Handläggare
Peter Skarpnord
0480-45 03 70

Datum
2022-01-28

Ärendebeteckning
20172731

Detaljplan för

Jungmannen 8, del av Kvarnholmen 2:6

Barlastholmen

Granskningsutlåtande

Planförslaget har varit utställt för granskning under tiden 2021-09-22 – 2021-10-22. Förslaget har sänts till myndigheter, förvaltningar och föreningar enligt sändlista och till fastighetsägare enligt fastighetsförteckning.

Nedan sammanfattas och kommenteras inkomna skriftliga synpunkter.

Sammanfattning

Inga större förändringar har gjort i plankartan. Förtydliganden har gjorts i planbeskrivningen vad gäller avsnittet risk. Riskutredningen och MKB har reviderats. Ytterligare klargöranden som är gjorda är de ekonomiska konsekvenserna för kommunen och fastighetsägare.

Planeringsenheten │ Samhällsbyggnadskontoret
Adress Box 611, 391 26 Kalmar │ Besök Storgatan 35 A
Tel 0480-45 00 00 vx │sam.byggnadskontoret@kalmar.se

Kalmar kommun

Inkomna synpunkter

Länsstyrelsen i Kalmar län

Länsstyrelsen bedömer med hänsyn till ingripandegrunderna i 11 kap 10 § PBL och nu kända förhållanden att planen inte kan accepteras och kan därför komma att prövas av Länsstyrelsen om den antas. Med anledning av att frågan om risker inte har hanterats på ett tillräckligt sätt kan planläggningen inte anses vara lämplig i nuläget. Länsstyrelsen har även rådgivande synpunkter gällande den fortsatta planeringen som har negativ påverkan på riksintresset för kulturmiljö H48.Motiv för bedömningen

Länsstyrelsen befarar att bebyggelsen blir olämplig med hänsyn till:

- Hälsa och säkerhet

Hälsa och säkerhet

Risker

Som underlag för detaljplanen har en riskutredning tagits fram (PS Group, 2020-04-21) Riskutredningen har under granskningsskedet reviderats utifrån övergripande synpunkter från länsstyrelsen. Svar på länsstyrelsens synpunkter har dessutom redovisats i separat PM (Brandskyddslaget, 2021-10-18). Samtliga dessa dokument har beaktats i granskningen.

Kommentar: Det är bra att Kommunen och Länsstyrelsen har en pågående dialog i frågan. För enkelhetens skull vore det bra om granskningshandlingarna och andra handlingar/versioner hölls isär i yttrandet då det försvårar förståelsen för vad som ska bemötas i detta yttrande. Till antagandet har både riskutredningen och planbeskrivningen reviderats.

I samrådsskedet framförde Länsstyrelsen att lämpligheten i att förtäta området med hotell och centrumverksamhet samt utbildningsverksamhet kan ifrågasättas utifrån redovisade utredningar. Sedan samrådsskedet har kommunen kompletterat utredningar. I samrådsredogörelsen anger kommunen att en fördjupad riskutredning har tagits fram som visar på alla risker i området samt vilken påverkan de kan ha för ny bebyggelse. Vidare anger kommunen att utredningen visar på att det finns goda möjligheter att ny bebyggelse klarar en explosion av den dimensionerande mängden ammoniumnitrat utan större åtgärder.

Länsstyrelsen delar inte kommunens uppfattning. Länsstyrelsen saknar en motivering till varför kommunen anser att det är lämpligt att uppföra föreslagen bebyggelse på platsen. För att påvisa att marken är lämplig för ändamålet behöver kommunen bedöma den samlade riskpåverkan som olika verksamheter i närområdet kan ge upphov till i förhållande till den planerade markanvändningen samt ta ställning till om riskerna kan tolereras. Länsstyrelsen bedömer att framtagen riskanalys inte i tillräcklig utsträckning beskriver områdets komplexa riskbild och att det därmed inte utgör ett fullständigt beslutsunderlag för kommunen att basera sitt ställningstagande på. Brister i underlaget ses bland annat avseende tillämpad metod, tydlighet vad gäller kvarvarande risker efter vidtagna åtgärder samt hantering av osäkerheter. Exempel på identifierade brister redovisas nedan.

