

Lagrådsremiss

En ny regional planering

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 19 april 2018

Peter Eriksson

Magnus Corell
(Näringsdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås att nya bestämmelser om regional fysisk planering införs i plan- och bygglagen. Den regionala fysiska planeringen ska omfatta frågor av betydelse för den fysiska miljön som angår två eller flera kommuner i ett län. Enligt förslaget ska sådan planering ske i Stockholms län och i Skåne län. Regional fysisk planering bör, som ett led i att åstadkomma mer enhetlighet i landet, införas i ytterligare län när behov av och förutsättningar för sådan planering finns.

Landstinget föreslås bli regionplaneorgan med ansvar för den regionala fysiska planeringen inom sitt län. Regionplaneorganets uppgifter innefattar bl.a. antagandet av en regionplan. En sådan plan ska ange de grunddrag för användningen av mark- och vattenområden och riktlinjer för lokaliseringen av bebyggelse och byggnadsverk som har betydelse för länet. Planen ska ge vägledning för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser. Vidare föreslås att det av regionplanen ska framgå bl.a. hur hänsyn har tagits till och hur planen har samordnats med andra nationella, regionala och kommunala planer och program.

De nya bestämmelserna föreslås ersätta bestämmelserna i plan- och bygglagen om regionplanering och lagen om regionplanering för kommunerna i Stockholms län.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2019.

Innehållsförteckning

1	Beslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag om upphävande av lagen (1987:147) om regionplanering för kommunerna i Stockholms län	5
2.2	Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)	5
3	Ärendet och dess beredning	11
4	Bakgrund.....	11
5	Hur ser dagens samhällsplanering ut?.....	12
5.1	Planering för bostadsförsörjning	12
5.2	Kommunal översiktsplanering.....	14
5.3	Fysisk planering på regional nivå.....	17
5.4	Planering för transportinfrastruktur	21
5.5	Planering för kollektivtrafikförsörjning.....	22
5.6	Regionalt tillväxtarbete	24
6	En ny regional fysisk planering	26
6.1	Nya bestämmelser om länsvis regional fysisk planering bör införas	26
6.2	Regional fysisk planering bör ske i vissa län	35
6.3	Regionplaneorgan.....	37
6.4	Regionplaneorganets uppgifter.....	41
6.5	Regionplan	50
6.6	Samverkan och samråd.....	59
6.7	Prövning av regionplanens aktualitet	66
6.8	Överprövning och överklagande av regionplanen.....	67
6.9	Samordning av olika planeringar.....	69
7	Länsstyrelsens uppgifter i regionala frågor vid planförfarandet	72
8	Planföreläggande.....	76
9	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	77
10	Konsekvenser	78
10.1	Konsekvenser för staten	78
10.2	Konsekvenser för landsting	80
10.3	Konsekvenser för kommuner	82
10.4	Konsekvenser för företag	84
10.5	Konsekvenser för enskilda	85
10.6	Konsekvenser i övrigt.....	85
11	Författningskommentar.....	87
11.1	Förslaget till lag om upphävande av lagen (1987:147) om regionplanering för kommunerna i Stockholms län	87
11.2	Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)	87

Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning (SOU 2015:59).....	97
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag.....	112
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	130

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om upphävande av lag (1987:147) om regionplanering för kommunerna i Stockholms län,
2. lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om upphävande av lagen (1987:147) om regionplanering för kommunerna i Stockholms län

Härigenom föreskrivs att lagen (1987:147) om regionplanering för kommunerna i Stockholms län ska upphöra att gälla vid utgången av 2018.

2.2 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900)¹
dels att 7 kap. och 11 kap. 13 och 14 §§ ska upphöra att gälla,
dels att rubriken närmast före 11 kap. 13 § ska utgå,
dels att 1 kap. 3 §, 3 kap. 5 §, 11 kap. 1 § och 13 kap. 1 § ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas ett nytt kapitel, 7 kap., av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

3 §²

Lagen innehåller bestämmelser om

1. lagens syfte, innehåll och definitioner (1 kap.),
2. allmänna och enskilda intressen (2 kap.),
3. översiktsplan (3 kap.),
4. reglering med detaljplan och områdesbestämmelser (4 kap.),
5. att ta fram detaljplaner och områdesbestämmelser (5 kap.),
6. genomförandet av detaljplaner (6 kap.),
7. *regionplanering* (7 kap.), 7. *regional fysisk planering* (7 kap.),
8. krav på byggnadsverk, byggprodukter, tomter och allmänna platser (8 kap.),
9. bygglov, rivningslov och marklov m.m. (9 kap.),
10. genomförandet av bygg-, rivnings- och markåtgärder (10 kap.),
11. tillsyn, tillträde, ingripanden och påföljder (11 kap.),
12. byggnadsnämnden (12 kap.),
13. överklagande (13 kap.),

¹ Senaste lydelse av

7 kap. 3 § 2017:761

7 kap. 6 § 2011:335

7 kap. 9 § 2017:761.

² Senaste lydelse 2011:335.

14. skadeersättning och inlösen (14 kap.),
15. domstolsprövning m.m. (15 kap.), och
16. bemyndiganden (16 kap.).

Lydelse enligt prop. 2017/18:163 Föreslagen lydelse
Nationell strategi för klimatanpass-
ning

3 kap.

5 §

Av översiktsplanen ska framgå

1. grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden,
2. kommunens syn på hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras,
3. hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena och följa gällande miljö kvalitetsnormer,
4. hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen,
5. hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder,
6. sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken, *och*
7. kommunens syn på risken för skador på den byggda miljön som kan följa av översvämning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade samt på hur sådana risker kan minska eller upphöra.

6. sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken,

7. kommunens syn på risken för skador på den byggda miljön som kan följa av översvämning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade samt på hur sådana risker kan minska eller upphöra, *och*

8. om översiktsplanen avviker från regionplanen för länet, på vilket sätt den gör det och skälen för avvikelser.

7 kap. Regional fysisk planering

1 § Detta kapitel innehåller bestämmelser om regional fysisk planering i ett län.

2 § Regional fysisk planering ska ske i Stockholms län och i Skåne län.

3 § I ett län som anges i 2 § ska landstinget som regionplaneorgan fullgöra de uppgifter som organet har enligt detta kapitel.

Regionplaneorganets uppgifter

4 § Regionplaneorganet ska

1. utreda regionala frågor av betydelse för länets fysiska miljö,

2. upprätta ett förslag till regionplan enligt 5–7 §§ eller förslag till ändring av en sådan plan,

3. anta, aktualitetspröva och vid behov ändra en sådan regionplan,

4. lämna underlag om regionala frågor av betydelse för länets fysiska miljö till länsstyrelsen, andra berörda landsting och de kommuner, regionala kollektivtrafikmyndigheter och andra myndigheter som berörs,

5. yttra sig över förslag till översiktsplaner inom länet under utställningstiden i fråga om hur planerna förhåller sig till regionplanen,

6. verka för insatser som kan bidra till att det långsiktiga behovet av bostäder kan tillgodoses, och

7. verka för insatser som kan bidra till att minska länets klimatpåverkan och dess effekter.

Regionplaneorganet ska lämna regeringen de uppgifter om den regionala fysiska planeringen som regeringen begär.

Regionplan

5 § En regionplan ska ange de grunddrag för användningen av mark- och vattenområden och riktlinjer för lokaliseringen av bebyggelse och byggnadsverk som har betydelse för länet. Regionplanen ska ge vägledning för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser.

Regionplanen är inte bindande.

6 § Av regionplanen ska det framgå

1. hur hänsyn har tagits till allmänna intressen enligt 2 kap., hur riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken har tillgodosetts och på vilket sätt miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken har följts,

2. hur hänsyn har tagits till och hur planen har samordnats med den regionala utvecklingsstrategin, länsplanen för regional transportinfrastruktur, trafikförsörjningsprogram och kommunala riktlinjer för bostadsförsörjning samt nationella och andra regionala och kommunala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling i länet, och

3. hur planen är avsedd att genomföras.

I fråga om strategisk miljöbedömning gäller 3 kap. 4 § andra och tredje styckena. Vid tillämpningen ska det som sägs där om översiktsplan i stället gälla regionplan och det som sägs om kommunen gälla regionplaneorganet.

Länsstyrelsens granskningsyttrande över planförslaget ska redovisas tillsammans med regionplanen. Om länsstyrelsen inte har godtagit planen i en viss del, ska det anmärkas i planen.

7 § Regionplanen ska utformas så att innebörden och konsekvenserna av den tydligt framgår.

8 § Bestämmelserna i 3 kap. 7 § 2 och 3 och 8–18 §§ om samråd, utställning och granskning gäller i tillämpliga delar också i fråga om förslag till regionplan eller förslag till ändring av en sådan plan. Vid tillämpningen ska det som sägs där om översiktsplan i stället gälla regionplan och det som sägs om kommunen i stället gälla regionplaneorganet. Utställningstiden ska dock vara minst tre månader.

Prövning av regionplanens aktualitet

9 § Regionplaneorganet ska minst en gång under mandattiden pröva om regionplanen är aktuell i förhållande till kraven i 5–7 §§ (aktualitetsprövning). Vid denna prövning ska regionplaneorganet begära länsstyrelsens och berörda kommuners synpunkter i fråga om sådana intressen som anges i 10 och 11 §§.

10 § När regionplaneorganet begär länsstyrelsens synpunkter enligt 9 §, ska länsstyrelsen redovisa sina synpunkter i fråga om sådana statliga och mellankommunala intressen som kan ha betydelse för regionplanens aktualitet. Synpunkterna ska redovisas i en sammanfattande redogörelse. Av redogörelsen ska det framgå hur synpunkterna förhåller sig till planen.

11 § När regionplaneorganet begär berörda kommuners synpunkter enligt 9 §, ska kommunerna skriftligt redovisa sina synpunkter i fråga om sådana kommunala intressen som kan ha betydelse för regionplanens aktualitet.

Beslut om regionplan

12 § Landstingsfullmäktige beslutar i frågor om antagande, aktualitetsprövning och ändring av en regionplan.

Expediering av beslut

13 § När en regionplan antas, aktualitetsprövas eller ändras ska regionplaneorganet

1. senast dagen efter att beslutet tillkännagetts sända ett meddelande om tillkännagivandet och ett protokollsutdrag med beslutet till länsstyrelsen och kommunerna i länet, och

2. sända planen eller beslutet om aktualitetsprövning till Boverket, länsstyrelsen och kommunerna i länet när beslutet har fått laga kraft.

Underlag från andra myndigheter

14 § Om regionplaneorganet begär det, ska länsstyrelsen, andra berörda landsting och de kommuner, regionala kollektivtrafikmyndigheter och andra myndigheter som berörs lämna regionplaneorganet det underlag som behövs för att fullgöra de uppgifter som anges i 4 §.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap.

1 §³

Detta kapitel innehåller bestämmelser om

1. tillsynen allmänt, möjlighet att få ett ingripandebesked samt skyldighet att ge tillträde och lämna upplysningar för tillsynen,

2. tillsynen över kommunala beslut och regionplanebeslut, 2. tillsynen över kommunala beslut,

³ Senaste lydelse 2013:306.

3. förelägganden som behövs för att regler, domar och beslut ska följas,
4. genomförande på den försumliges bekostnad och förbud mot fortsatt arbete eller användning av byggnadsverk,
5. ingripanden mot kontrollanter och kontrollansvariga,
6. att förelägganden och förbud får förenas med vite eller ska genomföras omedelbart,
7. handräckning,
8. anteckningar av förelägganden och förbud i fastighetsregistret samt verkan av förelägganden och förbud vid ägarbyte,
9. byggsanktionsavgifter,
10. överlåtelse av egendom efter en överträdelse,
11. tystnadsplikt, och
12. avgift vid tillsyn.

13 kap.

1 §⁴

Följande beslut enligt denna lag får överklagas i den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725):

1. kommunfullmäktiges beslut om översiktsplan,
2. kommunfullmäktiges beslut om uppdrag åt byggnadsnämnden att anta, ändra eller upphäva detaljplaner eller områdesbestämmelser,
3. kommunfullmäktiges beslut om uppdrag åt byggnadsnämnden att fatta beslut om skyldighet för fastighetsägare att betala kostnader för gator och andra allmänna platser eller att fatta beslut om villkoren för sådan betalning,
4. kommunfullmäktiges eller byggnadsnämndens beslut att inte anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser,
5. kommunfullmäktiges eller byggnadsnämndens beslut om grunderna för skyldighet att betala kostnader för gator och andra allmänna platser och om generella villkor för sådan betalning,
6. kommunfullmäktiges beslut om taxa i ärenden hos byggnadsnämnden,
7. ett kommunalförbunds eller regionplaneförbunds fullmäktiges beslut om regionplan, och
8. kommunens beslut om riktlinjer för exploateringsavtal.
7. kommunens beslut om riktlinjer för exploateringsavtal, och
8. landstingsfullmäktiges beslut om regionplan.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.
 2. En regionplan enligt 7 kap. ska antas senast den 31 december 2022.
 3. En regionplan som har antagits enligt äldre bestämmelser ska gälla som regionplan enligt 7 kap.
 4. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för
 - a) ärenden om regionplaner, översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser som har påbörjats före den 1 januari 2019, och

⁴ Senaste lydelse 2017:761.

b) mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av beslut om sådana regionplaner, översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen tillsatte den 8 augusti 2013 en parlamentarisk kommitté för att utreda och vid behov föreslå sådana förändringar i de regelverk som styr fysisk planering och framtagande av planeringsunderlag på regional nivå som behövs för att tillgodose bostadsförsörjningsbehovet och en långsiktigt hållbar utveckling i alla delar av landet (dir. 2013:78). Kommittén antog namnet Bostadsplaneringskommittén. Genom tilläggsdirektiv förlängdes utredningstiden (dir. 2015:11).

Den 15 juni 2015 överlämnade Bostadsplaneringskommittén betänkandet En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning (SOU 2015:59). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En remissammanställning finns tillgänglig i Näringsdepartementet (dnr N2015/05036/PBB).

Kommitténs förslag om att regeringen regelbundet ska besluta om en nationell strategi för fysisk planering och bostadsförsörjning samt att ett forum för att hantera sådana frågor ska inrättas behandlas inte i detta lagstiftningsärende. Regeringskansliet har uppdragit åt en utredare att utarbeta ett förslag till nationell strategi för fysisk planering med inriktning mot bostadsförsörjning samt att undersöka möjligheterna och presentera förslag till inrättande av ett nationellt forum för fysisk planering (dnr N2017/05965/PBB).

4 Bakgrund

Bostadsplaneringskommittén fick i uppdrag att utreda och vid behov föreslå sådana förändringar i de regelverk som styr fysisk planering och framtagande av planeringsunderlag på regional nivå som behövs för att tillgodose bostadsförsörjningsbehovet och en långsiktigt hållbar utveckling i alla delar av landet. Uppdraget innebar bl.a. att kommittén skulle utvärdera systemet med regionplanering enligt 7 kap. plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, liksom lagen (1987:147) om regionplanering för kommunerna i Stockholms län. Kommittén skulle också utvärdera hur dessa planeringar förhåller sig till dels systemen med regionala utvecklingsstrategier respektive länsplaner för transportinfrastruktur, dels regionala program för trafikförsörjningen. Om studierna visade att regionplaneinstrumentet i PBL och övriga planeringar har otillräcklig effekt på den kommunala planläggningen, hade kommittén i uppdrag att utreda och överväga om och i så fall på vilket sätt planeringsinstrumenten och genomförandet kan stärkas.

I uppdraget har vidare ingått att utvärdera hur samordningen av bostadsförsörjningsfrågorna på regional och kommunal nivå fungerar och hur nämnda regler förhåller sig till bestämmelserna i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Även samarbetet mellan olika regionala aktörer skulle ses över. I detta sammanhang fick kommittén i uppdrag att särskilt utreda hur länsstyrelsernas stöd och råd till kommu-

nera i planläggnings- och bostadsförsörjningsfrågor kan förbättras. Regeringen angav också i direktiven att ett effektivt instrument för regionplanering bör kunna visa vilka hänsyn som bör tas till ett nationellt och regionalt perspektiv vid den fysiska planläggningen i kommunerna. Direktiven understryker samtidigt vikten av att analysera behovet av ökad samordning mellan regionala planer, program och strategier med kommunernas översiktsplaner och de kommunala riktlinjerna för bostadsförsörjning. Läns-transportplaner, regionala utvecklingsprogram eller strategier och program för trafikförsörjning pekas ut som särskilt betydelsefulla i sammanhanget.

Regeringen gjorde också bedömningen att det är viktigt att se över behovet av att samordna frågor på regional nivå som har betydelse för den fysiska planeringen. Som skäl för behovet av bättre samordning mellan olika planeringsslag låg i direktiven ett antagande om att dessa kan stödja och främja ett ökat bostadsbyggande. Därmed kan de också bidra till att bostadsförsörjningsbehoven kan tillgodoses på ett bättre sätt. Kollektivtrafik och transportinfrastruktur tillmäts i direktivet betydelse för att skapa incitament för ett ökat bostadsbyggande och för att det sker på ett hållbart sätt. Program för trafikförsörjning och länstransportplaner påverkar förutsättningarna för ny bebyggelse.

5 Hur ser dagens samhällsplanering ut?

I följande avsnitt redogörs för i sammanhanget relevanta frågor inom samhällsplaneringen när det gäller fysisk planering, bostadsförsörjning, transportinfrastruktur, kollektivtrafik och regionalt tillväxtarbete.

5.1 Planering för bostadsförsörjning

Samhället har ett uttalat ansvar för bostadsförsörjningen. Av regeringsformen framgår bl.a. att det allmänna ska trygga rätten till arbete, bostad och utbildning (1 kap. 2 § RF). Den svenska bostadspolitiken har sedan mitten av 1940-talet grundats på en uppgiftsfördelning där staten svarar för att rättsliga och finansiella instrument finns tillgängliga för bostadsbyggandet, medan kommunerna har ansvaret för planering och befogenheter för genomförande. Ett av skälen för den uppdelningen är att bostadsförsörjningen har stor betydelse för de enskilda kommunernas utveckling, inte minst när det gäller de ekonomiska konsekvenserna. En annan anledning är att frågor om bostadsbyggande och bostadsförsörjning är nära sammankopplade med lokala faktorer som kommunerna har de bästa kunskaperna om, t.ex. bostadsefterfrågan och särskilda behov av bostäder.

