

Vaxholm 2030, utställningshandling

Naturskyddsföreningens remissyttrande, juli 2013.

1. Sammanfattning.....	1
2. Vision och mål	2
3. Befolkningstillväxt	4
4. Nationella och lokala miljömål	6
5. Strandskydd.....	7
6. Kretslopp	7
7. Miljökonsekvensbeskrivning	8

1. Sammanfattning

Naturskyddsföreningen i Vaxholm och Naturskyddsföreningen i Stockholms län har tagit del av rubricerade utställningshandling och lämnar härmed sina synpunkter. För att minska omfånget på denna skrivelse har vi valt att inte upprepa alla de synpunkter som lämnades vid programsamrådet 2010 och samrådet 2011-2012. I princip är dock det mesta som skrevs i dessa fortfarande giltigt och vi uppmanar fortfarande kommunen att ta till sig av de goda råd som ges där. Dokumenten hittas på <http://www2.naturskyddsforeningen.se/Regional%20Office%20Files/Kretsar%20och%20%C3%A4nsf%C3%B6rbund/Stockholm/Vaxholm/bibl/Vaxholm%202030%20Program-remissvar.pdf> och http://www2.naturskyddsforeningen.se/Regional%20Office%20Files/Kretsar%20och%20%C3%A4nsf%C3%B6rbund/Stockholm/Vaxholm/bibl/Vaxholm_2030_samrad_remissvar.pdf

Naturskyddsföreningen viktigaste synpunkter i denna skrivelse är följande:

1. Målen i planen måste kompletteras, skärpas och på ett tydligare sätt baseras på ett hållbarhetstänkande.
2. Låt de hållbarhetsrelaterade målen styra möjlig befolkningsutveckling, inte tvärtom.
3. Integrera nationella och regionala och miljömål som riktlinjer i översiktsplanen istället för att bara använda dem som en checklista i miljökonsekvensbeskrivningen.
4. Upphöj Vaxholms oexploaterade stränder till en strategisk resurs och tillämpa strandskyddsreglerna så strikt som möjligt.
5. Låt kretsloppstänkande genomsyra översiktsplanen. Goda råd finns i Naturskyddsföreningens remissvar i programsamrådet.
6. Omarbeta planförslaget så att flera alternativa scenarier, varav ett realistiskt nollalternativ, belyses och sammanfattas i en miljökonsekvensbedömning som uppfyller lagens intentioner.
7. Gör en ny bebyggelseutredning för hela kommunen baserad på hållbarhetskriterier.

2. Vision och mål

Naturskyddsföreningen i Vaxholm har i sitt yttrande vid samrådet 2012 och även vid programsamrådet 2011 pekat på behovet av att formulera tydliga mål i översiktsplanen.

Vi menar att genom att sätta upp tydliga mål skapas följande nödvändiga förutsättningar för användbarheten av översiktsplanen:

- Planen blir mycket mer konkret och tydlig för medborgarna.
- Målen skapar en grund för att motivera de strategier som väljs ut i planen.
- Det skapas möjligheter att identifiera målkonflikter och därmed nödvändiggöra prioriteringar.
- Genom att prioriteringarna kan balanseras på olika sätt skapas också underlag för att beskriva olika alternativ, en förutsättning för att göra en rättvis miljöbedömning.

I Naturskyddsföreningens tidigare yttrande föreslog vi att följande mål skulle gälla i översiktsplanen:

- A) Ekologisk hållbarhet
 1. Vaxholm – klimatneutral kommun
 2. Rejält minskat energibehov för uppvärmning
 3. Bogesundskilens naturvärden säkrade
 4. Tätortsnära natur lättillgänglig för alla invånare
 5. Vaxholm – kalhyggesfri kommun
 6. Skyddade stränder
 7. Skyddade vattenområden
- B) Social hållbarhet, öppenhet och demokrati
 1. Balans mellan bostäder och arbetsplatser
 2. Ökad direktdemokrati genom införande av medborgarförslag (Kommunallagen Kap 5, § 23, punkt 5). Se t ex http://www.nacka.se/web/politik_organisation/sa_styrs_nacka/politik_namnder/medborgarforslag/Sidor/default.aspx
 3. Jämn åldersfördelning
 4. Trygga och friska Vaxholm
 5. Mångfald av boendeformer
 6. Transparens och samverkan i all planering
 7. Öppenhet för alla kulturer i näringsliv, politik och föreningsliv
- C) Ekonomisk hållbarhet och en hållbar kommunal förvaltning
 1. Ständig förbättring av kvaliteten i förvaltningen
 2. Kostnadseffektiva verksamheter
 3. Kommunen attraktiv arbetsgivare
 4. Ett gynnsamt företagsklimat
- D) Hållbar infra- och bebyggelsestruktur
 1. Minskat behov av transporter (t ex pendling)
 2. Effektiv kollektivtrafik som är lättillgänglig för alla invånare
 3. Nya ekostadsdelar
 4. Förbättrad tillgänglighet