Kommentar: Riskutredningen har ytterligare fördjupats och kompletterats sedan granskningsskedet. Delar av denna fördjupning samt resonemang kring den kvarvarande risken har förts in i planbeskrivningen.

Riskutredningen utgår från en metodik som presenteras i MSB vägledning Samhällsrisk och riskhantering i anslutning till storskalig kemikaliehantering. Vägledningen lyfter ett antal beaktanden som inte fullt ut har hanterats i riskutredningen. Bland annat uppges att om osäkerheterna är stora och konsekvenserna omfattande bör alltid risknivån antas vara hög. I riskutredningen tonas sannolikheten för att en olycka ska kunna inträffa ner, bland annat med motivering att gällande lagstiftning efterlevs. I detta fall kan konsekvenserna av en olycka med ammoniumnitrat bli mycket stora och Länsstyrelsen anser därför att osäkerheterna i bedömningarna i större utsträckning behöver belysas och hanteras.

Kommentar: Att belysa att en speciell lagstiftning gäller för hantering av dessa ämnen avser inte att tona ner risken utan syftar på att klarlägga både vilka krav, grad av tillsyn och uppföljning som krävs för verksamhetsutövaren. Olyckor med ammoniumnitrat är inte vanligt förekommande vilket gör att det är svårt, om inte omöjligt, att räkna fram en exakt siffra för återkomsttiden. Sannolikheten blir så låg att det är svårt att få den mätbar, konsekvensen är mycket riktigt mycket stor. Att väga sannolikheter och konsekvenser är vad en riskutredning i sig går ut på. Verksamheterna är skyldiga att komplettera Brandkårens beredskap för att gemensamt kunna hantera olyckor vid anläggningar som omfattas av Sevesolagstiftningen samt 2 kap 4§ Lag om skydd mot olyckor. Enligt gällande lagstiftning är det anläggningsägarens ansvar att hålla med utrustning och ordna beredskap i skälig omfattning på sådana verksamheter där en olycka kan orsaka allvarliga konsekvenser för människor eller miljö. Riskutredningen har uppdaterats med stycke om osäkerheter.

MSB vägledning lyfter även vikten av att se till att helhetsbilden över riskerna för det planerade området finns tillgänglig samt att dominoeffekter behöver beaktas. Länsstyrelsen anser fortsatt att kommunen tydligare behöver redovisa den sammanfattande riskbilden, istället för att bedöma varje riskkälla för sig. Argument som används i riskutredningen, att samtliga scenarier har mycket låg sannolikhet för att inträffa och att risken därför är låg, är inte korrekt med beaktande av de potentiellt stora konsekvenser som kan uppstå. Vad gäller dominoeffekter så anser Länsstyrelsen att redovisade riskhanteringsavstånd behöver bedömas även utifrån potentiella dominoeffekter samt att den påverkan som kan uppstå på andra verksamheter behöver tydliggöras. Därtill behöver det tydliggöras om påsegling kan ge upphov till dominoeffekter.

Kommentar: Riskutredningen har kompletterats med dominoeffekter samt verksamheternas påverkan på varandra. Potentiella dominoeffekter och påverkan sinsemellan de olika verksamheterna på Tjärhovet finns även beskrivna i deras tillståndsansökningar.

En justering har gjorts av värderingskriterierna för att dessa ska bli bättre jämförbara med de kriterier som föreslås i Räddningsverkets rapport Värdering av risk. Länsstyrelsen ser dock att värderingen fortsatt skiljer så åt vad gäller de allvarligaste konsekvenserna och vill lyfta svårigheten i att värdera osannolika händelser med stora konsekvenser med denna typ av övergripande värderingsmatris. Dessa svårigheter illustreras i riskutredningen genom resonemang om att frekvensen för de händelserna innebär explosion i ammoniumnitrat är betydligt mer osannolika än vad som indikeras av matrisen. Länsstyrelsen noterar dock att motsvarande resonemang inte förs kring konsekvensen av en händelse, där de mest allvarliga scenarierna potentiellt kan orsaka hundratals dödfall.