Sedan 1990-talet har bostadsbyggandet varit lågt och inte legat i paritet med befolkningsutvecklingen. Av den s.k. bostadsmarknadsenkäten 2017 framgår att över hälften av landets kommuner har antagit riktlinjer för bostadsförsörjningen under innevarande eller föregående mandatperiod. Av enkäten framgår vidare att 255 av landets 290 kommuner hade ett underskott på bostäder och att situationen fortfarande är ansträngd för

grupper som är nya på bostadsmarknaden, t.ex. unga och nyanlända, men även för äldre som vill flytta till en mer tillgänglig bostad.

Lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m.m. och lagen (1987:1274) om kommunal bostadsanvisningsrätt upphävdes år 1992. Den senare innehöll bl.a. regler som gav kommuner rätt att med stöd av utfästelser från fastighetsägare anvisa bostadsökande till vissa bostadslägenheter. Utfästelserna byggde på att det fanns ett avtal mellan kommunen och berörda fastighetsägare, s.k. bostadsanvisningsavtal, om främst nyproducerade lägenheter. Dessförinnan hade kommunen med stöd av bostadsanvisningslagen (1980:94) kunnat besluta om att inrätta ett eller flera s.k. bostadsanvisningsområden inom kommunen, där lägenheter inte fick upplåtas eller överlåtas till andra än dem som kommunen anvisade. Upphävandet av nämnda lagar innebar att kommunerna fick ansvar för att själva bestämma formerna för hur planeringen för bostadsförsörjning skulle bedrivas. Kommunerna hade liksom tidigare möjlighet att bedriva planering och att upprätta särskilda bostadsförsörjningsprogram och även att engagera sig i förmedlingen av bostäder.

Upphävandet av de nyss nämnda lagarna ledde till en osäkerhet bland kommunerna om vilket ansvar som fanns för bostadsförsörjningen. Då bostadsförsörjningen ansågs vara betydelsefull för välfärdspolitiken och för kommunernas möjlighet till utveckling fanns det ett behov av att förtydliga lagen. År 2001 antogs lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, förkortad BFL. Enligt den lagen är kommunerna skyldiga att planera för bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder. Lagen syftar också till att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Om det behövs, ska kommunen samråda med andra kommuner vid planeringen. Kommunfullmäktige ska anta riktlinjer för bostadsförsörjningen under varje mandatperiod. En kommun ska dessutom lämna uppgifter till regeringen om bostadsförsörjningsplaneringen, om regeringen begär det. Enligt lagen ska länsstyrelsen lämna kommunerna råd, information och underlag för planeringen.

Kommunernas ansvar enligt BFL har förtydligats i några avseenden fr.o.m. den 1 januari 2014, bl.a. genom att kommunerna i sina riktlinjer ska redovisa hur hänsyn har tagits till relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för bostadsförsörjningen. Riktlinjerna ska således omfatta ett regionalt perspektiv. De ska också vara vägledande vid kommunernas tillämpning av 2 kap. 3 § PBL, som pekar ut vissa allmänna intressen. Enligt den bestämmelsen ska bl.a. bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet främjas vid planläggning.

Förtydligandet av kommunernas ansvar avser också innehållet i riktlinjerna. Dessa ska minst innehålla uppgifter om kommunens mål för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet, planerade insatser för att nå målen och hur kommunen har tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för bostadsförsörjningen. Uppgifterna ska särskilt grundas på en analys av den demografiska utvecklingen, av efterfrågan på bostäder, bostadsbehovet för särskilda grupper och marknadsförutsättningar.

Länsstyrelsen och den aktör som har ansvar för det regionala tillväxtarbetet i respektive län samt andra regionala organ ska dessutom få möjlighet att yttra sig över kommunens planering av bostadsförsörjningen utifrån

ett regionalt perspektiv. Detta gäller både planeringsförutsättningar och framtida behov och utvecklingstendenser i fråga om bl.a. befolkningsstruktur och näringslivsutveckling. Länsstyrelsen ska i sin rådgivning också uppmärksamma kommunerna på behovet av samordning med andra kommuner och verka för att samordningen kommer till stånd.

Enligt förordningen (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar ska länsstyrelsen årligen till Boverket lämna en rapport med en regional bostadsmarknadsanalys och med en redovisning av hur kommunerna lever upp till kraven enligt lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, hur länsstyrelsen lever upp till kravet i 3 § BFL och hur planeringen av bostadsförsörjningen samordnas inom kommunen, med andra kommuner och regionalt.

Boverket ska stödja länsstyrelserna i arbetet med att analysera bostadsmarknaderna och med att lämna råd, information och underlag till kommunerna för deras planering av bostadsförsörjningen. Verket ska årligen i en rapport till regeringen redovisa verksamheten och där sammanfatta och analysera länsstyrelsernas rapporter.

Enligt BFL får regeringen förelägga en kommun att ta fram nya riktlinjer, om riktlinjerna inte innehåller uppgifter om hur hänsyn har tagits till relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för bostadsförsörjningen.

Översiktsplanering och riktlinjer för bostadsförsörjning

Planläggning och andra ärenden enligt PBL ska främja bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet (2 kap. 3 § PBL). Kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen ska också vara vägledande vid tillämpningen av bestämmelsen (4 § BFL). Vidare ska det av översiktsplanen framgå hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder (3 kap. 5 § 5 PBL). Regleringen slår således fast att bostadsförsörjningsbehovet är ett allmänt intresse, liksom kopplingen mellan kommunernas bostadsförsörjningsansvar och planläggningen enligt PBL. Bestämmelserna lägger grunden för en samordning mellan den fysiska planläggningen enligt PBL och kommunernas arbete med riktlinjer för bostadsförsörjningen. I detta arbete är översiktsplanen ett viktigt verktyg för att genomföra kommunens intentioner när det gäller bostadsförsörjningen (prop. 2013/14:59 s. 22).

5.2 Kommunal översiktsplanering

Enligt bestämmelserna i 3 kap. PBL ska varje kommun ha en aktuell översiktsplan som omfattar hela kommunen. Ett grundläggande motiv för att föra in bestämmelser om kommunomfattande översiktsplaner i plan- och bygglagen (1987:10), förkortad ÄPBL, var främst decentraliseringen av beslutsansvar från staten till kommunerna (prop. 1985/86:1 s. 68 f.). Statens inflytande begränsades och kommunerna fick huvudansvaret för planläggning och byggbeslut. Formerna för dialog i planeringen mellan staten – via länsstyrelserna – och kommunerna reglerades i ÄPBL:s bestämmelser, där översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande blev centrala. Granskningsyttrandet ska ge besked om huruvida kommunens ställningstaganden i översiktsplanen kan genomföras utan ingripande från staten eller

inte. Ett ingripande kan ske om kommunens efterföljande beslut om detaljplan eller områdesbestämmelser kan antas stå i konflikt med de intressen som staten bevakar när det gäller markanvändning och bebyggelseutveckling, s.k. ingripandegrunder i 11 kap. 10 § PBL (se vidare avsnitt 7).

Vad är översiktsplanering?

Översiktsplaneringens syfte är att ge vägledning för beslut om användning av mark- och vattenområden samt om hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Kommunen ska i översiktsplanen redovisa sin bedömning av hur den kommer att tillgodose de allmänna intressen som ska beaktas vid användningen av mark- och vattenområden (3 kap. 4 § PBL). Planläggningen ska medföra att mark- och vattenområden ska användas för de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. Företräde ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning (2 kap. 2 § PBL). En översiktsplan är inte bindande (3 kap. 3 § PBL).

Av översiktsplanen ska enligt 3 kap. 5 § PBL framgå

1. grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden,
2. kommunens syn på hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras,
3. hur kommunen avser att tillgodose redovisade riksintressen och följa gällande miljökvalitetsnormer,
4. hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen,
5. hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder, och
6. sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken.

Översiktsplanen ska göra det möjligt att förenkla den efterföljande, mer detaljerade planläggningen. Översiktsplanens avvägningar och ställningstaganden förutsätts även ge vägledning för bygglovsprövning i områden där det saknas rättsverkande planer. Samtidigt ska planen ge berörda intressenter och kommuninvånare en uppfattning om hur kommunen kan komma att ställa sig till framtida anspråk på förändringar (prop. 2009/10:170 del 1 s. 169 f.).

Kommunfullmäktige ska minst en gång under mandattiden pröva om översiktsplanen är aktuell i förhållande till de krav som ställs på en sådan plan (3 kap. 27 §). Även länsstyrelsen ska minst en gång under samma tid i en sammanfattande redogörelse till kommunen redovisa sina synpunkter i fråga om statliga och mellankommunala intressen, som kan ha betydelse för planens aktualitet (3 kap. 28 §).

Nationella mål, planer och program ska beaktas

Kommunen ska i den fysiska planeringen bl.a. samordna översiktsplanen med relevanta nationella mål, planer och program. Antalet sådana mål, planer och program är betydande. Boverket konstaterar i en rapport till regeringen att 21 olika politik- och/eller ämnesområden har betydelse för den fysiska samhällsplaneringen. Boverket har identifierat 28 nationella

myndigheter som har ansvar inom ett eller flera områden. Till områdena hör totalt ett hundratal relevanta nationella mål, varav drygt 40 kan betecknas som övergripande mål.

Endast mål som är fastställda av riksdag eller regering, vanligtvis redovisade i den årliga budgetpropositionen, finns med i sammanställningen. Däremot är urvalet bredare när det gäller planer, program och strategier. Även sådana som är framtagna av nationella myndigheter och är kopplade till nationella mål, men som inte är lagreglerade har tagits med. Sammanställningen omfattar också strategier på EU-nivå och internationell nivå, som är viktiga för fysisk samhällsplanering.

Länsstyrelsens roll i översiktsplaneringen

Länsstyrelsen har flera uppgifter relaterade till fysisk planering. Uppgifterna när det gäller översiktsplanering finns i 3 kap. PBL. Kommunen ska samråda med länsstyrelsen när ett förslag till översiktsplan upprättas eller en ändring i planen genomförs. Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt ta till vara och samordna statens intressen och tillhandahålla underlag för kommunens bedömningar. Länsstyrelsen ska också ge råd i fråga om sådana allmänna intressen enligt 2 kap. PBL till vilka hänsyn ska tas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden. Länsstyrelsen ska även verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs och att redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken. Länsstyrelsen ska dessutom verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt och att bebyggelse och byggnadsverk inte blir olämpliga med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Myndigheter som har ett ansvar för riksintressen ska, enligt 2 § förordningen (1998:896) om hushållning med mark och vatten, lämna uppgifter i skriftlig form till länsstyrelsen om områden som myndigheterna bedömer vara av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken. Enligt 3 § i samma förordning ska länsstyrelsens arbete grundas på underlag från de andra myndigheterna.

Länsstyrelsen ska vidare avge ett granskningsyttrande över ett förslag till översiktsplan. Av yttrandet ska det bl.a. framgå om förslaget inte tillgodoser ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken, om frågor gällande mellankommunala intressen inte samordnas på lämpligt sätt och om bebyggelse eller ett byggnadsverk blir olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion. Motsvarande bestämmelser finns också för detaljplanering enligt 5 kap. PBL (3 kap. 16 § PBL). Länsstyrelsen ska dessutom överpröva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, om beslutet kan antas innebära att bl.a. ett riksintresse enligt 3 och 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses. Överprövning ska även ske om regleringen av sådana frågor om användning av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt. Länsstyrelsen ska upphäva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser i dess helhet, om beslutet har en sådan innebörd (11 kap. 10 och 11 §§ PBL).

Ett regionplaneorgan (se närmare avsnitt 5.3) har möjlighet att formellt yttra sig över förslag till översiktsplaner som berör regionen (3 kap. 8 §). Vidare kan regionplaneorganet begära att länsstyrelsen ska överpröva kommunala beslut om detaljplaner, som innebär att kommunen avviker från samordningsinsatser som angetts i en regionplan (se närmare avsnitt 5.3).

Länsstyrelsen ska vidare minst en gång under kommunfullmäktiges mandatperiod redovisa sina synpunkter i fråga om sådana statliga och mellankommunala intressen som kan ha betydelse för översiktsplanens aktualitet. Synpunkterna ska redovisas i en sammanfattande redogörelse till kommunen och det ska framgå hur synpunkterna förhåller sig till planen. Länsstyrelsen ska även lämna en redogörelse om kommunen begär det (3 kap. 28 § PBL).

Vidare ska länsstyrelsen under ett samråd om ett förslag att anta, ändra eller upphäva en regionplan, en översiktsplan, en detaljplan eller områdesbestämmelser på lämpligt sätt hålla andra berörda statliga myndigheter underrättade om planarbetet. Länsstyrelsen ska även underrätta berörda statliga myndigheter när en plan ställs ut för granskning. Statliga myndigheter ska under samrådet, i de fall de har synpunkter, framföra dem till länsstyrelsen. Slutligen ska länsstyrelsen underrätta andra statliga myndigheter, om dessa har haft synpunkter eller om de särskilt berörs av beslutet av en antagen, ändrad eller upphävd översiktsplan eller regionplan (2 kap. 1 § och 2 §§ och 3 och 4 §§ plan- och byggförordningen [2011:338]).

Länsstyrelsen har uppsikt inom länet över hushållningen med mark- och vattenområden (1 b § förordningen [1998:896] om hushållning med mark och vatten). Myndigheten ska vidare ställa samman utredningar, program och annat planeringsunderlag som har betydelse för hushållningen med mark och vatten i länet och som finns hos statliga myndigheter (3 kap. 12 § miljöbalken). Länsstyrelsen ska också på begäran tillhandahålla sådant planeringsunderlag åt kommuner och myndigheter, som ska tillämpa miljöbalken och som är skyldiga att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken.

5.3 Fysisk planering på regional nivå

Kommunal samverkan inom fysisk planering

Kommunal samverkan sker i de flesta fall när ett konkret behov av samverkan uppstår. Samverkan uppkommer då mellan de kommuner som berörs av den specifika frågan. Samarbetet sker genom kommunalförbund eller formlöst. Samarbetet kan omfatta flera län. Det finns även samarbeten som går över landsgränserna, exempelvis Greater Copenhagen som består av Skåne läns landsting samt Region Hovedstaden och Region Sjælland i Danmark.

Kommunalt samarbete inom fysisk planering sker i huvudsak i andra former än regionplanering enligt PBL (se nedan). Vissa samarbeten har resulterat i gemensamma översiktsplaner mellan flera kommuner (jfr Linköping–Norrköping respektive Falun–Borlänge). På flera håll samverkar kommunerna inom plan- och bebyggelsefrågor. Det kan handla om bostadsutveckling och byggande i allmänhet, att ta fram gemensamt planeringsunderlag eller

att inrätta gemensamma nämnder. Det förekommer också flera samarbeten som omfattar fysisk planering med infrastruktur-, kollektivtrafik- och utvecklingsfrågor. Syftet kan vara att uppnå gemensamma positiva effekter, bidra till bättre funktionella samband eller att stärka arbetsmarknaden.

Under senare tid har arbeten också bedrivits med att på olika sätt koppla samman de kommunala fysiska planerna med det regionala tillväxtarbetet. Exempelvis har för Stockholms län en regionplan och en regional utvecklingsstrategi utarbetats i ett och samma dokument. I Örebro län har kommunernas översiktsplaner kopplats samman med den regionala utvecklingsstrategin genom en regional översiktsplan. I Skåne län har en strukturbild upprättats som innehåller både fysiska frågor och utvecklingsfrågor.

Regionplanering

Regionplanering enligt PBL innebär att två eller flera kommuner gemensamt planerar hur mark- och vattenområden ska användas. Dagens regionplanering regleras i två lagstiftningar i Sverige. Det finns en särskild lag (1987:147) om regionplanering för kommunerna i Stockholms län som anger att regionplanering där är obligatorisk och ska bedrivas av landstinget. För Sveriges övriga kommuner är regionplaneringen frivillig och ska bedrivas av kommunalförbund. Dessa regler finns i 7 kap. PBL. Avsikten är att erbjuda ett system för planering som ett fastare alternativ till ett informellt samarbete (prop. 1985/86:1 s. 189 f.).

Regeringen utser ett regionplaneorgan efter initiativ på nationell, regional eller lokal nivå. I första hand förutsätts de berörda kommunerna själva initiera frågan (prop. 1985/86:1 s. 664 f.). Regeringen beslutar också vilka kommuner som ska ingå i planeringen. De kommuner som ingår bildar planeringens geografiska gränser. Antalet kommuner som kan ingå är obegränsat. Regeringen ska inte besluta om regionplanering, om det finns ett utbrett motstånd bland kommunerna. Det krävs att berörda kommuner rent allmänt ska ha visat ett intresse för planeringen. Regeringen kan dock besluta om en kommuns medverkan mot dess vilja. Skälet är att en kommun inte ska kunna förhindra att regionplanearbetet ges en lämplig geografisk omfattning. Medverkan från en viss kommun kan vara en förutsättning för att komma fram till lösningar som ser till hela regionens bästa. Kommuner som vill inträda eller utträda måste begära detta hos regeringen (prop. 1985/86:1 s. 191 f. samt prop. 2009/10:170 del 1 s. 253 f. och s. 458).

Gemensamt för regionplanering enligt 7 kap. PBL och enligt lagen om regionplanering för kommunerna i Stockholms län är regionplaneorganets uppgifter, möjligheten men inte skyldigheten att upprätta en regionplan, regionplanens icke-bindande men vägledande funktion, regionplanens innehåll, förfarandet när en regionplan ska upprättas och ändras, regionplanens giltighetstid, regeringens överprövning, samt möjligheterna att överklaga en regionplan.

Lagstiftningarna skiljer sig åt andra sidan åt beträffande om regionplanering ska bedrivas, ansvarigt organ för planeringen, möjligheten att bestämma den geografiska avgränsningen för planeringen, vilka som ska underrättas om beslut att anta, ändra och upphäva en regionplan, samt vilka parter som ska tillsändas regionplanen när den har vunnit laga kraft.

