunfullmäktige. Miljö- och hälsoskyddsnämnden har lämnat synpunkter under samrådsprocessen och miljöförvaltningen har deltagit löpande under framtagandet av översiktsplanen.

Det nya förslaget till översiktsplan består av fyra delhandlingar; del A huvudhandling, del B riksintressen och vissa andra intressen av nationell betydelse, del C samlad konsekvensbeskrivning och del C samrådsredogörelse.

På sidorna 6-12 i A handlingen finns en sammanfattning av översiktsplanen.

Kopplat till översiktsplanen har en strategi för innerstaden tagits fram.

Översiktsplanens utgångspunkter och prioriteringar

Översiktsplanen tar utgångspunkt i att kommunen ska dra nytta av det goda läget och ta tillvara möjligheterna med att vi blir fler. Särskilt viktiga frågor i närtid är att skapa fler bostäder och mer plats för ett breddat näringsliv, förbättrade kommunikationer med fokus på kollektivtrafik genom fyra spår till Stockholm och mer hållbara transportsystem i staden och att förstärka naturens ekosystemtjänster.

Fyra huvudsakliga prioriteringar är sedan ett sätt att konkretisera ställningstaganden som ska vägleda samhällsplanering och byggande med sikte på 2050.

1. Uppsala är en drivande kraft i världen
2. Uppsala är en kommun för alla
3. I Uppsala finns de goda livet
4. Uppsala är en föregångare i ansvarsfull samhällsutveckling

Många aspekter som är särskilt intressanta ur miljö- och hälsoskyddsperspektiv är sammanfattade och hanterade under prioriteringen *Uppsala är en föregångare i ansvarsfull samhällsutveckling*. Här benämns t.ex. frågor så som resurseffektiva och långsiktigt uthålliga samhällslösningar som värnar den lokala såväl som den globala miljön. Människors goda hälsa och säkerhet står också i fokus. Som prioriterade insatser anges t.ex. att ta fram en handlingsplan för Fyrisån och att göra en sammanvägd riskbedömning för hela Uppsalaåsen med en strategi för markanvändning i syfte att bevara åsen som vattenreservoar. De brister som miljöförvaltningen ser i beskrivningen av ett långsiktigt hållbart samhälle är att det saknas en tydlig strävan att uppnå de regionala och nationella miljömålen. De som har en tydlig anknytning till den här samhällsprioriteringen är miljö kvalitetsmålen *God bebyggd miljö*, *Begränsad klimatpåverkan*, *Frisk Luft* och *Grundvatten av god kvalitet*.

Prioriteringen *Uppsala är en drivande kraft i världen* beskriver att Uppsala är den nordliga noden i huvudstadsregionen och hur kommunen ska erbjuda livsmiljöer och arbetstillfällen för framtiden. *Uppsala är en kommun för alla* anger hur Uppsala ska vara fysiskt och socialt sammanhållet. *I Uppsala finns de goda livet* beskriver hur människors vardagsliv, arbetsliv och Uppsalas näringsliv har lätt att tillgodogöra sig, och bidra till, samhällets kvalitéer.

Uppsalaprinciper för samhällsbyggnad

Utifrån utgångspunkterna och prioriteringarna beskriver översiktsplanen sex principer för samhällsbyggnad, de s.k. Uppsalaprinciperna, som ska fungera som utgångspunkt för all efterföljande planering.

Principerna är:

- Koncentrera
- Blanda
- Koppla samman
- Tänka långsiktigt
- Utgå från platsen
- Samordna investeringar

Tre av principerna är fysiskt strukturerande; *koncentrera*, *blanda* och *koppla samman*. De beskriver en samhällsbyggnad som vill skapa närhet mellan människor, fysiskt och socialt. Men även en tät struktur kring bostäder, kommersiell och offentlig service, arbetsplatser, förskolor, skolor och parker. Kommunen är redan i dag uppbyggd kring stråk och noder där olika värden för staden koncentreras.