På sidan 9 i utställningshandlingen har planens mål sammanställts (dock uttryckt som en vision). Av de mål som Naturskyddsföreningen har föreslagit finns A4, B1, B4, B5, C1, C2, C4, D1 och D2 i listan ovan upptagna, om än i några fall onödigt komplicerat eller luddigt formulerade.

Övriga mål i Naturskyddsföreningens lista saknas, vilket i flera fall är anmärkningsvärt eftersom de är uppenbart nödvändiga för att uppnå en hållbar utveckling, t ex A2 och D4. Minskat energibehov (A2) är ur klimatsynpunkt lika viktigt som en övergång till förnyelsebara energikällor. Tillgänglighet (D4) behandlas visserligen på flera ställen i utställningsförslaget, t ex i de övergripande riktlinjerna för planering av bebyggelse och stadsmiljö på sidan 83, men Naturskyddsföreningen anser att det borde lyftas till ett övergripande mål för hela översiktsplanen.

Målet effektiv kollektivtrafik (D2) är en av huvudpunkterna i RUF5 2010, och helt nödvändigt för en effektivisering av transporterna och med det en av grundbultarna för en positiv och hållbar utveckling. Naturskyddsföreningen anser att detta mål borde uttryckas tydligare i översiktsplanen.

Med tanke på Östersjöns och Stockholms skärgårds bekymmersamma situation anser Naturskyddsföreningen att också mål relaterade till blåstrukturen borde införlivas i planen. Ett viktigt mål som Naturskyddsföreningen missade att ta med i vår tidigare uppställning är också att eliminera Vaxholms bidrag till övergödning av Östersjön.

Även mål relaterade till förbättrat kretslopp borde lyftas upp som övergripande mål.

Det finns andra målformuleringar i förslaget till översiktsplan, sidan 9, som inte finns med i ovan nämnda struktur och som vi nedan kommenterar kortfattat:

”Vaxholms strategiska planering ska präglas av långsiktig hållbarhet och tillväxt.”

Att dessa två mål delvis är motstridiga borde framgå och kommenteras. Vad är en hållbar nivå på tillväxten? Hur länge kan och ska den fortgå? Vi efterfrågar också en tydlig definition av vad som läggs in i hållbarhetsbegreppet.

”Det ska finnas en balans mellan grönska och bebyggelse så att den biologiska mångfalden behålls.”

Vi tolkar denna mening som att ny bebyggelse inte får bidra till att den biologiska mångfalden minskar, vilket borde vara en självklarhet. Det är ändå bra att det finns med, men meningen borde förtydligas. Naturskyddsföreningen efterlyser också ett mål om att formellt skydda naturområden på alla de större öarna i kommunen, t ex genom bildning av naturreservat. Den biologiska mångfalden behöver också bevaras, eller snarare återupprättas, längs stränder och i vattnet. Där har balansen på många ställen redan förlorats och åtgärder behövs för att vända utvecklingen.

”Vaxholm ska bidra till en växande Stockholmsregion genom att öka antalet bostäder, arbetsplatser och befolkning på främst Vaxön, Resarö och Rindö.”

Det går inte att komma ifrån känslan av att detta är planens huvudmål. Det stora problemet är att ingen analys görs över vilken ökningstakt som är önskvärd och hur olika nivåer kommer att påverka möjligheten att uppnå andra mål. Vaxholms viktigaste roll ur ett regionalt perspektiv kommer aldrig att bli att hjälpa till att lösa bostadsbristen i Storstockholm, utan att med sina naturområden och skärgårdsmiljöer utgöra en grön och blå värdekärna som på ett mycket viktigt sätt bidrar till hela

regionens attraktivitet. Detta uttrycks också tydligt i alla de riksintressen som berör Vaxholms kommun och som måste tas stor hänsyn till i samhällsplaneringen.