Regionplanering syftar till att ge stöd för ett regionalt perspektiv i den kommunala översiktsplaneringen liksom för arbetet i övrigt på regional nivå (prop. 2009/10:170 del 1 s. 253). En regionplan ska vara vägledande för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser. Planen ska ange grunddragen för mark- och vattenanvändningen samt riktlinjer för lokalisering av bebyggelse och byggnadsverk, om det har betydelse för de kommuner som omfattas av planeringen. Enligt den lag som gäller för kommunerna i Stockholms län ska Stockholms läns landsting som regionplaneorgan ha hand om sådan utrednings- och samordningsverksamhet beträffande regionala frågor (regionplanering) som avses i 7 kap. 1 § PBL (1 § lagen om regionplanering för kommunerna i Stockholms län). Regionplanering innebär således att ett regionplaneorgan ska utreda frågor om användningen av mark- eller vattenområden som angår två eller fler kommuner och samordna översiktsplanering för dessa kommuner i den mån det behövs. Regionplaneringen kan omfatta exempelvis frågor om bebyggelse och tillhörande anläggningar, infrastruktur, kollektivtrafik, grönområden, kulturmiljöer, vattenförsörjning, avlopp, avfall, stormarknader och transportterminaler samt anläggningar för energiproduktion, undervisning och vård (jfr 7 kap. 1 § PBL samt prop. 1985/86:1 s. 188 f. och 669 f.).

Regionplaneorganet kan men måste inte upprätta en regionplan. En regionplan gäller i åtta år och kan ändras eller upphävas. Planen ska utformas så att innebörden och konsekvenserna tydligt framgår (7 kap. 6 och 7 §§ och 10–22 §§ PBL).

Regionplaneorganet har möjlighet att formellt yttra sig över förslag till översiktsplaner och detaljplaner som berör regionen (3 kap. 9 och 22 §§ samt 5 kap. 29 § PBL). Vidare kan regionplaneorganet begära att länsstyrelsen ska överpröva kommunala beslut om detaljplaner som innebär att kommunen har avvikit från samordningsinsatser som angetts i en regionplan (11 kap. 10 § PBL samt prop. 1985/86:1 s. 669).

Regionplaneorganet väljer självt organisation och arbetsform för sina uppgifter. Vid upprättande av en regionplan gäller dock vissa styrande moment. Regionplaneorganet ska först upprätta ett förslag till plan, där hänsyn till och samordning med relevanta nationella och regionala mål, planer och program ska redovisas. Därefter ska samråd ske med länsstyrelsen, berörda kommuner, andra regionplaneorgan och organ som har ansvar för regionalt tillväxtarbete och planering för transportinfrastruktur, kommunens medlemmar samt andra myndigheter, sammanslutningar och enskilda som har ett väsentligt intresse av förslaget. Sedan ska regionplaneorganet upprätta en samrådsredogörelse, ställa ut förslaget och efter utställningen slutligen upprätta ett särskilt utlåtande. Om förslaget ändras väsentligt efter utställningstiden, ska det ställas ut på nytt.

En regionplan ska antas, ändras och upphävas av fullmäktige i det kommunalförbund eller regionplaneförbund som är regionplaneorgan (7 kap. 9 § PBL).

När beslutet har vunnit laga kraft, ska planen sändas till länsstyrelsen i länet. Regeringen kan överpröva ett regionplanebeslut, om beslutet kan antas innebära att ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses (11 kap. 13 och 14 §§ PBL).

Regionplaneringen och den kommunala självstyrelsen

Regeringens beslut om regionplanering förutsätter, som redogjorts för ovan i detta avsnitt, en bred uppslutning bland de berörda kommunerna, men regeringen kan besluta om att en enskild kommun ska ingå i planeringen mot kommunens vilja.

I fråga om översiktsplaner föreskriver PBL dels att varje kommun ska ha en översiktsplan, dels att översiktsplanen ska vara aktuell. När det gäller detaljplaner anger PBL under vilka förutsättningar mark- och vattenområdets lämplighet för bebyggelse ska prövas genom detaljplan.

Landstingen har ingen uppgift att planlägga användningen av mark och vatten enligt PBL och omfattas därför inte av det kommunala planmonopolet (se närmare avsnitt 6.4). När det gäller regionplanering finns dock ett undantag från det kommunala planmonopolet enligt PBL. Undantaget finns i lagen om regionplanering för kommunerna i Stockholms län. Enligt denna lag ansvarar Stockholms läns landsting som regionplaneorgan för att upprätta en regionplan. För övriga delar av Sverige gäller det kommunala planmonopolet och PBL:s regler om regionplanering.

När reglerna om regionplanering infördes i svensk rätt genom 1947 års byggnadslag (1947:385), förkortad BL, menade några kommuner att det statliga inflytandet var för starkt och att en kommuns utveckling kunde hämmas av regionplanering. Regionplanering enligt BL hade ett större inslag av tvång än dagens regler i det att kommunerna var tvungna att ingå i en regionplanering om regeringen beslutade om det. Regionplanering enligt BL gick ut på att en regionplan skulle upprättas. Regeringen konstaterade att det allmännas intresse av bebyggelsens planläggning och markens användning hade blivit mycket starkare än tidigare. Regeringen bedömde att den kommunala självstyrelsen kunde begränsas med hänsyn till att det allmänna intresset av gemensam planläggning väjde tyngre än en kommuns motstående vilja. Regeringen anförde att inskränkningarna i självbestämmanderätten hade begränsats till vad som behövdes för att de statliga myndigheterna skulle kunna se till att de allmänna intressena beaktades tillräckligt i regionplanerna och att någon kommuns intresse inte eftersattes på ett otillbörligt sätt (prop. 1947:131 s. 99).

Vid införandet av ÄPBL, år 1987 framförde vissa kommuner att regionplaneringen strikt måste begränsas till att belysa regionala frågor, så att den inte skulle inkräkta på det kommunala planmonopolet. Regeringen uttalade att det var angeläget att regionplaneorganets arbetsuppgifter skulle begränsas till klart regionala frågor och inriktas på att i sådana frågor skaffa fram underlag för medlemskommunernas och de statliga myndigheternas planering inom regionen. Det skulle med andra ord vara fråga om spörsmål som borde behandlas ur ett vidare perspektiv än den enskilda kommunens eller där olika kommuners önskemål kunde behöva sammanjämkas. Om initiativet till att inrätta ett regionalt organ föranletts av konkreta problem som det var mycket angeläget att lösa, kunde det enligt regeringen bl.a. av kostnadsskäl vara befogat att i sådana fall begränsa regionplaneorganets kompetens till just dessa arbetsuppgifter. Farhågorna för att regeringen då skulle kunna inskränka kommunernas eget planeringsansvar på ett olämpligt sätt var enligt regeringen obefogade. Om situationen i ett område var sådan att det för ett välordnat samhällsbyggande fordrades samfälliga lösningar i de berörda kommunernas

gemensamma intresse, kunde det enligt regeringen inte betecknas som en obehörig begränsning av den primärkommunala kompetensen att regeringen, i sitt förordnande av regionplaneorgan, bemyndigade detta att bevaka de för området gemensamma planfrågorna (prop. 1985/86:1 s. 196).

Vid en översyn av ÄPBL år 1994 föreslog Plan- och byggtutredningen (SOU 1994:36) att regeringen skulle kunna utse ett särskilt regionplaneorgan med representanter från staten och berörda kommuner för att tillgodose viktiga regionala intressen, t.ex. stora infrastruktursatsningar, eller för att lösa allvarliga miljöproblem. Regeringen bedömde att en förstärkning av det regionala perspektivet i den fysiska planeringen var nödvändig och att den mellankommunala och regionala samordningen behövde utvecklas och komma till stånd i ökad omfattning. Trots detta ansågs, bl.a. mot bakgrund av pågående utrednings- och samordningsarbeten och remisskritik, att PBL:s bestämmelser om frivillig regionplanering skulle behållas tills vidare (prop. 1994/95:230 s. 104 f.).

Vid en senare översyn av PBL föreslog PBL-kommittén i sitt slutbetänkande (SOU 2005:77) att reglerna om regionplanering skulle behållas oförändrade och att det regionala perspektivet skulle stärkas inom ramen för det befintliga plansystemet. Kommittén uttalade att det fanns brister i den mellankommunala samordningen, men att det inte var motiverat att införa tvingande regler för regionplanering eller en ny mellankommunal planform.

5.4 Planering för transportinfrastruktur

Enligt förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur ska det inom varje län upprättas en plan till ledning vid fördelning av medel för investeringar och förbättringsåtgärder. Om det bedöms ändamålsenligt, får en gemensam plan tas fram för två eller flera län. Länsplanen ska upprättas med hänsyn till de samlade transportbehoven inom en region. Länsplanen ska vidare ange den inriktning på åtgärder som bedöms ha störst effekt för att nå de transportpolitiska målen. Det ansvariga planeringsorganet ska begära in förslag om vilka objekt som bör utföras i länet från regionala kollektivtrafikmyndigheter, kommuner, landstinget och andra berörda myndigheter. Innan planen fastställs ska yttranden inhämtas från dessa myndigheter, Trafikverket, Försvarsmakten och berörda organisationer. Syftet med förordningen är att åstadkomma en bättre samordning av de olika trafikslagens investeringsplanering på regional nivå samt att åtgärder ska planeras och genomföras utifrån en helhetssyn på de samlade transportbehoven och utifrån effekterna på markanvändning och miljö (prop. 1996/97:53 s. 14 f.).

Länsplanen ska avse tolv år och bl.a. omfatta investeringar i statliga vägar som inte ingår i stamvägnätet och olika typer av åtgärder, t.ex. sådana som kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt, och sådana som ger effektivare användning av befintlig infrastruktur.

Enligt lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län är det i vissa angivna län landstingen som upprättar och fastställer länsplanen. I Gotlands län har kommunen samma ansvar. I andra län har samma

uppgift tilldelats samverkansorgan enligt lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen. I Stockholms län har länsstyrelsen haft uppgiften. I propositionen Ett enhetligt regionalt utvecklingsansvar (prop. 2017/18:206) som regeringen nyligen överlämnade till riksdagen föreslås att lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län ändras så att den omfattar samtliga län. Förslaget innebär att ansvaret för att upprätta och fastställa länsplaner i fortsättningen kommer att innehas av landstingen i alla län, med undantag för Gotlands län. Eftersom lagen kommer att omfatta samtliga län föreslås bl.a. att lagen om samverkansorgan i länen ska upphöra att gälla.

Trafikverket ska lämna underlag till länsplanen. Underlaget ska avse gällande nationella planeringsförutsättningar och ange inriktningsmål inom respektive trafikslag samt vilka särskilda regionala aspekter som bör beaktas. Trafikverket ska därutöver lämna förslag till vilka regionala infrastrukturobjekt som bör genomföras och lämna en redovisning av objektens beräknade kostnader.

Ansvaret för att genomföra länsplanerna ligger hos Trafikverket dels genom att utföra statliga investeringar, dels genom att lämna bidrag till kommuner och trafikhuvudmän. Beslut om mindre åtgärder fattas årligen av länsstyrelsen i samråd med Trafikverket. Trafikverket ska fortlöpande också underrätta det ansvariga planeringsorganet om de åtgärder i länsplanen som genomförs och årligen redovisa hur de fastställda länsplanerna genomförts till regeringen. Redovisningen ska enligt 14 § förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur omfatta uppgifter om genomförda åtgärder, uppnådda effekter, hur de nationella inriktningsmålen har uppfyllts, kostnader och anslagsförbrukning.

5.5 Planering för kollektivtrafikförsörjning

Längre resor som människor gör i sin vardag, exempelvis resor som görs i tjänsten eller på fritiden, hanteras av en interregional kollektivtrafik. I och med en samhällsutveckling där arbetsmarknadsregionerna blivit färre och större, har högre krav ställts på den interregionala kollektivtrafiken.

Den 1 januari 2012 trädde lagen (2010:1065) om kollektivtrafik i kraft. Flera faktorer låg bakom behovet av en ny kollektivtrafiklag. Bland annat trädde en ny EU-förordning om kollektivtrafik på järnväg och väg i kraft i december 2009 som krävde ett annat system för huvudmannaskapet och för att utföra kollektivtrafiken. Vidare behövde de nya transportpolitiska målens genomslag i kollektivtrafiken stärkas och lagstiftningen moderniseras.

Den nya kollektivtrafiklagen har flera syften. Ett är att skapa förutsättningar för kommersiell trafik. Kopplingen mellan kollektivtrafikplaneringen och andra samhällsområden ska också öka. Gentemot resenären syftar lagen till att skapa förutsättningar för en mer dynamisk marknad, ökat kundfokus och större valfrihet för resenären genom fler resealternativ. Ett ytterligare syfte är en tydligare rollfördelning mellan politik och verksamhet.

Det ska finnas en regional kollektivtrafikmyndighet i varje län. Det är landstinget och kommunerna i länet som har ett gemensamt ansvar för den regionala kollektivtrafiken. De får komma överens om att antingen

landstinget eller kommunerna ska vara den regionala kollektivtrafikmyndigheten. I Stockholms län är det landstinget som ensamt har ansvar för den regionala kollektivtrafiken, om inte landstinget och länets kommuner kommer överens om att dela ansvaret. I Gotlands län är det kommunen som har ansvaret. Den regionala kollektivtrafikmyndigheten i de län där det råder ett gemensamt ansvar ska organiseras som ett kommunalförbund. Detsamma gäller i de län där kommunerna ensamma bär ansvaret för den regionala kollektivtrafiken. De ansvariga kan även komma överens om att organisera den regionala myndigheten som en gemensam nämnd i stället för som ett kommunalförbund (2 kap. 1–2 §§ lagen om kollektivtrafik).

Genom att organisera kollektivtrafiken i politiska organ kan samverkan med andra strategiska utvecklingsbeslut öka, exempelvis med kommunernas bebyggelseplanering, regional utveckling, miljöförbättrande åtgärder, åtgärder som minskar utanförskap och transportinfrastrukturinvesteringar (prop. 2009/10:200 s. 75).

Olika organisationsformer i landet

Kollektivtrafiken omfattar många olika aktörer. Kommuner och landsting är ansvariga för den regionala kollektivtrafikmyndigheten. Operatörerna kör tåg, bussar, flyg, taxi och båttrafik. Trafikverket äger och förvaltar vägar och järnvägar. Trafikverket har sedan lagen om kollektivtrafik trädde i kraft uppdraget att verka för kollektivtrafikens utveckling. I statens ansvarsområde ingår flera delar, bl.a. att tillhandahålla övergripande transportinfrastruktur, att utveckla och samordna den interregionala kollektiva persontrafiken, att hantera statlig medfinansiering till regionala kollektivtrafikanläggningar samt att hantera anslaget för trafikavtal som syftar till att skapa en bättre interregional tillgänglighet än vad som åstadkoms av kommersiellt lönsam kollektivtrafik. Transportstyrelsen har ett tillsynsansvar enligt förordningen (2011:1126) om kollektivtrafik. Lagen ger landstinget och länets kommuner en viss frihet att besluta om organisationsform för den regionala kollektivtrafikmyndigheten. Därför finns det i dag tre olika sätt som ansvariga har valt att organisera sig på. I tre län är kollektivtrafikmyndigheten organiserad som ett kommunalförbund (Norrbottens, Södermanlands och Västernorrlands län). I 13 län är landstinget kollektivtrafikmyndighet (Gävleborgs, Hallands, Jämtlands, Jönköpings, Kalmar, Kronobergs, Skåne, Stockholms, Uppsala, Västmanlands, Västra Götalands, Örebro och Östergötlands län) och i fyra län är samverkansorgan kollektivtrafikmyndighet (Blekinge, Dalarnas, Värmlands och Västerbottens län). Landstinget ingår även i kommunalförbunden och samverkansorganen. I Gotlands län är kommunen kollektivtrafikmyndighet.

De regionala trafikförsörjningsprogrammen

De regionala kollektivtrafikmyndigheterna ska regelbundet fastställa mål i ett trafikförsörjningsprogram för den regionala kollektivtrafiken. Programmet ska uppdateras vid behov (2 kap. 8 § kollektivtrafiklagen). När programmen tas fram, ska regionala kollektivtrafikmyndigheter i angränsande län involveras genom samråd. Likaså ska samråd hållas med andra berörda myndigheter, organisationer, kollektivtrafikföretag samt företrä-

dare för näringsliv och resenärer. I de län där landstinget är ensam kollektivtrafikmyndighet ska samråd även ske med kommunerna (2 kap. 9 § kollektivtrafiklagen).

Trafikförsörjningsprogrammen bör kunna användas såväl i samband med fysisk och annan samhällsplanering som vid planering av infrastruktur på lokal, regional och nationell nivå. En effektiv samordning mellan myndigheter med ansvar för fysisk planering och den regionala kollektivtrafikmyndigheten har bedömts vara nödvändig. för att redan från första början i planering och projektering kunna skapa goda möjligheter för en attraktiv och konkurrenskraftig kollektivtrafik (prop. 2009/10:200 s. 48).

Nationellt handlingsprogram för kollektivtrafiken

Trafikverket använder sig av det nationella programmet för kollektivtrafik när den nationella planen för transportinfrastruktur utarbetas. I den nationella planen görs flera kopplingar till kollektivtrafiken och trafikförsörjningsprogrammen, både utifrån strategiska beröringspunkter och i konkreta åtgärdsfall.

5.6 Regionalt tillväxtarbete

Regionalt tillväxtarbete avser insatser för att skapa hållbar regional tillväxt och utveckling. Arbetet syftar till att uppfylla den regionala tillväxtpolitikens mål och främja en hållbar regional tillväxt. Bestämmelser om regionalt tillväxtarbete och om länsplaner för regional transportinfrastruktur har hittills funnits i lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län och i lagen om (2002:34) om samverkansorgan i länen. Lagarna anger vilka uppgifter som ingår i det regionala utvecklingsansvaret och gäller för de län där ett politiskt organ har tagit över ansvaret för det regionala tillväxtarbetet från staten. Ansvaret låg tidigare på länsstyrelsen i samtliga län. Förslaget i propositionen Ett enhetligt regionalt utvecklingsansvar (prop. 2017/18:206) (avsnitt 5.4) innebär att det regionala utvecklingsansvaret, till skillnad från vad som gällt hittills, i fortsättningen kommer att innehas av landstingen i alla län, med undantag för Gotlands län där kommunen har ansvaret enligt lagen.

Utöver de nämnda lagarna regleras det regionala tillväxtarbetet av förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete, förordningen (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken samt ett antal förordningar om regionala företagsstöd. Utöver det som regleras i lagar och förordningar ges erbjudanden och uppdrag till aktörer med regionalt utvecklingsansvar genom särskilda regeringsbeslut och i länsstyrelsernas regleringsbrev.

Det regionala tillväxtarbetet utförs av flera olika aktörer som myndigheter, kommuner eller civila samhällets organisationer och omfattar därmed flera uppgifter. Den som har ansvaret för det regionala tillväxtarbetet ska utarbeta och fastställa en strategi för länets utveckling och samordna genomförandet av strategin. När strategin ska utarbetas och genomföras, ska samråd och samverkan ske med berörda kommuner, landsting samt länsstyrelser och andra berörda myndigheter. Näringslivet och

det civila samhällets organisationer i länet ska erbjudas möjlighet till samverkan.