Det finns klara miljö-, hälso- och klimatfördelar med en sådan samhällsbyggnad. Att skapa strukturer av koncentrerad och blandad stadsmiljö sammanlänkade med väl fungerande kollektivtrafik kan ge förutsättningar för resurseffektivt boende. Närhet till gröna miljöer, där naturens ekosystemtjänster kan bevaras och stärkas, ger möjligheter till rekreation och återhämtning samtidigt som naturvärden kan bevaras. Det finns även en mängd utmaningar med att skapa en tät samhällsbyggnad. När olika intressen så som boende, handel, service och trafiksystem delar på en tät struktur och liten yta så skapas konflikter. Det är särskilt risk för att buller och luftkvalitetsproblem uppstår.

För att minska riskerna för konflikter är det viktigt att de återsäende tre principerna; *tänka långsiktigt, utgå från platsen och samordna investeringar*, fungerar som ett säkerhetsnät som hanterar de utmaningar som en tät samhällsstruktur skapar. Det kan handla om att identifiera de naturvärden och ekosystemtjänster som finns i boendemiljön och dess närhet, och att planera bostadsmiljöerna så dessa skyddas och stärks och att planera smart så att buller och luftproblem kan begränsas. En långsiktigt god miljö för de boende måste kunna säkerställas.

Inriktning för mark och vattenanvändning

I översiktsplanen (i texten och på plankartan) redovisas kommunens ställningstaganden till hur mark- och vattenområden och den fysiska miljön bör användas i ett långsiktigt perspektiv. Detta ska vägleda vid förändringar i staden, tätorterna och på landsbygden. Beskrivningarna är indelade i kapitel för staden, prioriterade tätorter, landsbygd, stadens omland, verksamhetsområden, tekniska anläggningar, transportinfrastruktur samt för natur, park och vatten.

Som exempel beskrivs att i landskapet sydväst om staden, ner mot Ekoln, kan ny bostadsbebyggelse endast tillkomma i form av kompletteringar men inte som utvidgningar av befintliga bebyggelsegrupper. I de sjönära tätbebyggda områdena som Vreta, Ytternäs och Bodarna kan endast befintlig tomtmark komma ifråga för förtätning. Förvaltningen ser positivt på en begränsning av ny bebyggelse i de utpekade områdena så länge det inte tas ett samlat grepp kring vatten- och avloppsfrågan.

I de större verksamhetsområdena för industri mm. pekas det ut att inslaget av grönska ska öka och bidra till flera kvalitéer bland annat dagvattenhantering och förbättrat lokalklimat. Förvaltningen anser däremot att översiktsplanens inriktning att omvandla delar av verksamhetsområdena till bostadskvarter är bekymmersamt, eftersom det redan i dag finns stora problem med klagomål från boende från bullrande verksamheter.

Natur, park och vattenmiljöer redovisas i ett eget kapitel och benämns som den grön-blå strukturen. Här ingår bland annat naturområden, större parker inom staden och i dess närhet, åstråken men även Uppsalaåsen som grundvattenresurs. Parkerna beskrivs som sammanbundna stråk av befintliga och kommande grönområden. I parkmarken anges att det ska finnas integrerade dagvattenstråk och längs åstråken ska rekreativa rörelsestråk utvecklas. Skyddade grönområden redovisas och vilka befintliga skydd som gäller för dem. Områden som kommer att få olika typ av skydd tas också upp.

Utöver principer, prioriteringar och beskrivningarna per områdestyp ges även stöd för beslut i samhällsbyggnadsprocessen genom riktlinjer för all mark- och vattenanvändning. Riktlinjerna grupperas under rubriker så som, bostäder, mikroklimat, energi och klimat och dagvatten. Under rubriken ljud- och ljusmiljö beskrivs att Uppsalas samhällsbyggnad ska främja en god och hälsosam ljud- och ljusmiljö både inomhus- och utomhus. Det förtydligas med att man i förstahand ska dämpa bullret vid källan och att arbetet ska följa en tydlig strategi som utgår från åtgärdsprogrammet mot buller. Det är ett tydligt ställningstagande som är positivt. I riktlinjerna beskrivs hur miljö kvalitetsnormer ska uppnås men förvaltningen saknar även här ett uttalat ställningstagande att kommunen ska bidra till att uppnå miljö kvalitetsmålen.

Riksintressen och andra intressen av nationell betydelse

Översiktsplanen redovisar kommunens ställningstaganden till de utpekade riksintressena och vissa andra intressen av nationell betydelse. Det som behandlas här är bland annat två förslag till nya riksintressen som det ännu inte fattats beslut om. Förslagen rör anläggningar för vattenförsörjning av Uppsala stad och ett riksintresse för friluftslivet, som utgörs av Ekoln, delar av Fyrisån och Hågaåns dalgångar samt Hammarskogs friluftsområde.