”Med en tätare bebyggd miljö kan Vaxholm bli mer resurseffektivt och nyttja de gemensamma naturresurserna på ett mer hållbart och effektivt sätt.”

Meningen är mycket svepande och vag. Vilka gemensamma naturresurser avses?

”Förtätning på främst Vaxön ger bra förutsättningar för en levande stadsmiljö och stor potential för att utveckla Vaxholms attraktivitet.”

Vaxholms attraktivitet beror på många faktorer. Det råder knappast något tvivel om att den för närvarande dominerande faktorn för människor som bor här, eller funderar på att flytta hit är närheten till natur, vatten och skärgård. Det är möjligt att en mer levande stadsmiljö skulle locka nya grupper att flytta hit, men man måste också göra en analys av hur den förtätning som man hävdar krävs påverkar befintliga attraktionsfaktorer. Vaxön är liksom övriga bebyggda delar av Vaxholm en skärgårdsö och tål inte en alltför hårdhänt exploatering.

”Vaxholm ska bygga ett samhälle som ger en trygg vardag och livsmiljö och som uppfyller grundläggande behov kring skola, omsorg och boende.”

Första delen av meningen uttrycker ett viktigt mål (se B4 ovan), men andra delen sätter ribban väl lågt. Ska inte målen för skola, omsorg och boende vara högre än att motsvara grundläggande behov? Uppfyller inte Vaxholm dessa grundläggande behov idag?

Naturskyddsföreningen anser att det finns bra intentioner i målbeskrivningarna på sidan 9, men att de behöver kompletteras och inte minst förtydligas.

3. Befolkningstillväxt

Befolkningstillväxten beskrivs i utställningsförslaget både som oundviklig och önskvärd. Med tanke på inflyttningsstrycket på Stockholmsregionen och den potential för omvandling och förtätning som fortfarande finns i Vaxholms kommun är Naturskyddsföreningen beredd att hålla med om att en viss ökning troligen är oundviklig.

Huruvida en fortsatt kraftig ökning är önskvärd kan dock starkt ifrågasättas. På sidan 13-14 i utställningshandlingen görs en analys av tillväxtens betydelse för kommunens utveckling. Såvitt Naturskyddsföreningen kan förstå är analysen baserad helt och hållet på ett teoretiskt resonemang byggt på samhällsekonomiska teorier. I samrådsyttrandet efterfrågade vi källor som kan styrka den analys kommunen har gjort i förslaget till översiktsplan. Om analyserna är korrekta borde det rimligtvis bekräftas av tillgängliga rapporter och statistik. Varken samrådsredogörelsen eller utställningsförslaget presenterar dock några källor som stödjer resonemangen kring befolkningstillväxtens positiva effekter.

I brist på tillräcklig vetenskaplig bakgrund i saken har Naturskyddsföreningen gjort en egen analys. Vi har valt att studera data från tidskriften Fokus årliga kommunrankning som sammanväger ett stort antal mått på kommunernas utveckling. I den senaste rankingen som publicerades i maj 2013 kommer Vaxholm på 33:e plats. Av de kommuner som ligger före i rankingen är det endast fyra som har haft en högre befolkningstillväxt än Vaxholm de senaste tio åren, och fem av de kommuner som

har bättre ranking än Vaxholm har till och med haft en befolkningsminskning (enligt siffror från SCB). Det finns alltså inte något tydligt tecken på samband mellan befolkningstillväxt och tidningen Fokus mått på attraktivitet.