Den regionala utvecklingsstrategin ska vara den samlade strategin för ett eller flera läns regionala tillväxtarbete. Den binder samman planeringsprocesser av betydelse för en hållbar regional utveckling och ska bidra till sektorsövergripande samverkan mellan länen. Strategin ska ligga till grund för de regionala strukturfondsprogrammen inom målet Investering för tillväxt och sysselsättning och inom målet Europeiskt territoriellt samarbete, och beaktas när man tar fram andra regionala strategier och program (8 § förordningen om regionalt tillväxtarbete). Strategin ska även vara utgångspunkt vid urvalet av insatser när länsstyrelserna och aktörerna med regionalt utvecklingsansvar fattar beslut om statliga medel för regionala tillväxtåtgärder.

Regeringen beslutade i juli 2015 om den nya nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020 (dnr N2015/5297/RTS). Strategin är även styrande för användningen och uppföljningen av anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder under utgiftsområde 19 Regional tillväxt. Strategin ska även bidra till att uppnå den regionala tillväxtpolitikens mål om utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft. Strategin innehåller regeringens prioriteringar för det regionala tillväxtarbetet. Prioriteringarna ska vara vägledande i utveckling och genomförande av regionala utvecklingsstrategier samt andra strategier och program inom det regionala tillväxtarbetet. De ska även ligga till grund för de statliga myndigheternas medverkan i arbetet. Prioriteringarna är innovation och företagande, attraktiva miljöer och tillgänglighet, kompetensförsörjning och internationellt samarbete.

De regionala utvecklingsstrategierna

De regionala utvecklingsstrategierna (RUS) utgör kärnan i det regionala tillväxtarbetet. Förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete reglerar vad strategierna ska innehålla. Den nationella strategin för regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020 är vägledande för det regionala tillväxtarbetet. Legitimitet och mandat att leda arbetet ges aktören med regionalt utvecklingsansvar genom ett tydligt uppdrag från regeringen samt förtroende från bl.a. kommunerna i länet i samverkan. De regionala utvecklingsstrategierna ska uppdateras löpande och ska ses över åtminstone en gång mellan varje val till landstings- och kommunfullmäktige.

Förordningen om regionalt tillväxtarbete anger ett antal bestämmelser för de regionala utvecklingsstrategierna. Den regionala utvecklingsstrategin ska vara en samlad och sektorsövergripande strategi för det regionala tillväxtarbetet i ett eller flera län och innehålla mål och långsiktiga prioriteringar för det regionala tillväxtarbetet. Den ska bidra till sektorsövergripande samverkan mellan länen och mellan aktörer på lokal, regional, nationell och internationell nivå. Den ska vidare ligga till grund för strukturfondsprogrammen inom målet Investering för tillväxt och sysselsättning och inom målet Europeiskt territoriellt samarbete, och beaktas när man tar fram andra regionala strategier och program. Den regionala utvecklingsstrategin ska vidare upprättas utifrån en analys av de särskilda förutsättningarna för hållbar regional tillväxt och utveckling i länet. Den som har ansvaret för det regionala tillväxtarbetet ska följa utvecklingen i länet och analysera,

följa upp och utvärdera det regionala tillväxtarbetet i länet. Arbetet med analyser, uppföljning och utvärdering ska ske löpande, systematiskt och långsiktigt. Den som har ansvaret för det regionala tillväxtarbetet ska årligen rapportera resultatet av dessa analyser, uppföljningar och utvärderingar. Strategin ska lämnas till regeringen och till vissa statliga myndigheter när den har fastställts eller uppdaterats. När den regionala utvecklingsstrategin har fastställts eller uppdaterats ska den lämnas till regeringen och de myndigheter och aktörer som listas i förordningen.

Statliga myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet

Statliga myndigheter ska, enligt förordningen om regionalt utvecklingsansvar, inom sitt verksamhetsområde verka för att målet i den regionala tillväxtpolitiken uppnås. Statliga myndigheter ska bl.a. samråda med och löpande informera den aktör som har det regionala utvecklingsansvaret. Statliga myndigheter ska även inom sitt verksamhetsområde ge det bidrag som behövs till den som har ansvaret för det regionala tillväxtarbetet samt prioritera myndighetsgemensamma insatser i det regionala tillväxtarbetet. Boverket, länsstyrelserna, Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket, Statens energimyndighet, Sveriges geologiska undersökning, Tillväxtverket och Trafikverket är några av de myndigheter som listas i förordningen och som därmed omfattas av förordningens regleringar gällande deras medverkan i det regionala tillväxtarbetet.

6 En ny regional fysisk planering

6.1 Nya bestämmelser om länsvis regional fysisk planering bör införas

Regeringens förslag: I plan- och bygglagen ska nya bestämmelser om regional fysisk planering ersätta bestämmelserna om regionplanering.

Regional fysisk planering ska omfatta frågor av betydelse för den fysiska miljön som angår två eller flera kommuner i ett län. I likhet med övrig planläggning enligt plan- och bygglagen ska planläggningen avse mark och vatten.

Bostadsplaneringskommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Kommittén föreslår att bestämmelserna införs i en ny lag om regional fysisk planering.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser delar bedömningen att bostadsförsörjning och en hållbar utveckling bättre kan tillgodoses med regional fysisk planering och att sådan planering bör ske länsvis. Majoriteten av remissinstanserna anser dock att reglerna bör införas i plan- och bygglagen.

Försvarsmakten anser att det är positivt att en regional fysisk planering införs som kan samla och avväga intressena tidigt i processen och påpekar att det är viktigt att rätt underlag beaktas i den regionala planeringen. *Statskontoret* stöder förslaget om en ny regional planering eftersom det

skapar förutsättningar för ökad samordning mellan olika planeringssystem, sektorsintressen och geografiska nivåer samt förbättrade planeringsunderlag. Även *Energimyndigheten*, *Trafikverket* och *Trafikanalys* för fram liknande synpunkter och anser att förslagen kan förbättra och utveckla den regionala samhällsplaneringen.

Majoriteten av länsstyrelserna, bl.a. *länsstyrelserna i Jönköpings, Kalmar, Uppsala och Östergötlands län*, ser positivt på förslaget och flera länsstyrelser, bl.a. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län*, menar att kraven på bostadsförsörjning och hållbar utveckling bättre kan tillgodoses genom samordning mellan lokal, regional och nationell nivå och de olika planeringsslag som finns. *Länsstyrelsen i Skåne län* avstyrker däremot förslaget och framhåller att införandet av ytterligare en planeringsnivå kan riskera att försvaga systemet och kommunens förutsättningar att hantera bostadsförsörjningen.

Flera landsting och samverkansorgan, bl.a. *Värmland läns landsting*, menar att en regional fysisk planering skulle effektivisera arbetet med bostadsförsörjning för en socialt, miljömässigt och ekonomiskt hållbar utveckling. *Samverkansorganet i Uppsala län* anser att förslaget kan bidra till att hållbara lösningar inom fysisk planering och infrastruktur kan skapas.

En rad kommuner, bl.a. *Alingsås, Heby, Hässleholms, Kalmar, Krokoms, Malmö, Mariestads, Norrköpings, Nyköpings, Varbergs, Östersunds och Östra Göinge kommuner*, är positiva till införandet av regional fysisk planering. *Stockholms kommun* anser att förslagets intention om en ökad regional samordning i Sverige i grunden är god. Kommunen anser dock inte att det finns behov av ytterligare aktörer, snarare finns det ett behov av att få kommuner som inte i tillräcklig utsträckning bidrar till den regionala utvecklingen att ta ett större ansvar. Även *Linköpings kommun* pekar på att det finns risk för att planinstrumentet inte förankras i kommunerna och därför inte följs, att medborgarna inte får tillräckligt inflytande och att den nya planeringsnivån medför omfattande byråkrati och att bostadsbyggnadsprocessen därmed förlängs. *Solna och Nacka kommuner* ser inga särskilda skäl att förorda någon ändring av de förutsättningar som redan tillämpas för regional planering. *Åre kommun* menar att krav på regional samordning inte ensamt kommer att öka bostadsbyggandet, men tillsammans med faktiska satsningar på järnväg och annan transportinfrastruktur kan det bli verksamt om insatserna sker där regionala drivande funktioner samverkar med kommunala strömningar. *Umeå kommun* anser att förslaget om införandet av regional fysisk planering riskerar att försämra effektiviteten genom att planeringen försvåras och att överskådligheten minskar.

Blekinge tekniska högskola ställer sig positiv till förslaget att införa en utvecklad regional plannivå men är tveksam till om förslaget till nytt planinstrument leder till utvecklandet av en användbar verksamhet.

Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker kommitténs förslag i fråga om vad den regionala fysiska planeringen ska omfatta eller har inte någon invändning mot det. *Tillväxtverket* understryker behovet av en regional samhällsplanering i förhållande till näringslivets utveckling. *Malmö kommun* anser att det regionala fysiska programmet bör fokusera på strategiska och strukturella frågor på regional nivå, samt fungera som ett komplement till kommunernas fysiska planering.

När det gäller Bostadsplaneringskommitténs förslag om att bestämmelserna ska införas i en ny lag om regional fysisk planering är remissutfallet blandat.

Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen) är kritisk till att de föreslagna ändringarna ska placeras i en särskild lag i stället för i PBL. Domstolen pekar på att kommitténs förslag liknar den regionplanering som bedrivs i Stockholms län med stöd av 7 kap. PBL och att det föreslagna regionala fysiska programmet till innehåll och former liknar detaljplaner och översiktsplaner. *Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* och *Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* är av samma uppfattning som hovrätten. Även majoriteten av länsstyrelserna, bl.a. *länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala och Örebro län*, anser att regleringen bör ingå i PBL.

Länsstyrelserna i Gävleborgs och Västmanlands län tillstyrker däremot kommitténs förslag om att införa bestämmelserna i en ny lag. Det gör även flera landsting och samverkansorgan, bl.a. *Blekinges, Hallands, Östergötlands och Dalarnas läns landsting*, liksom *Samverkansorganet i Uppsala län*.

Remissutfallet bland kommunerna är mer blandat. *Göteborgs, Mösterås, Norrköpings och Umeå kommuner* avstyrker förslaget att de nya bestämmelserna ska införas i en ny lag medan det tillstyrks av *Järfälla, Luleå och Motala kommuner* samt av *Sveriges Kommuner och Landsting*. Övriga kommuner uttalar sig inte om förslaget i detta avseende.

De flesta remissinstanser som yttrar sig i fråga om planeringens geografiska avgränsning tillstyrker förslaget, bl.a. *Blekinge, Hallands och Västmanlands läns landsting*, eller har inga invändningar mot det. Samtidigt uttrycker flera remissinstanser behovet av en mer flexibel gränsdragning för planering. Bland dessa finns flera länsstyrelser, t.ex. *länsstyrelserna i Jämtlands, Västernorrlands och Västra Götalands län*.

Jämtlands läns landsting och *Åre och Östersunds kommuner* framhåller att den regionala planeringen bör utgå från de områden i regionen som har tydliga funktionella samband och där behovet och nyttan av samordnad planering därför är som störst. Även ett antal länsstyrelser, bl.a. *länsstyrelserna i Kalmar, Kronobergs, Västernorrlands, Västra Götalands och Östergötlands län*, anser att den geografiska indelningen för planeringen bör vara flexibel efter behov. Länsstyrelsen i Västra Götalands län framhåller särskilt att lokala arbetsmarknadsregioner eller de funktionella analysregionerna ger en bättre bild av var människor bor respektive arbetar. Även *Samverkansorganet i Värmlands län* och *Ljusdals, Nyköpings och Marks kommuner* anser att arbetsmarknadsregioner är den mest lämpliga indelningen. *Västra Götalands läns landsting* menar att förslaget bör vidareutvecklas så att planering även kan ske över länsgränserna. *Göteborgs kommun* menar att det är bättre att låta regional samverkan fortsätta växa fram ur de behov som finns, och att förslaget riskerar att ge negativa effekter på den nuvarande fungerande regionala planering som sker genom Göteborgsregionens kommunalförbund. Även *Kungsbacka kommun* förordar att samarbetet i den funktionella regionen Göteborgsregionen bibehålls och utvecklas. *Göteborgsregionens kommunalförbund* anför också att funktionella indelningar gör samverkan enklare än om administrativa avgränsningar styr. *Norrköpings kommun* föreslår att mellanregionala program ska få upprättas för länsövergripande arbetsmarknadsregioner på begäran av

berörda kommuner. *Jämtlands läns landsting* och *Åre* och *Östersunds kommuner* framhåller att den regionala planeringen bör utgå från de områden i regionen som har tydliga funktionella samband och där behovet och nyttan av samordnad planering därför är som störst.

Skälen för regeringens förslag

Regional fysisk planering kan vara ett viktigt inslag i samhällsplaneringen

Dagens bestämmelser om regionplanering beskrivs i avsnitt 5. Förutom regionplaneringen i Stockholms län, bedrivs regionplanering endast i delar av Västra Götalands län och Kungsbacka kommun i Hallands län där Göteborgsregionens kommunalförbund bedriver regionplanering sedan förbundet blev utsett till regionplaneorgan genom regeringsbeslut år 1988. Trots att reglerna om regionplanering funnits en längre tid har någon sådan planering inte kommit till stånd i andra delar av landet.

Planeringen i Stockholms- och Göteborgsregionerna sker utifrån olika förutsättningar och genom olika metoder. I Stockholms län bedrivs planeringen av landstinget och omfattar 26 kommuner. Regionplan upprättas löpande enligt reglerna i PBL. Efter överenskommelse med Länsstyrelsen i Stockholms län, som har det regionala utvecklingsansvaret i länet, utgör den senaste regionplanen (Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen, RUF 2010) också länets regionala utvecklingsstrategi. Även planeringen som Göteborgsregionens kommunalförbund bedriver sker enligt 7 kap. PBL men någon regionplan har inte antagits. I stället har de kommuner som ingår i planeringen antagit en s.k. strukturbild som anger övergripande element och principer som anses vara av betydelse för att skapa en samsyn kring hur regionen ska utvecklas.

I Skåne län har planering i stället skett främst genom arbetet med Strukturbild för Skåne. Detta arbete inleddes i början av 2000-talet och bakgrunden till arbetet var en önskan om en utökad dialog kring frågor som rör fysisk planering på regional nivå. Grunden i arbetet har varit att försöka skapa förutsättningar för hållbara fysiska strukturer på regional nivå genom att samplanera bebyggelsestruktur med infrastruktur och grönsstruktur och att skapa attraktiva livsmiljöer.

Erfarenheterna från planeringen i Göteborgsregionens kommunalförbund och från Skåne och Stockholms län är övervägande positiva. Styrkan har uppgetts vara att planeringen skapar ett regionalt forum som ger möjlighet och legitimitet att diskutera regionala frågor. Därutöver har den bl.a. bidragit till dialog, kunskap, informationsutbyten, analyser och annat planeringsunderlag samt gemensamma plattformar och strategier. Svagheter med planeringen har angetts vara genomförandet och avsaknaden av förhandlings- och finansieringsperspektiv.

Rörligheten över lokala och regionala gränser har ökat på flera håll. Den ökade rörligheten ses bl.a. genom att lokala arbetsmarknadsregioner växer samman och över tid blir färre. Detta stöds också av den kartläggning av de regionala förutsättningarna i landet som Bostadsplaneringskommittén har genomfört. Ökningen av rörligheten har sin grund i arbetsmarknaden och bostadsmarknaden. Det blir t.ex. allt vanligare att människor bor i en kommun och arbetar i en annan. Även de kommunala bostadsmarknaderna blir allt mer integrerade och rörligheten mellan dessa ökar därmed. Det ställer högre krav på att den inom- och mellanregionala infrastrukturen

fungerar väl och har en god kapacitet. När de infrastrukturella förutsättningarna förbättras, bostadsmarknaderna integreras, rörligheten avseende skol- och fritidsverksamhet ökar och verksamheter får utökade marknader att ta hänsyn till, växer behovet av samordning av den planering som bedrivs av kommuner, regioner och staten. Både mellankommunal och regional planering kan bidra till en hållbar utveckling oavsett vilken utvecklingsfas en kommun befinner sig i. I tillväxtområden kan det handla om att samordna sig för ett ökat byggande i förhållande till behovet. I en kommun med minskande befolkning kan det i stället handla om att anpassa befintlig bebyggelse till nya behov.

Även i områden där bostadsmarknaden främst är lokal kan det i vissa fall vara svårt för en enskild kommun att ensam hantera planeringen. Urbanisering, tillväxt, avfolkning, bostadsbrist, behov av anpassning till ett förändrat klimat och att många kommuner har ett lågt invånarantal i förhållande till en del av sina uppgifter och funktioner är exempel som leder till ett växande behov av mellankommunal och regional planering. Flera landsting och samverkansorgan pekar också på detta i sina remissvar och menar att regional fysisk planering kan placera planeringsfrågorna i ett större geografiskt sammanhang än vad enskilda kommuner kan göra. Regional fysisk planering är ett sätt att överbrygga gränser och behandla frågor som i dag inte hanteras inom ramen för formell fysisk planering.

Planeringen bör belysa mellankommunala, regionala och mellanregionala relationer samt visa på väsentliga strukturella förhållanden inom regionen. Den regionala fysiska planeringen bör vidare bl.a. bidra med ökad kunskap och förståelse för hur samhällsförändringar påverkar kommuner och regioner. Den kan bidra till en mer samhällsekonomisk planering genom att stärka samordning och samarbete med transportinfrastruktur, trafik, bl.a. kollektivtrafik, regionalt tillväxtarbete, fysisk planering och planering för bostadsförsörjning och anpassning till ett förändrat klimat, jfr Nationell strategi för klimatanpassning (prop. 2017/18:163). En regional fysisk planering med ökad samordning mellan bl.a. transportinfrastruktur, kollektivtrafik, fysisk planering och bostadsförsörjning kan också bidra till den nya politiken för hållbar stadsutveckling som regeringen presenterar i skrivelsen Strategi för Levande städer – politik för en hållbar stadsutveckling (skr. 2017/18:230). Samarbete och samverkan över sektorsgränserna bör också stärkas genom att den fysiska planeringen, likt de övriga planeringsslagen, bedrivs på regional nivå. Fysisk regional planering bör erbjuda en nivå, där avvägningar och prioriteringar kan synliggöras tidigt i processen och därmed bidra till ökad långsiktighet och hållbarhet. Vidare kan en regional fysisk planering utgöra en brygga mellan den kommunala nivåns översiktsplanering och planering för bostadsförsörjning och den regionala planeringen för transportinfrastruktur, kollektivtrafik och regionalt tillväxtarbete. Genom ökad kunskap hos samtliga berörda aktörer bör regional fysisk planering bidra till att den kommunala översikts- och detaljplaneringen underlättas och kan bedrivas effektivare.