Konsekvensbeskrivning

När en ny översiktsplan antas måste den alltid miljöbedömas. Bedömningen som har gjorts har integrerats i en bredare hållbarhetsbedömningsprocess. Det är en bred konsekvensbedömning av planförslagets samlade påverkan och konsekvenser, kompletterade med en bedömning av planförslagets genomförbarhet.

Sammantaget bedöms planförslaget stärka de rumsliga sambanden och de kommunala systemen. Principen *Skapa närhet* bedöms kunna bidra till ökat socialt utbyte mellan kommunen och stadens delar, samt bidra till resurseffektiva lösningar inom energi och transportområdet. Hållbarhetsbedömningen betonar dock att den fysiska strukturen inte ensam kan leverera en kraftig minskning av transportsystemets klimatpåverkan. En kombination av kraftfulla styrmedel är nödvändig för att uppnå kommunens klimatmål. Förvaltningen delar den uppfattningen och ser likheter i arbetet med minskningen av partiklar och kvävedioxid på de hårt belastade gatorna i staden. Det är ett minskat användande av dubbdäck i kombination med ett systematiskt arbete med hanteringen av vintersand där blötläggning och dammbindning vid torr väderlek under våren som har gett bra resultat.

Hållbarhetsbedömningen ser att en av de stora förtjänsterna med att den beskrivna utvecklingen av kommunen sker inom stadens gränser är att planförslaget undviker bebyggelse av den omkringliggande jordbruksmarken. Den föreslagna förtätningen väcker dock frågor kring den framtida tillgången på rekreationsytor i staden.

Nämndens tidigare yttranden

När översiktsplanen var på samråd hade nämnden synpunkter på såväl formuleringar som strategiska vägval. Tio punkter valdes ut som speciellt viktiga. De kan sammanfattas i två huvudsakliga områden; strukturella vägval och ekosystemtjänster. De strukturella vägvalen handlade om att det inte är långsiktigt hållbart att satsa på ett enkärnigt alternativ, att Börjetull borde utgöra ett alternativ/komplement till Bergsbrunna för att avlasta resecentrum och att

förtydliga att spridd bostadsbebyggelse på landsbyggen inte är önskvärt. Flera av punkterna kan sammanfattas under begreppet ekosystemtjänster. Det handlade om synpunkter så som att när olika typ av stråk korsar varandra ska grönstruktur ha högre prioritet. Eller att torg ska utformas som gröna mötesplatser som alternativ till dagens torg. Att gaturummet ska hållas öppna och gröna för att förebygga problem med värmeböljor och luftproblematik. Utöver det så påpekades att ett tydligt barnperspektiv saknades i några av målen och att det borde skapas ett järnvägsreservat öster om Uppsala för framtida godstrafik. Nämnden lämnade även synpunkten att skydd, t.ex. naturreservat, kan vara en samhällsbyggnadsprincip.

I utställningsversionen framförs en femkärnig stad med sammanbindande stråk. Börjetull har lagts till som ett komplement till Bergsbrunna.

Utvecklingen av bostadsbebyggelse på landsbyggen har förtydligats genom att ny bostadsbebyggelse som kräver planläggning i normalfallet inte ska medges. Enstaka friliggande småhus i form av enstaka tillskott till befintliga bebyggelsegrupper kan medges.

Ekosystemtjänster har lyfts fram som en av fem viktiga prioriterade insatser för att skapa goda livsmiljöer.

Under *Uppsala är en kommun för alla* anges att det ska finnas ett särskilt fokus på barn och unga i medskapande av den egna närmiljön.

Nämndens synpunkt att ett järnvägsreservat öster om Uppsala för framtida godstrafik bör övervägas, bemöts i samrådsredogörelsen med att antalet tågrörelser är totalt sett få och kommunen bedömer det som mycket svårt att motivera en separat godsjärnväg öster om staden.

Sammantaget bedömer förvaltningen att nämndens tidigare synpunkter från samrådskedet har inkluderats på ett bra sätt i den nya versionen av översiktsplanen.