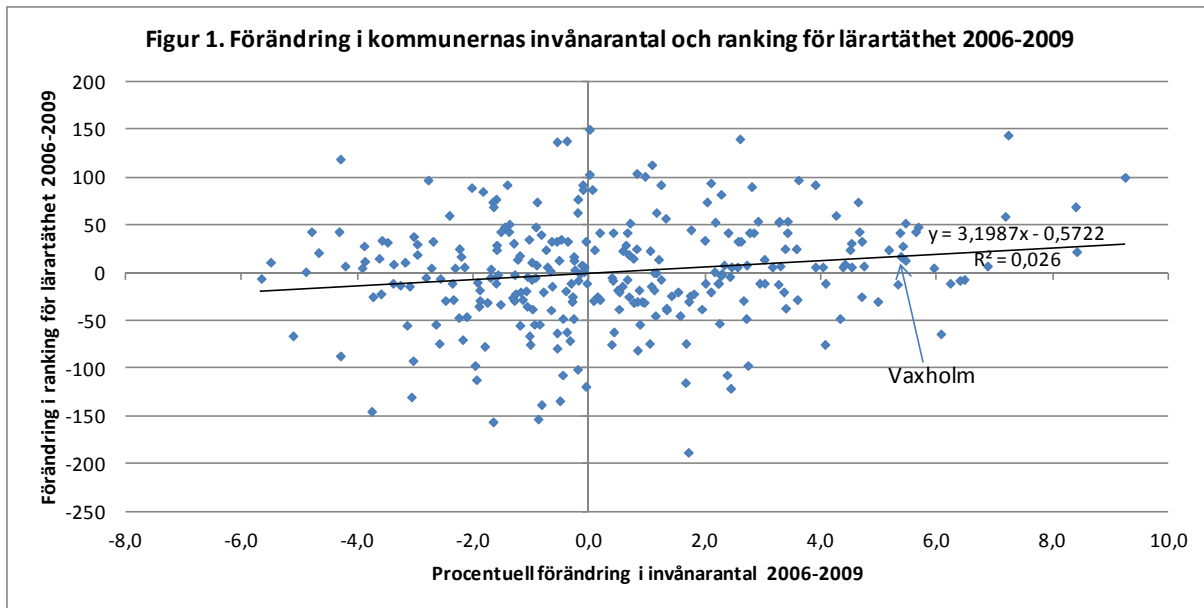
Det är dock flera parametrar i Fokus undersökning som åtminstone på kort och medellång sikt knappast kan påverkas av befolkningsförändringar, och det är också tänkbart att vissa parametrar kan motverka varandra och därmed sudda ut effekter. Vi ville därför studera enskilda mått i stället för den sammanvägda totalrankningen. Dessutom ville vi få fram befolkningsutvecklingens effekt på rankingens förändring under en viss tid. Eftersom parametrarna har bytts ut mellan olika mätningar har vi valt att studera perioden 2006-2009 då sammansättningen av parametrar var relativt stabil. Man kan förmoda att vissa effekter sker ganska momentant, medan andra behöver längre tid för att slå igenom, och därför har vi använt befolkningsförändringarna under tre olika perioder som utgångspunkt: 2006-2009, 2002-2007 och 1996-2006. På detta sätt kan man studera hur befolkningsförändringarna för de tre olika perioderna samvarierar med förändringar i ranking för ett antal olika parametrars förändring under 2006-2009.

Några tydliga samband visar sig inte i denna analys, och det är också viktigt att påpeka att eventuell samvariation inte nödvändigtvis betyder att det finns ett kausalsamband. Inte i något fall motsvarar en befolkningsökning med en procent en förflyttning med mer än någon enstaka position i rankingen bland landets 290 kommuner, och korrelationskoefficienten (R^2) som ger ett värde på 1 för variabler som har perfekt korrelation och 0 för variabler som inte alls korrelerar, har som högst värdet 0,04 i jämförelserna.

Några av de svaga samvariationer som finns ska dock presenteras. När det gäller den kommunala ekonomin finns en svag tendens att en befolkningsökning sammanfaller med lägre kommunalskatt, åtminstone på kort sikt, medan soliditeten och skattekrönor inte påverkas alls. Två parametrar som ser ut att försämrats i samband med befolkningsökning är lärartäthet och personaltäthet på förskola, medan rankingen för utgifter till kultur och fritid förbättras, fast i mindre grad. Ett exempel på hur sambanden kan presenteras ges i Figur 1 (observera att ett ökat värde på rankingen innebär en försämring).

Slutsatsen av analysen är att de samband som hävdas på sidan 13-14 i utställningshandlingen inte går att belägga. Eftersom de samvariationer som finns är så svaga spelar själva befolkningsökningen ingen roll för utvecklingen och det är i själva verket andra faktorer som bestämmer både utvecklingen av kommunens ekonomi och hur attraktiv den är för invånarna.

Naturskyddsföreningen är öppen för en fortsatt diskussion i denna fråga. Vi delar gärna med oss av underlaget för våra beräkningar, och om kommunen har underlag som leder till andra slutsatser vill vi naturligtvis gärna ta del av det.