Bostadsplaneringskommittén pekar vidare på att påverkan från de regionala programmen, exempelvis regionala utvecklingsstrategier, på de kommunala översiktsplanerna är begränsad i dag. Detta kan bl.a. bero på att det saknas ett tydligt uppdrag för de regionalt utvecklingsansvariga aktörerna i frågor som rör bostadsförsörjning och fysisk planering i reg-

ionen. Samtidigt kan det konstateras att den antagna regionplanen i Stockholms län och den strukturbild som tagits fram av Göteborgsregionens kommunalförbund har fyllt en funktion i sina respektive regioner, främst genom att fungera som gemensamma plattformar, viljeriktningar och utgångspunkter. Detta talar, enligt kommittén, för att planerna blir ett stöd i det kommunala och mellankommunala arbetet.

Regeringen anser att den fysiska planeringen är ett av flera medel för att tillgodose bostadsförsörjningen. Bostadsfrågan spänner numera över de kommunala gränserna i vissa delar av landet och bör därför placeras i ett större och mer strategiskt planeringssammanhang. Bostadsförsörjningen hänger vidare mycket nära samman med frågor som har regional bäring, t.ex. infrastruktur, kollektivtrafik, näringsliv, fritid och rekreation. En regional fysisk planering bör kunna bidra till ett mer övergripande perspektiv och olika insatser för helhetslösningar. Flera remissinstanser uttrycker just detta behov, både från statlig nivå genom flera länsstyrelser och från kommunal nivå.

Sammantaget anser regeringen, i likhet med flertalet av remissinstanserna, att regional fysisk planering bör kunna bidra till att tillgodose såväl förbättrad bostadsförsörjning som en hållbar utveckling på de platser där det finns behov och där de inblandade aktörerna stöder en regional aktör med ansvar för regional planering.

Förslagen som lämnas i följande avsnitt innebär ytterligare en planeringsnivå, vilket skulle kunna bli ett hinder för eller försena en redan komplicerad planeringsprocess, något *Umeå* och *Stockholms kommuner* pekar på. Regeringen anser dock att fördelarna med regional fysisk planering överväger nackdelarna. Den ökade samordningen bör i förlängningen kunna medverka till en ökad effektivitet i planeringsprocesserna samt förbättrad utväxling av både offentliga och privata investeringar. Sammantaget anser regeringen att detta leder till en förbättrad fysisk planering sett ur både hållbarhets- och samhällsekonomiska perspektiv.

Nya regler i PBL

PBL innehåller regler om fysisk planering på lokal och regional nivå. Struktur, systematik och terminologi för planering av mark- och vattenanvändning finns i den lagen. Regeringen anser att förslaget om en ny regional fysisk planering i stor utsträckning knyter an till den befintliga mark- och vattenregleringen i PBL. Den ansvariga aktören ska utreda samt upprätta en plan med bäring på frågor som rör länets fysiska miljö. Den fysiska miljön innebär även i detta sammanhang både mark- och vattenfrågor. Mot denna bakgrund anser regeringen att det finns klara kopplingar mellan det som rör det kommunala ansvaret i PBL och den regionala aktörens uppdrag att utreda och planera frågor av betydelse för länets fysiska miljö. Om förslaget om en regional fysisk planering införs i PBL, underlättas samordningen mellan olika nivåer genom att regleringen av planeringen, såväl av den regionala som den kommunala nivån, finns i samma lag. Flertalet av remissinstanserna anser också att regleringen bör placeras i PBL, bl.a. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)*, *Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* och *Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* samt flertalet länsstyrelser och ett antal kommuner. Regeringen anser således, i likhet

med remissinstanserna, att de nya bestämmelserna om regional fysisk planering bör införas i PBL.

Planeringens benämning

År 1987 definierade regeringen fysiska planer som planer som rör mark-användning och utformning av miljön (prop. 1985/86:1 s. 122). Fysisk planering kan förekomma även med stöd av annan lagstiftning, exempelvis med stöd av väglagen (1971:948) och lagen (1995:1649) om byggande av järnväg. I 3 kap. 2 § PBL anges att en översiktsplan ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. I bestämmelsen anges vidare att planen ska ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Med uttrycket den byggda miljön avses en helhet, i vilken även anläggningar och vegetation, parker och andra grönområden ingår vid sidan av bebyggelsen (prop. 1994/95:230 s. 54).

Benämningen av planering på regional nivå enligt PBL är regionplanering. Det infördes i svensk rätt genom 1947 års byggnadslag och avser frågor om användningen av mark- eller vattenområden. Sedan nuvarande regler om regionplanering infördes år 1987 har det tillkommit annan planering på regional nivå, däribland EU:s sammanhållningspolitik. Eftersom den regionala fysiska planeringen knyter an till annan fysisk planering, bl.a. genom den direkta kopplingen till den kommunala fysiska planeringen enligt PBL, och för att tydliggöra att planeringen ska avse frågor som rör länets fysiska miljö anser regeringen att den regionala planeringen bör benämnas regional fysisk planering.

Frågor som bör ingå i planeringen

Nuvarande lagstiftning om regionplanering enligt 7 kap. PBL syftar till att ge stöd för ett regionalt perspektiv i den kommunala översiktsplaneringen liksom för arbetet i övrigt på regional nivå. Vid införandet av PBL framhöll regeringen regionplaneringens potential för att skapa en starkare koppling mellan kommunernas fysiska planering och den regionala utvecklingspolitiken (prop. 2009/10:170 del 1 s. 253). Regionplanering enligt nuvarande bestämmelser i 7 kap. PBL bör t.ex. omfatta bebyggelse med tillhörande anläggningar, infrastruktur, kollektivtrafik, grönområden, vattenförsörjning, avlopp, avfall, stormarknader, transportterminaler samt anläggningar för energiproduktion, undervisning eller vård (prop. 1985/86:1 s. 188 f. och 2009/10:170 del 1 s. 252 f.).

Regeringen menar att regional fysisk planering ska avse regionala frågor av betydelse för den fysiska miljön. Planeringen ska således gälla frågor som behöver behandlas ur ett vidare perspektiv än den enskilda kommunens. Regional planering är inte avsedd att inskränka den kommunala planeringen. Förslaget innebär inte en omfördelning av uppgifter som någon annan ansvarar för idag, exempelvis en kommuns planering av mark och vatten, transportinfrastruktur, vatten- och avloppsförsörjning, bostadsförsörjning och avfallshantering. Avsikten med planeringen är att den ska underlätta den kommunala översiktsplaneringen, planeringen för bostadsförsörjning och planeringen av övriga regionala planeringsslag genom att bidra med underlag och regionala bedömningar samt avvägningar mellan olika nationella, regionala och lokala intressen. Den bör vara en planering som tillför en

regional helhetssyn och ger uttryck för och synliggör de olika planeringslagens fysiska genomslag och avtryck. Just denna helhetssyn framför flera länsstyrelser som förtjänstfull för den regionala fysiska planeringen.

Regional fysisk planering ska handla om strukturella förutsättningar utifrån ett mellankommunalt och regionalt perspektiv. Frågor som bedöms få en regional omfattning och ingå i en regional fysisk planering är exempelvis övergripande fysiska strukturer för bebyggelse och tillhörande anläggningar, huvudstråk, regionala kärnor, natur- och grönområden, kulturmiljöer, infrastruktur för transporter, energi- och vattenförsörjning, avloppssystem och strukturer som minskar länets klimatpåverkan och dess effekter. Bebyggelsestrukturer och tillhörande anläggningar kan exempelvis avse områden och byggnader för bostäder, näringsverksamhet, offentlig verksamhet, kulturverksamhet, idrott och friluftsliv. Detta är aspekter som är väsentliga för och nära kopplade till den nya politiken för hållbar stadsutveckling som presenteras i Strategi för Levande städer – politik för en hållbar stadsutveckling (skr. 2017/18:230). Regionplanen bör även ha ett landsbygds-perspektiv som beaktar tillgången till lokal service, vård och omsorg i hela länet.

Det finns flera andra frågor som med fördel bör kunna samordnas inom ramen för den regionala fysiska planeringen. Exempel på sådana frågor är kommuners och andra aktörers arbete för att motverka utvecklingen av segregerade bostadsområden och landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Motivet för att sådana frågor bör ingå är bl.a. behovet av att fysisk planering och frågor kring bostadsförsörjning ofta behöver få ett större planeringssammanhang än enskilda kommuners. Frågorna får också anses vara av sådan strategisk betydelse att de har en mellankommunal och regional relevans.

Bebyggelsestrukturer ingår med fördel i det illustrerade materialet för en regionplan, främst genom att bebyggelsestrukturer ger den regionala planeringen ett rumsligt uttryck. Utöver bebyggelsestrukturer kan exempelvis planerade vägar, järnvägar, områdesskydd, havsplanering, förebyggande åtgärder mot översvämning och planering för dricksvattenförsörjning illustreras i den regionala fysiska planeringen.

När det gäller utgångspunkterna för vad planeringen ska omfatta, dvs. frågor av regional karaktär, skulle frågor om kompetensvister kunna uppstå mellan t.ex. länsstyrelsen och ansvarig aktör för den regionala fysiska planeringen. Ett sådant exempel är länsstyrelsens ansvar för arbetet på regional nivå med anpassningen till ett förändrat klimat enligt 5 § 8 förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion liksom arbetet med regionala klimat- och energistrategier som länsstyrelserna arbetar med enligt uppdrag i sina regleringsbrev. I sådana fall bör synsättet vara att den regionala fysiska planeringen bör ta hänsyn till, lyfta in och utgå från det arbete som någon annan aktör bedriver och ansvarar för. Länsstyrelsens ansvar och uppgift att samordna arbetet på regional nivå med anpassningen till ett förändrat klimat liksom att ta fram regionala energi- och klimatstrategier ändras inte genom att regional fysisk planering kan omfatta sådana frågor. Tvärtom ska länsstyrelsens och det regionala organets respektive arbete ses som ett komplement till varandra, och då ökar också vikten av att de inblandade aktörerna samarbetar i frågor som rör dem.

Flertalet länsstyrelser uttrycker i sina remissvar ett behov av att fler frågor ska kunna ingå i regionplaneringen, t.ex. frågor som rör jordbruksmark eller grön infrastruktur. Regeringen ser inga hinder mot att sådana frågor omfattas om de har ett regionalt eller ett mellankommunalt sammanhang samt bäring på den fysiska planeringen.

Ett annat område som skulle kunna utgöra en del av den regionala fysiska planeringen och som regeringen vill lyfta särskilt är de s.k. LIS-områdena (jfr 7 kap. 18 e § miljöbalken). Med LIS-områden pekar kommunerna i sina översiktsplaner ut områden som är viktiga för utvecklingen av landsbygden i strandnära lägen. Redovisningen i översiktsplanen ska vara vägledande när man prövar ansökningar om dispenser från strandskyddet och upphävande av strandskyddet i detaljplaner. Boverket anger nya bostäder som exempel på en sådan åtgärd för vilken dispens kan ges i ett LIS-område. LIS-områdena kan ha påverkan på länets utveckling och ett utpekad LIS-område i en kommun kan påverka LIS-området i en annan. Därmed ser regeringen att det kan finnas förtjänster med att sätta LIS-områden i ett regionalt sammanhang. Detta innebär dock inte att kommunernas ansvar för att planlägga mark och vatten förändras. Däremot kan det medföra att kommunernas planläggning placeras i ett regionalt och mellankommunalt sammanhang tillsammans med frågor inom andra samhällsviktiga områden, t.ex. planering för energi- och vattenförsörjning och transportplanering.

Länsvis planering

Vissa frågor kan aktualisera behovet av mellankommunal samverkan, medan andra frågor kan förutsätta en regional samverkan. Utöver behovet av en funktionell planering måste kraven på långsiktighet och stadga beaktas. Förutsägbarhet och transparens för medborgare och företag bör också vara kriterier för val av indelningsgrund. Därutöver måste behovet av ökad samordning beaktas mellan den fysiska planeringen på kommunal nivå och planering för regional transportinfrastruktur, kollektivtrafik och regionala tillväxtfrågor.

Bostadsplaneringskommittén överväger tre alternativ när det gäller planeringens geografiska indelning (länsvis planering, planering utan givna geografiska gränser och planering utan givna geografiska gränser med angivande av minsta antal deltagande kommuner). Länsvis planering motsvarar de gällande reglerna för regionplanering i Stockholms län. Regeringen anser att en länsvis avgränsning underlättar samordning mellan olika planeringsslag.

Flera remissinstanser pekar på vikten av att den regionala fysiska planeringen har en öppenhet för gränsöverskridande samarbeten och dialog. Regeringen menar att en länsvis indelning inte hindrar samarbeten och dialog över länsgränserna och inte heller delregionala, mellanregionala och storregionala planeringar. På flera håll i landet finns redan exempel på delregionala och storregionala samarbeten, exempelvis i Västra Götalands län där delregionala samarbeten sker, och i Umeåregionen där sex kommuner samarbetar. Mälardalsrådet är även det ett exempel på en storregional samverkan. I Öresundsregionen finns, som nämnts i avsnitt 5.3, Greater Copenhagen, som är ett nationsöverskridande samarbetsprojekt med bäring på regionalpolitiska överväganden, främst tillväxt och infrastruktur.

Sammanfattningsvis anser regeringen att en länsvis indelning skapar synergieffekter kopplade till övriga planeringsslag. Den regionala fysiska planeringen bör därför ha länet som avgränsning.

6.2 Regional fysisk planering bör ske i vissa län

Regeringens förslag: Regional fysisk planering ska ske i Stockholms län och i Skåne län.

Regeringens bedömning: Regional fysisk planering bör, som ett led i att åstadkomma mer enhetlighet i landet, införas i fler län när behov av och förutsättningar för sådan planering finns.

Bostadsplaneringskommitténs förslag: Överensstämmer inte med regeringens. Kommittén föreslår att regional fysisk planering ska ske i alla län.

Remissinstanserna: *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* menar att behovet av regional fysisk planering finns inom landets storstadsområden, planeringen måste därför vara frivillig i övriga län. *Västerbottens läns landsting* och *Samverkansorganet i Västerbottens län* framhåller att planeringen måste anpassas till de regionala förutsättningarna och vara frivillig och *Göteborgsregionens kommunalförbund* anser att en frivillig kommunal samverkan är mer ändamålsenlig för uppställda syften. *Skellefteå kommun* menar att Bostadsplaneringskommitténs förslag har ett tydligt fokus på att lösa storstädernas problem. Kommunen anser att det är olämpligt att tillämpa samma regelverk kring regional fysisk planering i hela landet. Denna uppfattning förs fram även av *Karlskrona*, *Mönsterås*, *Umeå* och *Örebro kommuner*. Örebro kommun anför särskilt att den kommunala arbetsbördan kommer att öka till följd av uppgiften att stödja regionen i dess arbete, vilket riskerar att medföra en ineffektiv resursanvändning. *Kommunförbundet Norrbotten* framhåller att i regioner med stora avstånd mellan kommuner där det inte finns funktionella samband finns det ingen nytta med samverkan i bostadsförsörjningsfrågor. *Göteborgs kommun* anser att ett bättre alternativ till den modell som föreslås i utredningen är att låta regional samverkan fortsätta växa fram ur de behov som finns i olika delar av landet. *Stockholms handelskammare* är tveksam till att regional fysisk planering enligt förslaget är en lösning som passar de kommuner i Sverige som är stora till ytan men har en relativt liten befolkningsmängd.

Hässleholms, *Järfälla*, *Lunds*, *Malmö*, *Solna*, *Västerås* och *Östra Göinge kommuner* är positiva till förslaget. Malmö kommun understryker i sammanhanget vikten av att säkra det kommunala planmonopolet i framtandet av en regional fysisk plan. Det gör även majoriteten av landstingen, bl.a. *Stockholms* och *Skåne läns landsting*.

Andra remissinstanser, bl.a. *Svea hovrätt (Mark- och miljöoverdomstolen)*, *Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, *Naturvårdsverket*, *Sveriges geologiska undersökning* och majoriteten av länsstyrelserna, ställer sig positiva till förslaget om att införa obligatorisk regional planering i hela landet. Även *SABO* och *Hyresgästföreningen* stöder Bostadsplaneringskommitténs förslag i denna del.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Nyttan med och behovet av regional fysisk planering varierar över landet. I flera län har den regionala fysiska planeringen fått en ökad betydelse. Ökade funktionella samband samt många kommuners resurs- och kompetensbrist, urbanisering och bostadsbrist har redan lett till samarbeten inom fysisk planering inom och mellan vissa län. Dessa samarbeten omfattar bl.a. bildandet av kommunalförbund, gemensam översiktsplanering, gemensam vatten- och avloppsverksamhet och framtagande av ett gemensamt planeringsunderlag. Därutöver sker på några håll samverkan bl.a. i frågor om regionala knutpunkter och kärnor.

Med undantag för regionplaneringen för kommuner i Stockholms län och planeringen som regionplaneorganet Göteborgsregionens kommunalförbund bedrivit har inte kommuner ingått i en regionplanering enligt bestämmelserna i 7 kap. PBL. Av vad som har kommit fram i Bostadsplaneringskommitténs betänkande förefaller det i första hand vara de kommuner som redan ingår eller har ingått i någon form av samverkan som också har ett regionalt perspektiv och ser nyttan av samverkan inom fysisk planering och bostadsförsörjning. Flera kommuner i län som består av stora delar glesbygd och mindre av större tätortsstrukturer pekar på avsaknaden av behov av regional planering, medan kommuner i storstadsregionerna i högre grad ser nyttan med en ökad regional samordning. Även något samverkansorgan och landsting samt kommunförbund uttrycker tveksamhet till att införa regional fysisk planering generellt i landet då de inte ser behoven i sina egna län, däribland *Västerbottens läns landsting* och *Samverkansorganet i Västerbottens län* samt *Kommunförbundet Norrbotten*.