Enligt reglering i plankartan ska byggnadens konstruktion vara dimensionerad för att klara ett infallande tryck av 64 kPa. I riskutredningen framgår att dimensioneringen innebär att byggnaden klarar laster som uppstår vid en

explosion med upp till 300 ton ammoniumnitrat. Inga åtgärder vidtas därmed avseende olycksscenarier med explosion av större mängder ammoniumnitrat än 300 ton, trots att verksamheten har tillstånd att lagra upp till 2 500 ton.

Explosioner med mer än 300 ton ammoniumnitrat kan således resultera i kollaps av den bebyggelse som föreslås inom planområdet. Länsstyrelsen noterar också att konsekvensen vid en explosion med upp till 2 500 ton enligt den uppdaterade riskvärderingen efter vidtagna åtgärder reduceras från ”flera dödsfall, 10-tal svårt skadade” till ”enstaka dödsfall, flera svårt skadade”. Länsstyrelsen anser att detta ger en felaktig bild av vilka konsekvenser som kvarstår efter implementerade åtgärder. Länsstyrelsen efterfrågar kommunens resonemang i planhandlingarna kring hur dessa kvarstående risker bedöms och om vidtagna åtgärder är tillräckliga.

Kommentar: Kommunen vidhåller att 300 ton är den dimensionerande mängden som ska beräknas och således är en rimlig nivå för att reglera tillkommande bebyggelse med. Att den dimensionerande mängden ska vara 2500ton anser kommunen vara orimligt, speciellt med tanke på den uttömmande riskutredning som nu presenterats. Ledande expert på ammoniumnitrat vid MSB har kontaktats och även de anser att 300 ton är en rimlig bedömning av dimensionerande mängd, detta bland annat för att gällande lagstiftning reglerar lagringen i staplar om 300 ton.

Planbeskrivningen och riskutredningen har uppdaterats med resonemang om den kvarvarande risken.

Riksintresse för kulturmiljövård Kalmar (H48)

Motivering Renässansstad med slottsmiljö och befästningssystem samt tillhörande vattenområden som sammantaget återspeglar stadens stora strategiska betydelse, för landets försvar, handel och sjöfart, från medeltid och fram till 1600-talet.

Uttryck är Kalmar renässansslott, och dess tydliga visuella samband med 1600-talsstaden på Kvarnholmen samt med Grimskärs befästning. Gamla staden med befästningsmurar, ödekyrkogård och gatunät med anor från det medeltida Kalmar. Holmen Grimskär i Kalmarsund med befästningsverk från 1600-talets början och dess strategiska och visuella samband med slottet. Lämningar efter befästningsvallar, bastioner och stadsportar på Kvarnholmen som markerar den på 1600-talet nya stadens utbredning. Kvarnholmens kvarters- och tomtindelningar från 1600-talet, synliggjorda genom den täta bebyggelsestrukturen. Raka gator som förstärker den visuella kontakten mellan Gamla och Nya staden, med slottet samt med omgivande vattenområden. Stadens kanaler som tillsammans med angränsande grönområden återspeglar utbredningen av 1600-talsstadens befästningsanläggning. Kvarnholmens rika förekomst av stenhus från 1600- och 1700-talen. Kvarnholmens siluett med sin relativt låga och jämnhöga bebyggelse, i vilken Domkyrkan från 1600-talet i italiensk barock väl framträder. Småskalig trähusbebyggelse och kvarters-indelning på Östra Malmen ursprungligen tillkommen på 1600-talet i samband med etableringen på Kvarnholmen. Grönområden på platser efter 1600-talets fästningsverk

Länsstyrelsen prövning

Länsstyrelsen har i tidigare yttrande för Sjöfartsskolan, Linneuniversitet och hotellet i Ölandshamnen påtalat att uppföra höga byggnader inte kan tas för inteckning att det går att bygga ytterligare höga byggnader i anslutning till

riksintresset. Summan av tidigare skada och tillkommande skada kan tillsammans innebära att riksintresset skadas, så kallad kumulativ skada.