Anna Axelsson
miljödirektör

Bilagor

Bilaga 1: Yttrande över förslag till ny översiktsplan

Handläggare
Emilia Hammer
018-727 43 20

Datum
2016-08-17

Darienummer
2015-004836- PL

Plan- och byggnadsnämnden

Yttrande över förslag till ny översiktsplan

Remiss från kommunstyrelsen, dnr. KSN-2014-1327 Remisstid: 31 augusti 2016

Miljö- och hälsoskyddsnämnden anser att de framförda synpunkterna från samrådskedet har tagits om hand väl och i många fall konkretiserats i utställningsversionen.

Översiktsplanen beskriver en utveckling mot en tätare samhällsstruktur. Nämnden ser miljö-, hälso- och klimatfördelar med en sådan samhällsbyggnad. Att skapa strukturer av koncentrerad och blandad stadsmiljö sammanlänkade med väl fungerande kollektivtrafik kan ge förutsättningar för resurseffektivt boende. Närhet till gröna miljöer, där naturens ekosystemtjänster kan bevaras och stärkas, ger möjligheter till rekreation och återhämtning samtidigt som naturvärden kan bevaras. Att förtäta har dock även stora utmaningar som kan påverka både miljön och människors hälsa negativt. Det är därför av största vikt att konflikterna som redan idag finns hanteras strategiskt och medvetet. De områden som nämnden särskilt vill lyfta är problematiken kring buller och luftkvalitet i täta stadsmiljöer. En snabb befolkningsökning kommer att göra utmaningarna större än de är idag.

När staden förtätas är det avgörande att arbeta med att minska trafikbullret vid källan. Stadsplaneringen behöver bidra till att biltrafiken minskar till förmån för gång, cykel och kollektivtrafik. Konkurrenten om utrymme i stadsmiljön och brist på mark för bostäder får inte leda till att vi skapar boendemiljöer med en inbyggd problematik och att människor utsätts för bullernivåer över riktvärdena. Långvarig bullerexponering ger effekter på människors hälsa, t.ex. har flera studier visat ökad risk för hjärt- och kärlsjukdomar.

Kommunen har åtgärdsplaner för både luft och buller som stöd i sin planering. Översiktsplanen har lyft upp båda områdena men det saknas en tydlig målbild. Översiktsplanen bör kompletteras med en tydligare hänvisning till de nationella och regionala miljö kvalitetsmålen. I de fall det finns tillämpliga miljö kvalitetsmål, som till exempel *Frisk luft* och *En god bebyggd miljö*, ska målbilden vara att uppnå dem. Uppsala har höga ambitioner inom miljö- klimat och hälsoområdet och det innebär att ett långsiktigt arbete med att uppnå miljömålen är en självklarhet. För nya planer bör miljö kvalitetsmålen vara styrande när det gäller buller och luftmiljö.

Nämnden ser även positivt på att en trafikstrategi kommer att tas fram. Trafikstrategin bör samordnas med den regionala utvecklingsstrategin.

En mycket viktig aspekt som lyfts fram i översiktsplanen är att verksamheter som kräver stora skyddsavstånd lokaliseras så att skyddsavstånd kan klaras inom verksamhetsområdet. Effekten av att bostäder lokaliseras för nära bullrande verksamheter är att klagomål kan leda till att verksamheter behöver flyttas eller stängas ner.

Översiktsplanen lyfter fram värdet av kommunens naturområden och vikten av att ekosystemtjänster bevaras och stärks. Nämnden ser mycket positivt på det. Att skydda grundvattnet i kommunen, att föroreningar i marken är kända och hanteras på rätt sätt och att kommunen ska erbjuda miljöer som bidrar till hälsa och välbefinnande för alla invånare är särskilt prioriterade frågor för nämnden. Fortsatt arbete med att ta fram handlingsplaner för Fyrisån och grundvattenhanteringen i åsen bör prioriteras högt, särskilt med tanke på den planerade utvecklingen av de södra delarna av staden. Att stärka möjligheterna till stadsnära rekreation vid vatten och i grönstrukturer med höga naturvärden är viktigt för att bidra till välbefinnande när staden utvecklas och växer.

För miljö- och hälsoskyddsnämnden

Bengt Fladvad
ordförande

Anna Axelsson
miljödirektör