Stockholms län växer för närvarande mycket snabbt. Under perioden 2017–2026 beräknas folkmängden i Stockholms län öka med 15 procent, eller en genomsnittlig årlig ökning på 33 400 personer (Stockholms läns landsting, Befolkningsprognos 2017–2026, 2017). När regionen växer kraftigt ställs stora krav på bl.a. regional samordning för att klara målsättningar och strategier kring bostadsförsörjning och utbyggnad av kollektivtrafik och infrastruktur. Då urbaniseringen bedöms fortsätta är det av stor vikt att planering sker på regional nivå i Stockholms län även i fortsättningen.

Skåne län består i dag av 33 kommuner och utgör på många sätt en sammanbunden region med gemensamma arbets- och bostadsmarknader samt en väl utvecklad regional infrastruktur i form av t.ex. kollektivtrafik. Även i Skåne län är befolkningstillväxten stor. Skånes befolkning förväntas under perioden 2017–2026 öka med 10 procent eller 136 000 invånare, till cirka 1 460 000 invånare år 2026 (Skånes befolkningsprognos år 2017–2026, Region Skåne). Skåne län omfattar Malmö som är en tillväxtmotor för länets utveckling, flera mellanstora städer och flera orter med institutioner för högre utbildning. Genom Öresundsbron är regionen också väl förbunden med Danmark, såväl med Region Hovedstaden som med Region Sjælland. Skåne län och regionerna på den danska sidan av Öresundsregionen ingår också i det relativt nybildade samarbetet Greater Copenhagen för ökad regional samverkan och tillväxt. Mot denna bakgrund finns det skäl för att införa regional fysisk planering i Skåne län. Vidare finns det ett uttalat stöd för att införa sådan planering från dels flera av kommunerna i länet, dvs. *Hässleholms*, *Lunds*, *Malmö* och *Östra Göinge kommuner*, dels *Skåne läns landsting* och *Kommunförbundet Skåne*.

Regeringen föreslår därför att regional fysisk planering ska ske i Stockholms län och i Skåne län. Även i andra län kan det uppstå situationer som kräver regional samordning och utredningsarbete och som behöver hanteras i ett gemensamt sammanhang. Här är regeringens mening att, som ett led i att åstadkomma mer enhetlighet i landet, regional fysisk planering bör införas i fler län när behov av och förutsättningar för sådan planering finns.

Till skillnad från vad som gäller enligt nuvarande 7 kap. PBL innebär de nya reglerna om regional fysisk planering sådana åligganden för landsting och kommuner som bör meddelas genom lag (jfr 8 kap. 2 § 3 RF). Ska regional fysisk planering ske i andra län än de nu utpekade behöver det därför anges i lag.

6.3 Regionplaneorgan

Regeringens förslag: I ett län där regional fysisk planering ska ske ska landstinget som regionplaneorgan fullgöra vissa planeringsuppgifter.

Bostadsplaneringskommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Kommittén föreslår att den aktör som har det regionala utvecklingsansvaret även ska ha ansvar för regional fysisk planering i länet.

Remissinstanserna: Flertalet av remissinstanserna stöder förslaget om att den aktör som har det regionala utvecklingsansvaret även ska ha ansvaret för regional fysisk planering.

Karlstads kommun anser att kommunen är bäst lämpad att fatta beslut om markanvändningen. Regionen och dess politiska styrning bedöms inte vara rätt forum för beslut om markanvändningen i Karlstad.

Fastighetsägarna ifrågasätter om förslaget om ansvarig aktör är den mest lämpade. Fastighetsägarna ser en risk att regionala fysiska program i allt för stor utsträckning kommer att basera sig på kortsiktiga politiska prioriteringar, varför mycket talar för att låta oberoende organ bereda planeringsunderlag för t.ex. infrastruktursatsningar.

Skälen för regeringen förslag

Den kommunala självstyrelsen

En av grunderna för den svenska demokratin (KU 1973:26 s. 39) utgörs av den kommunala självstyrelsen. Enligt 1 kap. 1 § regeringsformen, förkortad RF, förverkligas den svenska folkstyrelsen genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Vid införandet av regeringsformen beskrevs den kommunala självstyrelsen som en styrelseform där viktiga samhällsuppgifter decentraliseras till kommunala organ så att hänsyn ska kunna tas lokala förhållanden och att medborgarna ska engagera sig, ta ansvar och få inflytande i samhällsfrågor i den kommunala verksamheten (prop. 1973:90 s. 188). Den kommunala självstyrelsen gäller för kommuner och landsting. Kommuner och landsting är enligt regeringsformen kommuner på lokal och regional nivå. De är jämställda i den meningen att den ena inte är överordnad den andra (1 kap. 7 § RF och prop. 2009/10:80 s. 209).

Sverige ratificerade år 1989 Europarådskonventionen om kommunal självstyrelse. I konventionen slås det fast vissa grundläggande principer för statens förhållande till kommunerna. Områden som berörs är bl.a. den kommunala självstyrelsens rättsliga reglering, skyddet för den kommunala indelningen, den administrativa strukturen, statlig tillsyn och ekonomiska resurser. I konventionen uttrycks den s.k. subsidiaritetsprincipen, som bl.a. innebär att besluten ska fattas så nära medborgarna som möjligt (prop. 1988/89:119 s. 3 f. och prop. 1990/91:117 s. 139–141).

I 14 kap. 2 § RF preciseras att den kommunala självstyrelsen gäller för all kommunal verksamhet. Där anges att kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. Principen om den kommunala självstyrelsen har även införts i 1 kap. 2 § kommunallagen (2017:725), förkortad KL. Där anges att kommuner och landsting på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund sköter de angelägenheter som anges i kommunallagen eller annan författning. Kommunernas och landstingens skyldigheter och befogenheter ska som huvudregel meddelas genom lag. Det gäller även grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen samt kommunernas befogenheter i övrigt (8 kap. 2 § 3 RF). Någon reglering av vilka uppgifter som ska ligga på kommuner och landsting finns inte i regeringsformen utan där anges att närmare bestämmelser om uppgifterna finns i lag (14 kap. 2 § RF). Sådana obligatoriska uppgifter finns exempelvis i lagen om kollektivtrafik, lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län, lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, miljöbalken och PBL. Den kommunala självstyrelsen kan således begränsas och utökas genom lag. Utgångspunkten är att staten och kommunerna ska samverka på skilda områden och i olika former. Regeringen har ansett att det varken är lämpligt eller möjligt att en gång för alla dra orubbliga och preciserade gränser kring den kommunala självstyrelsen. Ett skäl är att arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun måste kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen (prop. 1973:90 s. 190).

Det s.k. kommunala planmonopolet utgör en viktig del av den kommunala självstyrelsen. Det kommunala planmonopolet uttrycks i 1 kap. 2 § PBL där det föreskrivs att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten enligt lagen. I 1 kap. 4 § PBL definieras planläggning som arbetet med att ta fram en regionplan, en översiktsplan, en detaljplan eller områdesbestämmelser. I förarbetena till PBL anges att vad som omfattas av den kommunala ensamrätten är befogenheten att anta planer (prop. 1985/86:1 s. 461).

Kommuners och landstings ansvarsfördelning

I KL anges de grundläggande reglerna för fördelningen av makt och ansvar i kommuner och landsting. I lagen finns även den grundläggande bestämmelsen om den kommunala kompetensen och lokaliseringsprincipen. Där anges att kommuner och landsting själva får ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar (2 kap. 1 § KL). Kommuners och landstings allmänna befogenheter enligt 1 § begränsas genom att kommuner och landsting inte får ha hand om sådana angelägenheter som

enbart staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan ska ha hand om (2 kap. 2 § KL). Bestämmelsen tar sikte på när en angelägenhet exklusivt faller inom någon annans befogenhet, t.ex. statliga angelägenheter som försvars- eller utrikespolitik. På vissa verksamhetsområden sammanfaller dock kommunernas och landstingens befogenheter. I sådana fall utgör bestämmelsen inte något hinder mot att såväl kommuner som landsting tar sig an angelägenheter av samma slag. Ett sådant exempel är kulturområdet. Det förekommer också i speciallagstiftning att både kommuner och landsting åläggs uppgifter inom samma område, exempelvis inom äldreomsorgen (prop. 2016/17:171 s. 300).

Det finns särskilda bestämmelser om kommunernas och landstingens befogenheter och skyldigheter på vissa områden (2 kap. 9 § KL). Sådana bestämmelser finns i lag eller annan författning på ett stort antal verksamhetsområden. De kan även innehålla reglering av hur verksamheten ska bedrivas eller undantag från de allmänna principerna för kommunal verksamhet. Exempel på reglering av sådana verksamhetsområden är socialtjänstlagen (2001:453), skollagen (2010:800) och hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), se prop. 2016/17:171 s. 305.

Enligt lagen (1987:147) om regionplanering för kommunerna i Stockholms län ska regionplaneringen i länet bedrivas av landstinget. För övriga kommuner i Sverige kan enligt 7 kap. PBL den ansvariga aktören vara antingen ett befintligt kommunalförbund eller ett särskilt bildat regionplaneförbund, för vilket kommunallagens bestämmelser om kommunalförbund i huvudsak ska gälla.

Enligt lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län ansvarar landstingen i vissa län och Gotlands kommun för insatser för att skapa en hållbar regional tillväxt och utveckling samt för upprättandet och fastställandet av länsplaner för regional transportinfrastruktur. Som anges i avsnitt 5.6 föreslår regeringen att sådant ansvar ska innehas av landsting i alla län med undantag för Gotlands län där kommunen har de skyldigheter som följer av lagen. Utöver de uppgifter som regleras i lag och förordningar får de aktörer som har det regionala utvecklingsansvaret ibland uppgifter inom den regionala tillväxtpolitiken i särskilda regeringsbeslut.

Kollektivtrafiken i Sverige har länet som indelningsgrund och inom ett län ansvarar landstinget och kommunerna gemensamt för den regionala kollektivtrafiken (2 kap. 1 § lagen om kollektivtrafik). Landstinget och kommunerna får dock komma överens om att antingen landstinget eller kommunerna ska bära ansvaret.

I samband med att landstinget blev ansvarig aktör för regionplaneringen i Stockholms län utreddes frågan om huruvida landstingen skulle få ansvaret även i övriga delar av Sverige. Det var Stockholms kommun och landstinget i Stockholms län som inkom till regeringen med en begäran om att landstinget skulle få överta ansvaret för regionplaneringen i länet. Till grund för begäran låg en utredning som Storlandstingskommittén hade färdigställt år 1967. Kommittén fann att det inte skulle inkräkta på möjligheterna för olika länsdelar att bevaka sina speciella intressen om landstinget blev ansvarig aktör. Kommittén förutsatte att kommunerna skulle få yttra sig innan planen antogs. På detta sätt skulle sambandet mellan den regionala och de kommunala planeringarna garanteras. Kommittén ansåg vidare att landstinget skulle få ansvaret i hela Sverige. I en promemoria som hade upprättats av Kommunikationsdepartementet, gjordes bedömningen

att det var ändamålsenligt att landstinget fick ansvaret (Stencil K 1968:4). Det fanns enligt promemorian skäl att föra över ansvaret till landstinget även i andra län när det var motiverat av samverkansbehov och andra organisatoriska förhållanden som motsvarade förhållandena i Stockholmsregionen. Nästan alla instanser ansåg att ansvaret skulle kunna ligga på landstinget i Stockholms län. I fråga om att överlåta ansvaret till landsting i andra län var remissopinionen delad.

Regeringen fann att landstinget som ansvarig aktör för regionplaneringen skulle innebära en ändamålsenlig lösning av flera av de särskilda kommunala samverkansproblemen i Stockholmsregionen. I fråga om att föra över ansvaret till landstinget även i övriga delar av Sverige konstaterade regeringen att det enligt remissvaren stod klart att det praktiska behovet av detta var starkt begränsat. Regeringen ansåg att något principiellt ställningstagande i frågan inte skulle göras just då (prop. 1968:139 s. 12).

Inför införandet av plan- och bygglagen år 1987 hade PBL-utredningen föreslagit att landsting skulle kunna ansvara för regionplaneringen i hela landet (SOU 1979:66 s. 400). Förslaget möttes av kritik av många remissinstanser. Regeringen anförde att utredarens förslag sannolikt hade sin grund i erfarenheter från Stockholms län, där hela länet utgjorde ett regionplaneområde och landstinget med stöd av en särskild lag fungerade som huvudman för regional planering. Regeringen fann det dock mindre lämpligt att landstinget skulle vara huvudman för regionplanering. Förhållandena i Stockholms län, vilka låg till grund för den särskilda lagstiftningen, ansågs inte ha någon direkt motsvarighet i något annat län.

Landstinget bör vara regionplaneorgan

När ÄPBL infördes 1987 uttalade regeringen att den fysiska planeringen borde bedrivas under ledning av demokratiskt valda organ, för att målen med den fysiska planeringen ska kunna nås. Regeringen anförde att den fysiska miljön utgör ramen för mänskligt liv och mänsklig verksamhet och att både samhällets organ och de enskilda människorna har ett ansvar för den fysiska miljöns utformning (prop. 1985/86:1 s. 57). Regeringen delar detta synsätt. Det har också i sammanhanget grundläggande betydelse att medborgarna i val ska kunna utkräva politiskt ansvar av den aktör som får uppdraget. En utgångspunkt är därmed att aktören ska kunna utses av medborgarna genom val. En annan utgångspunkt är att medborgarna och andra samhällsaktörer ska kunna ha god insyn i arbetet. Insyn tillförsäkras om den ansvariga aktören är en myndighet och därmed omfattas av offentlighetsprincipen. Det förslag om regional fysisk planering som regeringen lämnar innebär ökade uppgifter för den aktör som får ansvaret. Hänsyn måste därför tas till möjligheterna att utföra uppdraget.

Ett bakomliggande skäl till förslaget om regional fysisk planering är att planeringen bör kunna bidra till att stärka samordningen med andra planeringsslag. Det är därför väsentligt att den ansvariga aktören har förutsättningar att bidra till en ökad sådan samordning.

Bostadsplaneringskommittén övervägde fem olika alternativ (kommunalförbund, landsting, länsstyrelse, aktör med det regionala utvecklingsansvaret och ett anpassningsbart alternativ) och föreslog att den aktör som har det regionala utvecklingsansvaret även ska ha ansvar för regional fysisk planering i länet. Flertalet remissinstanser instämmer i kommitténs

bedömning att det krävs att den aktör som har ansvar för regionalt tillväxtarbete, länsplaner för transportinfrastruktur samt kollektivtrafik också har ansvar för den regionala fysiska planeringen för att en samordning av dessa planeringsslag ska komma till stånd. Bostadsplaneringskommitténs utredning visar också att erfarenheterna från regionplaneringen i Stockholms län i huvudsak är positiva. Planeringen som bedrivs av landstinget är generellt sett väl förankrad bland kommunerna.

Även regeringens uppfattning är att landstinget är den mest lämpade aktören att vara regionplaneorgan. Skälen för det är att landstinget har en direktvald politisk församling och har länet som administrativ och geografisk gräns. Landstinget har vidare, till skillnad från förhållandena 1987 som nämnts ovan, tilldelats ansvaret för planeringen för regional transportinfrastruktur och regionalt tillväxtarbete i flera län. I linje med denna utveckling föreslår regeringen, som nämnts ovan, i propositionen Ett enhetligt regionalt utvecklingsansvar (prop. 2017/18:206), att ansvaret för dessa frågor förs över till landstinget i övriga län. För att nå en god samordning med andra planeringsområden bör landstinget även få ansvaret för den regionala fysiska planeringen. Med anledning av vad *Karlstads kommun* för fram att kommunen är bäst lämpad att fatta beslut om markanvändningen kan regeringen konstatera att den plan som regionplaneorganet ska anta är vägledande, men inte bindande, för kommunernas beslut i markanvändningsfrågor (se vidare avsnitt 6.5).

6.4 Regionplaneorganets uppgifter

Regeringens förslag: Regionplaneorganet ska

1. utreda regionala frågor av betydelse för länets fysiska miljö,
2. upprätta ett förslag till regionplan enligt 6–8 §§ eller förslag till ändring av en sådan plan,
3. anta, aktualitetspröva och vid behov ändra en sådan regionplan,
4. lämna underlag om regionala frågor av betydelse för länets fysiska miljö till länsstyrelsen, andra berörda landsting och de kommuner, regionala kollektivtrafikmyndigheter och andra myndigheter som berörs,
5. yttra sig över förslag till översiktsplaner inom länet under utställningstiden i fråga om hur de förhåller sig till regionplanen,
6. verka för insatser som kan bidra till att det långsiktiga behovet av bostäder kan tillgodoses, och
7. verka för insatser som kan bidra till att minska länets klimatpåverkan och dess effekter.

Regionplaneorganet ska lämna regeringen de uppgifter om den regionala fysiska planeringen som regeringen begär.

Landstingsfullmäktige beslutar i frågor om antagande, aktualitetsprövning och ändring av en regionplan.

När en regionplan antas, aktualitetsprövas eller ändras ska regionplaneorganet, senast dagen efter att beslutet tillkännagetts, sända ett meddelande om tillkännagivandet och ett protokollsutdrag med beslutet till länsstyrelsen och kommunerna i länet. När beslutet har fått laga kraft ska regionplaneorganet sända planen eller beslutet om aktualitetsprövning till Boverket, länsstyrelsen och kommunerna i länet.

Bostadsplaneringskommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Bostadsplaneringskommittén föreslår att det bland den ansvariga aktörens uppgifter anges att den ska föra dialog med berörda parter som förhandlar om medfinansiering i bostadsbyggande och infrastrukturprojekt.

Remissinstanserna: Merparten av de inkomna remissynpunkterna är positiva till de föreslagna uppgifterna för de regionala aktörerna.

Majoriteten av länsstyrelserna, bl.a. *länsstyrelserna i Hallands, Jämtlands, Uppsala och Västra Götalands län*, tillstyrker förslaget om den ansvariga aktörens uppgifter. *Länsstyrelsen i Västerbotten* anser att rennärning, mineralutvinning samt hälsa och säkerhet är frågor som bör ingå i planeringen. *Statens geotekniska institut* lyfter fram att den regionala planeringen bör inkludera frågor om lämplig markanvändning med hänsyn till geotekniska säkerhetsfrågor kopplade till klimatförändringen.

Trafikverket påtalar att uppgiften för den ansvariga aktören kan bli omfattande. *Södertälje kommun* anser att det är det upp till respektive part att avgöra med vem man vill föra dialog i medfinansieringsfrågor. Kommunen skulle föredra en författningstext om att samverkansorganet ska erbjuda möjligheten till dialog.