Den planerade exploateringen på Jungmannen 8 tillsammans med övriga exploateringar, resulterar i en kumulativ effekt som resulterar i skada på riksintresset för kulturmiljövården. Detta genom att de nya höga byggnaderna tillsammans (Jungmannen, Vedgårdsholmen, Universitetet och Ölandskajen) bidrar till en förskjutning av fokus till en ny siluett i och utanför riksintresset med stora volymer vilket i sin tur gör att domkyrkan inte längre får en dominerade karaktär. De bevarade vyerna med låg jämnhög bebyggelse och visuella kopplingar mellan den nya och gamla staden blir till en obetydlig del i riksintresset och de nya volymerna och höjderna blir dominerande.

I arbetet med de olika detaljplanerna i området som påverkar riksintresset har det saknats ett underlag för att se hur den kumulativa effekten påverkar riksintresset. WSP tog fram en konsekvensbedömning av kulturmiljö 2020-06-10 som reviderats 2021-01-18 och 2021-07-07.

WSP bedömer i konsekvensbedömning kulturmiljö 2020-06-10 att planen medför en skalförskjutning. I de revideringar som senare görs av underlaget tydliggörs de kumulativa effekterna och där bedöms att planen som gäller Jungmannen får små till måttligt negativa konsekvenser. Samtidigt framhålls att byggnaden kommer bli framträdande i flera vyer och påverka stadens siluett.

WSP har i sin Konsekvensbedömning kulturmiljö 2021-07-07 s 31 däremot skrivit följande ”Den sammantagna bedömningen av kumulativa effekter där även tidigare exploateringar av universitetsområdet vägts in är att riksintresset påverkas i sådan omfattning att det inte längre går att uppleva och förstå delar av den riksintressanta miljön. De detaljplaner som är antagna eller under antagande innebär kumulativt en stor påfrestning och sannolikt stora negativa kumulativa konsekvenser för riksintresset.”

Den nu planerade åtgärden tillsammans med de beslutade får konsekvenser för läsbarheten av riksintresset. De påverkar alltså möjligheten att förstå och uppleva områdets riksintressanta kulturhistoriska sammanhang.

Jungmannen 8 bidrar till den kumulativa effekten och därmed skada på riksintresset. Länsstyrelsen menar att den sammantagna bedömningen leder till negativ påverkan på riksintresset.

Kommentar: Noteras. Kommunen är medveten om den påverkan som riksintresset får, av denna anledning har kommunen arbetat i över ett år med WSP som kulturmiljökonsult för att tillsammans anpassa bebyggelsen för att mildra effekten av bebyggelsen. WSPs bedömning är nu mellan ingen påverkan till liten påverkan, beroende på hur byggnaden slutligen gestaltas. Om byggnaden gestaltas så att den smälter in i omgivningen vad gäller material och färgsättning bedöms den inte påverka riksintresset alls, trots sin volym.

Lantmäterimyndigheten

Avsnitten under Ekonomiska frågor behöver förtydligas. Lantmäterimyndigheten har observerat att planmyndigheten avser förtydliga detta avsnitt först inför antagande.

Kommentar: Noteras, Avsnittet har reviderats till antagandet.

Kommunala nämnder, förvaltningar och bolag

Kalmar Brandkår

Kalmar brandkår vidhåller sina synpunkter som tidigare lämnats i yttrande med diarienr: KS 2020/0581.

Kommentar: Noteras.

Ledningsdragande verk, andra företag och myndigheter

Trafikverket

Trafikverket har tagit del av granskningshandlingarna för rubricerat ärende. Syftet med detaljplanen är att möjliggöra för hotell, kontor m.m.

Trafikverkets yttrande utgår i första hand utifrån riksintresse väg, järnväg och hamn.