Det finns vitt skilda scenarier över den framtida befolkningsutvecklingen och kommunen kan med sina olika instrument, varav översiktsplanen är ett av de viktigaste, i hög grad styra graden av tillväxt. Hur styrningen görs är en fråga om prioriteringar mellan kommunens olika mål. Som vi påpekat tidigare måste hållbarhetskriterier styra målen för Vaxholms utveckling. Den möjliga befolkningsutvecklingen blir en funktion av denna styrning, inte tvärtom. Naturskyddsföreningen efterlyser nu liksom tidigare en diskussion om sådana prioriteringar i översiktsplanen.

För att kunna utveckla en effektiv strategi för en hållbar bebyggelseutveckling i Vaxholm bör översiktsplanen kompletteras med en bebyggelseutredning för hela kommunen, som baseras på hållbarhetskriterier.

4. Nationella och lokala miljömål

Som Naturskyddsföreningen konstaterade i samrådsyttrandet saknar idag Vaxholm lokala miljömål. I brist på sådana miljömål borde kommunen i ökad grad använda de nationella och regionala miljömålen som ett stöd i arbetet med översiktsplanen i avsikt att finna vägar mot ett hållbart Vaxholm. Tyvärr ser man fortfarande mycket lite av detta i samrådsförslaget. För det första behandlas miljömålen endast ytterst summariskt i själva utställningshandlingen (sid 12). För det andra behandlas miljömålen i miljökonsekvensbeskrivningen endast i form av en checklista över planens effekter på miljön. För det tredje utelämnas utan motivering ett antal ytterst relevanta miljömål i redovisningen (se rutan nedan). Kommunen missar alltså möjligheten att använda miljömålen som ett sätt att utveckla strategier för en hållbar utveckling.

Miljömål 4. Giftfri miljö. *Förekomsten av ämnen i miljön som har skapats i eller utvunnits av samhället ska inte hota människors hälsa eller den biologiska mångfalden.*

Miljömål 6. Säker strålmiljö. *Människors hälsa och den biologiska mångfalden ska skyddas mot skadliga effekter av strålning.*

Miljömål 7. Ingen övergödning. Halterna av gödande ämnen i mark och vatten ska inte ha någon negativ inverkan på människors hälsa, förutsättningar för biologisk mångfald eller möjligheterna till allsidig användning av mark och vatten.

Miljömål 9. Grundvatten av god kvalitet. Grundvattnet ska ge en säker och hållbar dricksvattenförsörjning samt bidra till en god livsmiljö för växter och djur i sjöar och vattendrag.

Miljömål 11. Myllrande våtmarker. Våtmarkernas ekologiska och vattenhushållande funktion i landskapet ska bibehållas och värdefulla våtmarker bevaras för framtiden.

Miljömål 13. Ett rikt odlingslandskap. Odlingslandskapets och jordbruksmarkens värde för biologisk produktion och livsmedelsproduktion skall skyddas.

5. Strandskydd

Det finns en stor efterfrågan på sjönära lägen för nybyggnation. Att anpassa kommunens planering till detta är dock en bedräglig och kortsiktig hållning som leder till en förlust av värdefulla naturmiljöer och rekreationsområden, och därför på längre sikt ödelägger områdenas attraktivitet. Strandskyddsbestämmelserna är i själva verket ett av kommunens viktigaste medel för att kunna behålla Vaxholms attraktivitet. Genom att i översiktsplanen tydliggöra att kommunen ser de få kvarvarande icke privatiserade stränderna som ytterst värdefulla för friluftsliv, växt- och djurliv samt för landskapsbildningen, skapas en grund för en restriktiv hållning i detaljplanering och bygglovshantering.

Exempel på åtgärder som Naturskyddsföreningen vill se för att uppgradera skyddet av stränderna är följande:

- Upphöj Vaxholms kvarvarande oexploaterade stränder till en strategisk, oersättlig resurs för alla Vaxholmsbor.
- Behåll strandskyddet inom tomtmark närmast strandlinjen om den är allmäntillgänglig, även om den bara är tillgänglig från vattnet.
- I de fall det bedöms nödvändigt att upphäva strandskyddet i detaljplaner, se till att planbestämmelserna är så restriktiva som möjligt för byggnationer, brygganläggningar och liknande samt för förändringar av naturmiljöer.
- Att behålla strandskyddet i vattenområden inom detaljplaner ska vara normen, inte bara "övervägas".
- Utökat strandskydd på 300 meter ska gälla på hela Bogesundslandet samt på Killingen i de områden som har utökat strandskydd idag.