Motala kommun pekar på att det förekommer många planeringssamarbeten med annan geografisk avgränsning, även över läns- och riksgränser. Det bör vara en uppgift för regionerna att stödja även sådana samarbeten anser kommunen.

Norrköpings kommun anser att lagförslaget bör förtydligas så att det framgår att även övriga aspekter på hållbar utveckling ska ingå i den ansvariga aktörens uppgifter.

Ljusdals kommun har svårt att förstå vilka insatser regionplaneorganet skulle medverka till ur perspektivet att det råder ett kommunalt ansvar för bostadsförsörjningen.

Skälen för regeringens förslag

Gällande bestämmelser

Enligt 7 kap. PBL ska ett regionplaneorgan utreda sådana frågor om användningen av mark- eller vattenområden som angår två eller fler kommuner och behöver utredas gemensamt. Regeringen kan enligt 7 kap. 1 § PBL besluta att utrednings- och samordningsverksamheten ska avse vissa angivna frågor. Om det behövs, ska regionplaneorganet samordna översiktlig planering för två eller fler kommuner. Regionplaneorganet ska även inom sin region bevaka regionala frågor och i sådana frågor fortlöpande lämna underlag till kommunerna och de statliga myndigheterna för deras planering. Regionplaneorganets uppgift är i första hand att biträda kommuner, länsstyrelser och sektorsmyndigheter med regionala synpunkter på bl.a. markanvändning. När kommunen upprättar ett förslag till översiktsplan eller ändring i planen ska kommunen samråda bl.a. med berörda regionplaneorgan (3 kap. 8 § PBL). Ett regionplaneorgan får anta en regionplan för hela eller en del av regionen. Enligt PBL ska planläggningen främja bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet.

Utreda regionala frågor av betydelse för länet

När reglerna om regionplanering infördes 1987 bedömde den dåvarande regeringen att tillkomsten av ett regionplaneorgan skulle innebära en viss planeringskompetens vid sidan av kommunerna. Regeringen anförde att det därför var naturligt att söka förebygga kompetenskonflikter genom att från början ange inom vilka gränser regionplaneorganet skulle verka. Som exempel på frågor som kunde anses lämpliga för en regional bedömning framhölls tätorternas läge och storlek, bostads- och arbetsplatsområden, trafikförsörjning, anläggningar för rörligt friluftsliv av regionalt intresse samt terminaler och andra strukturpåverkande anläggningar. Det var enligt regeringen också angeläget att regionplaneorganets uppgifter begränsades till klart regionala frågor och inriktades på att i sådana frågor ta fram underlag för medlemskommunernas och de statliga myndigheternas planering inom regionen. Det skulle vara fråga om spörsmål som bör behandlas ur ett vidare perspektiv än den enskilda kommunens eller där olika kommuners önskemål kan behöva sammanjämkas (prop. 1985/86:1 s. 196 och 665).

Regeringen instämmer i att det är angeläget att tydliggöra och därmed avgränsa ansvars- och uppgiftsområden. Den regionala fysiska planeringen bör liksom vid regionplanering enligt gällande bestämmelser avse frågor som bör behandlas ur ett vidare perspektiv än den enskilda kommunens. Regeringen menar i detta sammanhang att regionplaneorganet ska utreda frågor av mellankommunal och regional betydelse för länets fysiska miljö. Uppgiften syftar till att det ska finnas ett framtidssyftande och målstyrt arbete på regional nivå där regionala och mellankommunala frågor kan identifieras och i största möjliga mån behandlas. Uppgiften kan också handla om att ta fram prognoser, omvärldsanalyser och olika utvecklingsscenarier för att skapa beredskap för olika samhällsutvecklingar.

Syftet är att den regionala fysiska planeringen ska underlätta för den kommunala planeringen och övriga regionala planeringar, inte att den ska ta över några av kommunens uppgifter. Uppgiften innebär inte heller att den ansvariga aktören ska ta över några uppgifter som någon annan ansvarar för, exempelvis planering av transportinfrastruktur, vatten- och avloppsförsörjning, bostadsförsörjning och avfallshantering. Regeringen ser också att regionplaneorganet kan ha en funktion att spela i frågor där olika kommuners önskemål kan behöva sammanjämkas, t.ex. vindkrafts- och andra energianläggningar, större verksamhetsområden, områden som rör rekreation och fritid samt infrastrukturplaneringar och regionala cykelstråk.

Den planering regeringen föreslår ska vara funktionell och flexibel så att den kan göras med hänsyn till de variationer som finns såväl mellan som inom länen. Arbetet ska ta utgångspunkt i skilda regionala förutsättningar och behov. Utifrån regionala analyser och kunskapsunderlag ska regionplaneorganet synliggöra de olika förutsättningar som finns och som ligger till grund för avvägningar och prioriteringar. Den regionala variationen innebär att den regionala fysiska planeringen innehållsmässigt kommer att skilja sig åt mellan olika län.

Bostadsplaneringskommittén föreslår att den aktör som är ansvarig för regional fysisk planering ska ha i uppgift att föra dialog med berörda parter som förhandlar om medfinansiering i bostadsbyggande och infrastrukturprojekt. Som exempel på sådana förhandlingar nämner kommittén bl.a. 2013 års Stockholmsförhandling (dir. 2013:22) och Sverigeförhandlingen

(dir. 2014:106 och 2014:113). De skäl kommittén anger för sitt förslag är att dessa typer av förhandlingar och den regionala fysiska planeringen behöver förhålla sig till varandra, att en dialog kan stärka planeringens genomförandeperspektiv och att det ger berörd aktör en god kännedom om samtliga processer.

Regeringen instämmer i att regionplaneorganet kan ha skäl att hålla sig informerat om eventuella pågående förhandlingar om infrastrukturobjekt. Regionplaneorganet kan också fylla en funktion vid förhandlingar genom att lämna underlag om regionala frågor. I den fysiska planeringsprocessen för vägar och järnvägar finns det också en skyldighet att samråda med berörda kommuner, regionala kollektivtrafikmyndigheter samt, i de fall vägen eller järnvägen medför betydande miljöpåverkan, de organisationer som berörs.

Den lagstadgade fysiska planeringsprocessen är skild från den ekonomiska planering som sker i form av infrastrukturpropositioner och efterföljande beslut om nationell plan respektive regionala planer för transportsystemet. Samtidigt krävs båda formerna av planering för att ett visst utbyggnadsobjekt ska komma fram till ett genomförande. Riksdagen har ställt sig bakom att kriterier för prioritering av olika åtgärder i den ekonomiska planeringen ska gälla lika oavsett hur åtgärderna finansieras. Generellt sett har inte förhandlingar om hur en utbyggnad ska finansieras ekonomiskt någon större inverkan på den fysiska planeringen för utbyggnaden.

De flesta förhandlingar om medfinansiering av infrastruktur förs med Trafikverket, vare sig de handlar om att kommuner eller landsting medfinansierar utbyggnad av statens infrastruktur eller vice versa. Endast i undantagsfall genomförs förhandlingarna från statens sida genom ett särskilt förhandlingsprojekt i form av en kommitté eller förhandlingsperson. Det framgår inte klart av kommitténs förslag om uppgiften att föra dialog endast omfattar förhandlingar om medfinansiering i de sistnämnda fallen. Som *Trafikverket* påpekat i sitt remissvar skulle en uppgift att föra dialog kunna bli omfattande och därmed betungande för regionplaneorganet. Det är inte heller givet att fler parter i en förhandling underlättar ett genomförande.

Regeringen menar att det genom regionplaneorganets uppgift att lämna underlag om regionala frågor finns möjlighet för regionplaneorganet att bidra till processen. I den fysiska planeringsprocessen för vägar och järnvägar finns vidare en skyldighet att samråda med berörda aktörer. Regeringen gör mot denna bakgrund bedömningen att det inte är lämpligt att genom ändring i lag ge regionplaneorganet i uppgift att föra dialog med parter som förhandlar om medfinansiering.

Upprätta förslag till, anta, aktualitetspröva och ändra en regionplan

I samband med Bygglagutredningens och PBL-utredningens översyner av bygglagen 1974 respektive 1979 kom det regionala planobligatoriet att ifrågasättas. Planverket m.fl. ansåg att det fortlöpande utrednings- och avvägningsarbetet var viktigare än den formellt upprättade planen. Vid införandet av plan- och bygglagen 1987 ändrades reglerna. Regionplaneorganet fick uppgiften att i första hand biträda kommuner, länsstyrelser och sektorsmyndigheter med regionala synpunkter på bl.a. markanvändning. Att upprätta en plan blev frivilligt. Bedömningen gjordes att vissa frågor kunde

planeras bäst utan att plan upprättades, medan andra frågor kunde behöva omfattas av planen.

Planeringen kan vara viktigare än antagandet av en plan. Samtidigt ger en plan förutsättningar för staten att bevaka sina intressen – däribland riksintressen – inom ramen för samrådet och sedan i ett yttrande över planen. Om en plan inte skulle utarbetas, skulle bedömningar av olika intressen försvåras och inte kunna kommuniceras eller synliggöras. Därmed bidrar en plan till ökad transparens. En plan kan också underlätta kommunikation och dialog mellan de ansvariga aktörerna med ansvar för övriga planeringslag inom landstingen men också med kommunerna.

En plan kan således användas för att visa på väsentliga strukturella förhållanden och samband. Planen kan förmedla regionala målbilder och perspektiv med utgångspunkt från geografiska förutsättningar och göra dessa målbilder användbara för den kommunala översiktsplaneringen. Det kan även utgöra ett kunskaps- och planeringsunderlag och belysa mellankommunala, regionala och mellanregionala relationer.

Mot denna bakgrund anser regeringen att det bör ingå i regionplaneorganets uppgifter att anta en regionplan. Regionplaneorganet bör vidare pröva regionplanens aktualitet och vid behov ändra planen (se vidare avsnitt 6.7). I fråga om planens närmare innehåll, se avsnitt 6.5. Förslaget innebär ingen ändring i fråga om möjligheten att sammanfoga en regionplan med en regional utvecklingsstrategi på det sätt som har skett i Stockholms län. Det innebär inte heller något hinder mot att sammanfoga regionplanen med en annan plan, program eller strategi på regional nivå där så bedöms vara önskvärt.

Regionplanen ska vara ett stöd för kommunerna i deras planering, alltifrån att vara ett kunskaps- och analysunderlag till att underlätta vissa avvägningar. Den ska också erbjuda en plattform för att diskutera mellankommunala och regionala frågor. En regionplan bör även tillhandahålla det regionala perspektiv som PBL ställer krav på i översiktsplaneringen (3 kap. 5 § 4 PBL) och vara en brygga mellan planeringar på regional nivå och kommunernas planeringsarbete. Planen ska också vara ett stöd för statliga myndigheter genom att bl.a. synliggöra en fysisk planering för hela länet. Arbetet med regionplan kommer att variera mellan de berörda länen, såväl i tid som i omfattning, och skiftande utmaningar och prioriteringar bör ges olika utrymme i arbetet.

För att fylla den funktion som planen är avsedd att ha behöver berörda aktörer få del av den. När regionplaneorganet har antagit en regionplan bör det därför vara skyldigt att utan dröjsmål skicka planen till Boverket, länsstyrelse och berörda kommuner. Motsvarande bör gälla även vid beslut om ändring eller annat beslut som följer av en aktualitetsprövning av regionplanen.

Beslut om antagande och ändring av en regionplan bör, i likhet med vad som hittills har gällt vid regionplanering för kommunerna i Stockholms län, fattas av landstingsfullmäktige. Fullmäktige bör även pröva regionplanens aktualitet.

Lämna underlag om regionala frågor av betydelse för länets fysiska miljö

En viktig utgångspunkt för den planering som regeringen föreslår är behovet av kunskap kring regionala frågor som påverkar kommunal plane-

ring, exempelvis befolkningsprognoser och omvärldsanalyser. Behovet av kunskap och kompetens finns på samtliga nivåer. Även berörda myndigheter och länsstyrelsen kan, liksom kommuner, ha behov av god regional kunskap. Kunskapsbehovet kommer sannolikt att öka i fortsättningen i takt med de förändringar som samhället genomgår. Lagstiftningen ställer vidare krav på att kommunernas arbete ska beakta och samordnas med nationella och regionala mål, planer och program (bl.a. 3 kap. 5 § 4 PBL och 2 § 2 lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar) samtidigt som samhällsförändringarna ställer krav på planeringsunderlagens omfattning och specialisering. Boverket pekar i sin rapport *Sambandet mellan det regionala tillväxtarbetet och kommunernas översiktsplanering* på att en ökad samordning mellan det regionala planeringsarbetet och kommunernas översiktsplanering kräver ett gediget kunskaps- och planeringsunderlag (Boverket, 2014). Till det kommer att kommuner många gånger arbetar vid sidan av varandra för att definiera och synliggöra samma eller liknande samband mellan det kommunala och det regionala.

Syftet med bestämmelsen är dels att skapa förutsättningar för samordning av länets fysiska planering med arbetet i andra län samt mellan regional fysisk planering och planeringarna för transportinfrastruktur, tillväxt, kollektivtrafik och bostadsförsörjning, dels att tillhandahålla planeringsunderlag för den kommunala översikts- och detaljplanläggningen samt upprättande av områdesbestämmelser i syfte att underlätta den kommunala planeringen. Regeringen anser att detta kommer att bli en central uppgift för regionplaneorganen och ett sätt för dessa organ att löpande hålla kontakt med kommunerna och på så vis skapa sig en god uppfattning om och en möjlighet att uppmärksamma kommunerna på regionala frågor som rör fysisk planering.

Mot denna bakgrund anser regeringen att en väsentlig uppgift för regionplaneorganet är att tillhandahålla underlag som rör regionala frågor av betydelse för länets fysiska miljö. Förutsättningarna i fråga om resurser och kompetens varierar mellan länen. Regeringen ser möjligheten till en viss rationalisering och effektivisering genom att en aktör får uppdraget att ta fram underlaget inom länet. Med ett regionalt framtaget kunskaps- och analysunderlag kommer berörda kommuners eller andra aktörers behov att ta fram en sådan typ av underlag att minska.

Yttra sig över kommunernas översiktsplaner

Enligt nuvarande ordning ska kommuner samråda med regionplaneorgan när ett förslag till översiktsplan upprättas. Det finns dock inget krav på att ett regionplaneorgan ska yttra sig över en översiktsplan under tiden den är utställd. Regeringen menar att regionplaneorganet bör följa framtagandet av översiktsplanen under hela processen i syfte att identifiera mellankommunala och regionala intressekonflikter. Eftersom en plan kan ha genomgått betydande förändringar från samrådsskedet till utställningsskedet anser regeringen att landstinget ska yttra sig över förslag till översiktsplaner även under utställningstiden. I yttrandet ska regionplaneorganet ge sin syn på hur översiktsplanen förhåller sig till regionplanen. Yttrandet fyller en viktig funktion för kommunernas efterföljande planering eftersom de i sin översiktsplan ska redogöra för eventuella avvikelser i förhållande till regionplanen (se avsnitt 6.5).

Verka för insatser som kan bidra till att det långsiktiga behovet av bostäder kan tillgodoses

Regeringen föreslår att regionplaneorganet ska få i uppgift att verka för insatser som kan bidra till att länets långsiktiga behov av bostäder för alla delar av befolkningen kan tillgodoses. Regeringen vill tydliggöra att de insatser som framförs nedan omfattar samtliga länsinvånare. I många av Sveriges län är bostads- och arbetsmarknader allt mer integrerade, vilket innebär att behovet av att koppla samman frågor som rör länets fysiska miljö till frågor som rör bostadsförsörjning ökar på flera håll. Regeringen anser, till skillnad från *Ljusdals kommun*, att regionplaneorganet kommer att kunna medverka till att öka kompetensen kring bostadsförsörjningen på en strukturell och regional nivå. Regionplaneorganet kommer därmed att kunna bidra till att samverkan och en fortsatt kunskapsuppbyggnad sker. Exempel på insatser för regionplaneorganet är att ta fram analyser och annat planeringsunderlag, exempelvis sådant underlag som rör förutsättningar, utmaningar och framgångsfaktorer kopplade till bostadsförsörjning. Underlaget ska ses som ett komplement till det underlag som länsstyrelsen tar fram enligt lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Andra exempel på insatser är att erbjuda olika mötesforum för att på regional nivå samtala om och sprida kunskap och erfarenheter kring regional fysisk planering och bostadsfrågan. För att underlätta planeringen bör kommunerna lämna sina riktlinjer till regionplaneorganet (se vidare i avsnitt 6.5 och 6.6).

Länsstyrelsen har ansvaret för att i en skriftlig rapport analysera bostadsmarknaden i länet (förordningen [2011:1160] om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar). Till det kommer att regionplaneorganet enligt regeringens förslag ska redovisa hur hänsyn har tagits till kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning (se avsnitt 6.5). Detta kommer att ställa krav på att regionplaneorganen, kommunerna och länsstyrelsen samverkar. Regeringen ser att respektive aktör kan dra stor nytta av sådan samverkan genom att underlaget som ligger till grund för planer och rapporter kommer att förbättras.

Verka för insatser som kan bidra till att minska länets klimatpåverkan och dess effekter

Klimatförändringar leder till en utveckling som all planering behöver förhålla sig till för att uppnå en långsiktigt hållbar utveckling. Samhällsplaneringen är ett verktyg för att minska vår klimatpåverkan och för att kunna möta de konsekvenser som följer av ett förändrat klimat. Det är också nödvändigt att säkerställa att strategiska beslut i den fysiska planeringen inte försämrar förutsättningarna för att klara beslutade miljökvalitetsmål och Generationsmålet. Ökad nederbörd, stigande havsnivåer, fler väderrelaterade katastrofer och en förhöjd årsmedeltemperatur får direkta konsekvenser för samhällsplaneringen.

Åtgärder för att minska klimatpåverkan vidtas på alla nivåer i samhällsplaneringen, från FN och EU, till den nationella nivån samt på regional och lokal nivå. Sverige har 16 miljökvalitetsmål som förtydligas med hjälp av preciseringar. Ett av målen är Begränsad klimatpåverkan. För detta mål finns en precisering som beslutats av Sveriges riksdag som bl.a. innebär att den globala medeltemperaturökningen begränsas till långt under 2 grader C över förindustriell nivå och ansträngningar görs för att hålla ökningen under 1,5

grader C över förindustriell nivå. För flera av miljökvalitetsmålen utarbetar länsstyrelsen regionala mål i samverkan med regionala aktörer.