Trafikverkets synpunkter

Trafikverket avgav ett tämligen omfattande yttrande i samrådsskedet (TRV 2020/69960, 2020-07-24) och vill hänvisa till detta då synpunkter gällande Riksintresse, tillgodoseende av flygets och räddningstjänstens intressen fortfarande är relevanta.

Gällande tillskapandet av fler målpunkter i hamnen och ökat antal fotgängare som rör sig från järnvägsstationen mot Ölandskajen via spårområdet vill Trafikverket förtydliga att detta främst gäller passage via den privata fastigheten Kvarnholmen 3:13 mot Ölandskajen. Trafikverket har varken rådighet över fastigheten eller Ölandskajen varvid kommunala insatser behövs för att minska den risk passagerna utgör.

Kommentar: Noteras. Kommunen planerar just nu med en omgestaltning av Ölandskajen. Trafikverket kommer att bjudas in till detta arbete för att diskutera problem och möjligheter.

Sjöfartsverket

Sjöfartsverket har inga synpunkter, utöver de som framförts i samrådsskedet, på den föreslagna detaljplanen.

Kommentar: Noteras.

Försvarsmakten

Försvarsmakten har inget att erinra i rubricerat ärende.

Kommentar: Noteras.

Region Kalmar län

Region Kalmar län har inget att erinra.

Kommentar: Noteras.

Postnord Sverige AB

PostNord har i uppdrag att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten vilket bland annat innebär att det är Postnord som ska godkänna placeringen och standarden på postmottagningsfunktionen. I denna roll

representerar Postnord samtliga postoperatörer som är verksamma i det aktuella området.

Post ska kunna delas ut miljövänligt, kostnadseffektivt, trafiksäkert och med hänsyn till arbetsmiljön för chaufförer och brevbärare. För att det ska kunna genomföras i praktiken behöver utdelningen standardiseras.

Vid nybyggnation av villor/radhus och verksamhetsområden placeras postlådan i en lådsamling vid infarten till området. I flerfamiljshus ska man ta emot sin post i en fastighetsbox på entréplan.

Kontakta PostNord i god tid på utdelningsforbattringar@postnord.com för dialog gällande godkännande av postmottagning i samband med nybyggnation och förändring av befintlig detaljolan.

En placering som inte är godkänd leder till att posten inte börjar delas ut till adressen.

Kommentar: Noteras.

Kretslopp sydost

Vid fortsatt planering för eventuell ombyggnation och förändring av området förutsättes att planering sker för framtida avfallshantering. Detta gäller så väl tillgänglighet och utformning av miljörum, uppställningsplatser för avfallskärl eller dyligt i enlighet med då gällande renhållningsförskrifter. Vi finns alltid tillgängliga för rådgivning.

Kommentar: Noteras. Avfallshanteringen kommer att redovisas i bygglovet.

Kalmar energi AB

Kalmar Energi Värme AB har ingenting att erinra.

Kommentar: Noteras.

Intresseorganisationer och övriga

Svenska turistföreningens Kalmaravdelning

Kalmar kommun har gett oss möjlighet att yttra oss över ”Förslag till ny detaljplan för Jungmannen 8, del av Kvarnholmen 2:6”. Förslaget avser att möjliggöra ytterligare ett hotell m.m. öster om Linnéuniversitetet. STF Kalmar lokalavdelning beslutar att avstyrka fastställelse. Med tanke på kommande klimatförändringar bör Kalmar kommun sträva efter att lokalisera verksamheter som inte kräver sjöläge till högre terräng. Med hänsyn till hamnområdet och de högriskprodukter, som där lagras, är det inte heller rådligt att placera ett hotell några hundra meter bort."

Kommentar: Noteras. Hotellverksamheten anses inte vara samhällsviktig verksamhet varvid kommunen kan godta planerad placering. Detaljplanen regleras med en planbestämmelse som reglerar att byggnadens konstruktion ska klara naturligt översvämmande vatten till en nivå av +2.8 meter. Vad gäller hamnens verksamhet och lagring finns detta beskrivet i tillhörande riskutredning och ny bebyggelse regleras för att klara en explosion. I området finns redan Kontor, Teater, Universitet, Hotell, Köpcentrum, Restauranger, att utöka stadsutvecklingen med ett hotell anses inte utgöra någon ökad risk för besökare och medborgare i Kalmar.