6. Kretslopp

Mycket av bristen på hållbarhet i dagens samhälle handlar om att flöden av material inte är slutna utan snarare är "linjära", d v s att en resurs utnyttjas, används och blir till avfall. Genom att sluta materialflödena skulle flera vinster göras: minskat uttag av jordens begränsade resurser, minskade avfallsproblem och minskad energiåtgång däremellan.

Därför är det positivt att kommunen nu arbetar med en avfallsplan. I översiktsplanen hänvisas till denna som beräknas vara klar 2014. Den kommer att innehålla följande mål:

År 2020 ska avfallshanteringen i Vaxholms kommun vara en del av ett hållbart samhälle där människan står i centrum. Avfallshanteringen ska ske med bästa möjliga resursutnyttjande och minsta möjliga miljöpåverkan. Det avfall som uppkommer ska vara en resurs och inte ett miljöproblem.

Det är ett högt ställt mål, och en kort tid till genomförandet och Naturskyddsföreningen hoppas att kommunen tar krafttag för att lyckas. Det finns mycket att lära av andra kommuner i landet, vilket bland annat framgår av den betraktelse som bifogas vårt yttrande, "Avfallstaxorna straffar källsorterare".

7. Miljökonsekvensbeskrivning

Naturskyddsföreningen var i samrådsyttrandet mycket kritisk till den bilagda miljökonsekvensbeskrivningen. Mycket har förbättrats i den nuvarande versionen, men det grundläggande felet kvarstår. Miljöbedömningen skall vara en integrerad del av processen med att ta fram en översiktsplan (MB kap 6 § 12) och "rimliga alternativ med hänsyn till planens eller programmets syfte och geografiska räckvidd skall också identifieras, beskrivas och bedömas." (MB kap 6 § 12). Detta saknas i utställningsförslaget.

Det nollalternativ (MB kap 6, § 12, punkt 2) som presenteras i samrådsförslaget är "en bedömning av vad utvecklingen skulle medföra om den fortsätter i samma takt som idag och utan tydliga strategier och prioritering för den långsiktiga planeringen." (sid 5), Detta alternativ är inte förenligt med bestämmelser om översiktsplaner i PBL kap 1, § 3, och innebär alltså inte ett rimligt alternativ.

Ett rimligt nollalternativ vore istället enligt Naturskyddsföreningens bedömning en översiktsplan byggd på en miniminivå av vad PBL stipulerar och byggd på ett befolkningsutvecklingsscenario enligt t ex RUFs eller kommunens egna lägsta prognoser.

Utöver planförslagets huvudalternativ och det bristfälliga nollalternativet finns egentligen inga andra alternativ att jämföra med, utan bara alternativa scenarier i två olika frågor, nämligen klassningen av väg 274 och förläggningen av avloppsverk. Dessa två frågor ligger dessutom till största delen utanför kommunens kontroll.

I utvärderingen av konsekvenser av planförslaget menar Naturskyddsföreningen att de positiva effekterna ofta överdrivs medan de negativa underskattas. Dock gör frånvaron av alternativ utvärderingen meningslös eftersom det inte finns något att jämföra med.

Följden av ovanstående är att Miljökonsekvensbeskrivningen i praktiken blir ofullständig: ett huvudalternativ där visserligen vissa miljömässiga konsekvenser beskrivs, men utan att man kan relatera dem till alternativa scenarier.

Naturskyddsföreningen vill också påpeka att mycket av det som miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla enligt MB kap 6, § 12 saknas eller är bristfälligt, t ex en beskrivning av betydande

miljöpåverkan enligt punkt 6 och en beskrivning av de åtgärder som planeras för att förebygga, hindra eller motverka betydande negativ miljöpåverkan (punkt 7).

Naturskyddsföreningen anser att översiktsplanen måste miljöbedömas enligt Miljöbalkens intentioner och därmed måste bygga på rimliga alternativa scenarier och prioriteringar samt att miljökonsekvensbeskrivningen därigenom måste genomgå en rejäl omarbetning.

Vaxholm 31/7 2013

Stockholm 31/7 2013

Jan Holmbäck
Naturskyddsföreningen i Vaxholm
Tantälvägen 7
185 94 Vaxholm
www.naturskyddsforeningen.se/vaxholm
jan.holmback@sumit.se
070-719 22 00

Mårten Wallberg
Naturskyddsföreningen i Stockholms län
Norrbäckagatan 80
113 41 Stockholm
www.naturskyddsforeningen.se/stockholm
marten.wallberg@naturskyddsforeningen.se
08-644 52 70