Kalmar läns museum

Kalmar läns museum (KLM) har tagit del av Kalmar kommuns granskningsförslag (2021-09-15) till ny detaljplan för Jungmannen 8. Syftet med planen är att ”pröva möjligheten för en utveckling av Jungmannen 8 med ny bebyggelse för centrumverksamhet, hotell, kontor och utbildningsändamål”.

Kalmar läns museum lämnade utförliga synpunkter på detaljplanen i samrådsskedet. Huvudsakligen hänvisar vi även nu till detta yttrande. Vi vill dock göra ett par tillägg eftersom det finns ett nytt kunskapsunderlag; Konsekvensbedömning Kulturmiljö 2021-01-18, 2021-07-07 (rev), framtaget av WSP.

- KLM menar att planförslaget inte i tillräcklig grad tar hänsyn till det som WSP lyfter fram som negativ påverkan på riksintresset och farhågor för den framtida utvecklingen gällande Kalmars stadsbild. Att exploateringen som enskild sak inte bedöms innebära påtaglig skada på riksintresset för kulturmiljövården innebär inte att förslaget är lämpligt med hänsyn till stads- och landskapsbilden, kulturvärdena på platsen och intresset av en god helhetsverkan, vilket är ett grundläggande krav i plan- och bygglagen (PBL 2 kap 6§.

- I bedömningen av påverkan på riksintresset är det inte bara storleken och arten hos de enskilda förändringarna som ska vägas in. Även många förändringar, små som stora, kan sammantaget ha en stor påverkan på ett riksintresse. Det planeras i nuläget för ett flertal mycket stora byggprojekt på södra Kvarnholmen. Den samlade effekten av detta måste vägas in även i bedömningarna av de enskilda detaljplanerna. I WSP: s analys framgår följande (sida 31)”Den sammantagna bedömningen av kumulativa effekter där även tidigare exploateringar av universitetsområdet vägts in är att riksintresset påverkas i sådan omfattning att det inte längre går att uppleva och förstå delar av den riksintressanta miljön. De detaljplaner som är antagna eller under antagande innebär kumulativt en stor påfrestning och sannolikt stora negativa kumulativa konsekvenser för riksintresset.”

KLM håller med om att Barlastholmen är mer lämpad för större volymer än andra delar av södra Kvarnholmen men menar att den nu föreslagna byggnationen på Jungmannen 8 i sin storlek inte är anpassad till riksintresset för kulturmiljövården och inte tar tillräcklig hänsyn till stads- och landskapsbilden.

Kommentar: Noteras. Kommunen är medveten om den påverkan som riksintresset får, av denna anledning har kommunen arbetat i över ett år med WSP som kulturmiljökonsult för att tillsammans anpassa bebyggelsen för att mildra effekten. WSPs bedömning av bebyggelsen är nu mellan ”ingen påverkan” till ”liten påverkan”, beroende på hur byggnaden slutligen gestaltas. Om byggnaden gestaltas så att den smälter in i omgivningen vad gäller material och färgsättning bedöms den inte påverka riksintresset alls, trots sin volym. Länsstyrelsen som är överprövande myndighet och har till uppgift att bevaka riksintressen har i sin överprövningsgrund inte listat riksintresse för kulturmiljö i granskningsskedet. Detta gör att kommunen ser frågan om påverkan på riksintresse för kulturmiljövård som avgjord och vidare åtgärder ej behöver göras i detta planarbete.

Följande har accepterat planförslaget skriftligt:

Kalmar Vatten AB

Följande sakägare och likställda har senast under granskningstiden inkommit med skriftliga synpunkter som inte blivit tillgodosedda:

Kalmar Brandkår

Kalmar Läns Museum

Svenska turistföreningens Kalmaravdelning

Bilaga: Samrådsredogörelse daterad 2021-09-15

Peter Skarpnord
Planarkitekt