Som regional miljömyndighet har länsstyrelsen en övergripande och samordnande roll i arbetet med miljömålen. Regional utveckling och samverkan i miljömålssystemet (RUS) är ett samverkansorgan som stöder, vägleder och samordnar de olika länsstyrelsernas arbete och det regionala arbetet i miljömålssystemet. Verksamheten i RUS organiseras av en styrgrupp med representanter från länsstyrelser, Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Havs- och vattenmyndigheten och Sveriges Kommuner och Landsting. I december 2016 fick aktörer med regionalt utvecklingsansvar i uppdrag att ta fram en regional handlingsplan för att integrera och stärka klimat- och miljöperspektiven i det regionala tillväxtarbetet för perioden 2017–2020 (N2016/08077/RTS och N2016/08072/RTS). Den regionala handlingsplanen ska bl.a. innehålla insatser och dess inriktning inom samtliga prioriteringar i den nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020. En prioritering i strategin är målsättningen om att skapa attraktiva miljöer och god tillgänglighet där fysisk planering och boende är ett viktigt område för aktörer med regionalt utvecklingsansvar. Sverige har som mål att år 2050 inte bidra till de globala utsläppen av växthusetgaser. Ett mål om att begränsa klimatpåverkan ställer krav på åtgärder inom samtliga nivåer i samhällsplaneringen och på en samordning mellan flera olika sektorer som transporter, bostäder, jord- och skogsbruk samt den ekonomiska politiken.

Samhällsplaneringen är också central för att stärka samhällets anpassning till ett förändrat klimat. Klimatförändringar måste alla förhålla sig till för att nå en hållbar samhällsutveckling. Det är nödvändigt att använda samhällsplaneringen som ett verktyg för att begränsa utsläppen av växthusetgaser och för att kunna möta de förändringar som följer av det ändrade klimatet. Det är också nödvändigt att säkerställa att strategiska beslut i den fysiska planeringen inte försämrar förutsättningarna att klara beslutade miljökvalitetsmål och Generationsmålet.

Med hänsyn till att åtgärder för att begränsa klimatpåverkan och dess effekter behöver vidtas på alla nivåer i samhället anser regeringen att den regionala nivån har en viktig funktion att fylla. Därutöver har flera av de frågor som regeringen ser kan komma att ingå i den regionala fysiska planeringen betydelse för att minska länets klimatpåverkan och dess effekter. Som nämns ovan samordnar länsstyrelsen det regionala arbetet med miljökvalitetsmålen. Regeringens förslag om att regionplaneorganet ska verka för insatser som kan bidra till att minska länets klimatpåverkan ersätter inte länsstyrelsens ansvar för samordning av det regionala arbetet för minskad klimatpåverkan. Den uppgift regeringen föreslår avser i stället att såväl tillföra arbetet med att begränsa klimatpåverkan en ytterligare arena som att den regionala fysiska planeringen ska kunna bidra till en minskning av länets klimatpåverkan. Exempelvis kan regionplaneorganet skapa förutsättningar, genom sin kunskap och med dialog, för ökad användning av kollektivtrafik och ökad samordning av godstransporter. Det kan t.ex. avse strukturella förutsättningar för infrastruktur, markanvändning och bebyggelse och hur dessa kan nyttjas för att skapa ett transporteffektivt samhälle.

En annan åtgärd kan vara att lyfta frågan om regionala cykelstråk, något som kräver koordinerade insatser på kommunal nivå. Andra åtgärder som

står den regionala och lokala nivån till buds är att skapa regionala plattformar för att diskutera hur naturliga resurser som vind, sol och vatten kan tas tillvara. I remissvaren från merparten av länsstyrelserna framgår också att en större del av dessa stöder uppgifterna som regeringen föreslår ska läggas på regionplaneorganen. En regional fysisk planering som kan bidra till effektiva och strategiska lösningar kring bl.a. transporter eller energitillförsel bör också kunna bidra till en minskad klimatpåverkan i länet. Den kan också minska risken för översvämning eller bidra till lämplig markanvändning med hänsyn till geotekniska säkerhetsfrågor till följd av ett förändrat klimat.

Lämna uppgifter till regeringen

År 2012 gav regeringen landstinget i Stockholms län, i egenskap av regionplaneorgan, i uppdrag att göra en regional bedömning av behovet av nya bostäder i länets kommuner (regeringsbeslut IV:11 2012-06-07). Vidare skulle landstingets utrednings- och samordningsverksamhet inriktas på att skaffa fram underlag för kommunernas och de statliga myndigheternas planering inom regionen. Uppdraget skulle genomföras i samverkan med Länsstyrelsen i Stockholms län, kommunerna i länet och med Kommunförbundet Stockholms län.

Regeringens uppdrag till landstinget i Stockholms län visar på behovet för regeringen att få tillgång till en regional bedömning. I 5 § lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar finns en bestämmelse om att regeringen kan begära underlag från kommunerna. Som skäl för bestämmelsen anges i förarbetena att det kan finnas behov för regeringen att vid en viss tidpunkt begära särskild information om planeringen av bostadsförsörjningen i vissa kommuner eller i en speciell fråga (prop. 2000/01:26 s. 17). Samma skäl gör sig gällande i frågor om den regionala fysiska planeringen. Det kan handla om att synliggöra regionala utmaningar eller ta fram regionala underlag kring andra frågor som tangerar den regionala aktörens ansvarsområden. Regionplaneorganet bör därför lämna regeringen de uppgifter om den regionala fysiska planeringen som regeringen begär.

6.5 Regionplan

Regeringens förslag: En regionplan ska ange grunddragen för användningen av mark- och vattenområden och riktlinjer för lokaliseringen av bebyggelse och byggnadsverk som har betydelse för länet. Den ska vidare ge vägledning för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser. Planen ska inte vara bindande.

Av en regionplan ska det vidare framgå

1. hur hänsyn har tagits till allmänna intressen enligt plan- och bygglagen, hur riksintressen enligt miljöbalken har tillgodosetts och på vilket sätt miljö kvalitetsnormer enligt miljöbalken har följts,

2. hur hänsyn har tagits till och hur planen har samordnats med den regionala utvecklingsstrategin, länsplanen för regional transportinfrastruktur, trafikförsörjningsprogram och kommunala riktlinjer för bostadsförsörjning samt nationella och andra regionala och kommunala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling i länet, och

3. hur planen är avsedd att genomföras.

För regionplanen ska motsvarande krav på redovisning i fråga om strategisk miljöbedömning och miljökonsekvenser gälla som för översiktsplanen.

Länsstyrelsens granskningsyttrande över planförslaget ska redovisas tillsammans med regionplanen. Om länsstyrelsen inte har godtagit planen i en viss del, ska det anmärkas i planen. Regionplanen ska utformas så att innebörden och konsekvenserna av den tydligt framgår.

Om en översiktsplan avviker från regionplanen, ska det av översiktsplanen framgå på vilket sätt den gör det och skälen för avvikelserna.

Bostadsplaneringskommitténs förslag: Överensstämmer delvis med regeringens. Kommittén föreslår att planinstrumentet ska benämnas regionalt fysiskt program och att länsstyrelsens granskningsyttrande över sådant program ska vara en del av programmet. Kommittén föreslår också att regeringen får meddela föreskrifter om programmets utformning i övrigt. Kommittén föreslår inte någon särskild bestämmelse om att grunddragen för användningen av mark- och vattenområden och riktlinjer för lokaliseringen av bebyggelse och byggnadsverk som har betydelse för länet ska anges i regionplanen. Kommittén föreslår inte heller vare sig krav på tydlighet i fråga om regionplanens innebörd och konsekvenser eller krav på redovisning i fråga om strategisk miljöbedömning och miljökonsekvenser.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser, bl.a. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)*, *Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* och *Motala kommun*, anser att uttrycket program är missvisande och plan bör användas i stället, framför allt då begreppet plan har en tydlig koppling till plan- och bygglagen och de planeringsverktyg som finns där, exempelvis översiktsplan.

Ett antal länsstyrelser, bl.a. *länsstyrelserna i Jämtlands, Kalmar, Norrbottens och Uppsala län* anser att det är en svaghet i förslaget att det regionala fysiska programmet enbart är vägledande, vilket kan leda till att kommunal och annan planering samt andra beslut på kommunal nivå kommer att motverka den regionala planeringen. *Länsstyrelserna i Dalarnas och Örebro län* instämmer däremot i att det regionala fysiska programmet huvudsakligen ska ha en vägledande funktion. Förslaget i denna del får

även stöd av *Dalarnas, Hallands, Västerbottens, Västra Götalands* och *Östergötlands läns landsting* samt *Kommunförbundet Skåne* som även framhåller vikten av att det regionala fysiska programmet inte påverkar det kommunala planmonopolet negativt.

Även *Heby, Helsingborgs, Hässleholms, Linköpings, Ljusdals, Malmö, Motala, Skellefteå, Stockholms, Varbergs* och *Västerviks kommuner* menar att det är viktigt att tydliggöra att programmet är vägledande för kommunerna, annars finns det risk att det kommunala planmonopolet påverkas negativt. Några av kommunerna tror inte att lösningen till genomförandet ligger i att avvikelser mellan kommunernas planer och det regionala fysiska programmet enligt förslaget ska anges och motiveras. Detta riskerar snarare att försvåra översiktsplaneprocessen.

Västerbottens läns landsting motsätter sig att ett stort antal uppgifter ska vara obligatoriska i det regionala fysiska programmet och anför att regionen måste kunna välja vilka frågor som ska avhandlas i det fysiska programmet för att det ska vara till nytta för det regionala utvecklingsarbetet.

Flera remissinstanser, bl.a. *Boverket, Fortifikationsverket, Försvarsmakten* och *Riksantikvarieämbetet*, stöder förslaget om att planen ska redogöra för hur hänsyn har tagits till allmänna intressen respektive riksintressen. Mynigheterna menar att det är positivt för kommande prövningar om avvägningar gjorts redan på den regionala nivån. *Boverket* anför att det bör tydliggöras vilka delar av 2 kap. PBL som är relevanta för den regionala nivån. *Naturvårdsverket* anser att fysisk planering har en central betydelse för hur de svenska utsläppen av klimatgaser förändras på längre sikt. Verket anser dock att utredningen har ett för snävt och begränsande perspektiv på de möjligheter som regional planering har för att nå också andra miljö kvalitetsmål än klimatmålet och att även bidra till Generationsmålet i miljömålssystemet.

Länsstyrelsen i Södermanlands län ifrågasätter förutsättningarna för att i ett regionalt fysiskt program hantera allmänna intressen respektive riksintressen, inte minst mot bakgrund av svårigheterna att i en översiktsplan få fram tillräckligt gott underlag för bedömningar. Samtidigt menar Länsstyrelsen att en tidig kartläggning av intressekonflikter kan fylla en funktion i sig.

Skåne läns landsting efterfrågar att förhållandet mellan det regionala fysiska programmet och kommunens översiktsplanering tydliggörs så att översiktsplanen också blir ett kommunalt planeringsdokument som hänsyn ska tas till. Även *Lunds kommun* och *Kommunförbundet Skåne* uttrycker detta.

Västra Götalands läns landsting framhåller att staten måste ta sitt ansvar att samordna, prioritera och göra avvägningar mellan de statliga intressena samt bistå med stöd och underlag.

Motala kommun framhåller att det finns en risk att det regionala fysiska programmet vid sådana bedömningar går in i allt för mycket detaljer när det gäller kommunala angelägenheter.

Linköpings kommun understryker att grunden i den regionala planeringen bör utgöras av bebyggelse-, trafik- och grönstruktur på regional nivå. Kommunen anför att erfarenhet har visat att det är den redovisade ortstrukturen på regional nivå med tydlig koppling till trafikstrukturen, som haft störst betydelse för kommunernas fortsatta arbete med fördjupade översiktsplaner och detaljplaner och därmed för lokalisering av nya bostäder. Kommunen anser att det finns risk för att de regionala fysiska

programmen behandlar alltför många och detaljerade frågor och avstyrker därför att kravet på att det av programmet ska framgå hur hänsyn tagits till allmänna intressen enligt 2 kap. plan- och bygglagen, riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken samt miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken ska utgå. *Malmö kommun* för ett liknande resonemang och anför att det finns en risk att programmet skulle belastas med en stor mängd detaljerade frågor och följaktligen förlora fokus på övergripande strategiska frågor.

Sveriges Kommuner och Landsting understryker vikten av att en regional planering inte ska leda till en ökad byråkrati som riskerar att ytterligare förlänga planeringsprocessen och avstyrker därför att regionplanen ska hantera allmänna intressen enligt 2 kap. PBL samt att länsstyrelsen ska avge ett särskilt granskningsyttrande över programmet.

Skälen för regeringens förslag

Gällande bestämmelser

I 7 kap. PBL föreskrivs att en regionplan ska vara vägledande för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser, och ange grunddragen för användningen av mark- och vattenområden och riktlinjer för lokaliseringen av bebyggelse och byggnadsverk, om det har betydelse för regionen. Regionplanen ska vidare utformas så att innebörden och konsekvenserna av den tydligt framgår. Planen ska gälla i åtta år och kan ändras eller upphävas. Något krav på aktualitetsprövning ställs inte i fråga om regionplan. Till skillnad från bestämmelserna om översiktsplan behöver länsstyrelsens granskningsyttrande över regionplanen inte redovisas tillsammans med planen (jfr 3 kap. 20 § PBL). Nämnda bestämmelser gäller också för regionplaneringen för kommunerna i Stockholms län (3 § lagen om regionplanering för kommunerna i Stockholms län). Översiktsplaner å sin sida ska ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras (3 kap. 2 § PBL). Den bindande regleringen av markens användning och av bebyggelsen inom kommunen görs genom detaljplan. I vissa avseenden kan detta även ske genom områdesbestämmelser (4 kap. 1 och 4 §§ PBL). Om en detaljplan avviker från en översiktsplan ska det i detaljplanen anges på vilket sätt den i så fall gör det och skälen för avvikelserna (4 kap. 33 § första stycket 5 PBL).

Benämning av planinstrumentet

I avsnitt 6.1 redogörs för skälen till användningen av begreppet planering. Den gängse benämningen av planinstrument enligt PBL är plan. Till skillnad från Bostadsplaneringskommittén anser regeringen att benämningen regionplan bör användas för sådana regionala planinstrument även i fortsättningen, framför allt då uttrycket plan har en tydlig koppling till plan- och bygglagen och de planinstrument som finns där, exempelvis översiktsplan. Användandet av uttrycket plan stöds också av flera remissinstanser, t.ex. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)*, *Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* och *Motala kommun*.

Bindande eller vägledande regionplan?

Regionplaner har inte haft bindande verkan vare sig enligt gällande bestämmelser eller enligt byggnadslagens regler för regionplanering. När systemet med regionplanering infördes i byggnadslagen år 1947, bedömde regeringen att avvikelser från regionplaner kunde behöva göras, varför planerna endast skulle ha vägledande karaktär. Vid införandet av plan- och bygglagen år 1987 uttalades att plansystemet måste fungera som hjälpmedel och inte som ett svårforcerat hinder, byggt på felaktiga eller tidigare okända förutsättningar, varför övervägande skäl talade för att några tvingande bindningar mellan planerna inte borde finnas (jfr prop. 1985/86:1 s. 71).

Regeringen anser att samma skäl fortfarande gör sig gällande. En bindande regionplan minskar genomförbarheten genom att den inte lämnar utrymme för skiftande prioriteringar och nytillkommande frågor i efterföljande planeringar.

Regeringen anser därför, i likhet med Bostadsplaneringskommittén och flertalet remissinstanser, att regionplanen ska vara vägledande för översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser. Ett av skälen till att regionplaner inte är bindande är just behovet av att kunna göra avsteg från dem.

I planens vägledande funktion ligger att den ska vara ett beslutsunderlag och ge riktlinjer för kommande beslut (jfr prop. 1985/86:1 s. 70, 73 och 122). Vid planläggning enligt PBL ska hänsyn tas till mellankommunala och regionala förhållanden (2 kap. 3 § första stycket PBL). Detta innebär exempelvis att hänsyn måste tas till en regionplan när en detaljplan upprättas. Om t.ex. en strategisk miljöbedömning krävs för detaljplanen, ska miljökonsekvensbeskrivningen innehålla en sammanfattning av hur planen förhåller sig till andra relevanta planer och program (jfr 4 kap. 34 § PBL och 6 kap. 11 § 1 miljöbalken). Ett exempel på när bestämmelserna tillämpats på detta sätt är när Stockholms kommuns beslut om detaljplan för en buss-terminal i Katarinaberget vid Slussen upphävdes av domstol bl.a. på grund av att miljökonsekvensbeskrivningen var bristfällig i fråga om planens förhållande till regionplanen för Stockholms län (Nacka tingsrätt [mark- och miljödomstolen], mål nr P 1273-13 och Svea hovrätt [Mark- och miljööverdomstolen], mål nr P1156-13).

Frågan om hur regionplanen beaktas vid beslut om översiktsplaner inom länet kan bevakas av regionplaneorganet och länsstyrelsen vid framtagande av sådana planer enligt förfaranden i 3 kap. Om regionplaneorganet finner att en kommun vid upprättande av detaljplaner eller områdesbestämmelser avviker från regionplanens innehåll, kan regionplaneorganet framföra sina synpunkter till länsstyrelsen och begära att saken ska prövas av länsstyrelsen enligt 11 kap. 10 §. Regionplaneorganets mening bör, liksom tidigare, tillmätas en stor betydelse (jfr prop. 1985/86:1 s. 669).

När det gäller arbetet med att ta fram en regionplan ska hänsyn tas till den kommunala planering som berörs. Landstinget ska då föra en dialog med kommunerna i regionplanens samråds- och utställningsskede. Detta torde enligt regeringen minska risken för att innehållet i regionplanen kommer som en överraskning för kommunerna och bidrar snarare till att innehållet är väl förankrat hos de berörda.

För att stärka planens vägledande funktion menar regeringen att det bör framgå av en översiktsplan om den avviker från regionplanen för länet, på vilket sätt den i så fall gör det och skälen för avvikelsen. Några remiss-

instanser, främst kommuner, är tveksamma till att införa en sådan bestämmelse då detta skulle innebära en för stor inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Regeringen ser inte att ett sådant krav inskränker den kommunala självstyrelsen eftersom det endast handlar om att redovisa eventuella avvikelser och regionplanen inte är annat än vägledande. Om inte förhållandet mellan planeringarna görs tydligt på detta sätt, försvinner också mycket av syftet med att ta fram en regionplan.

Regionplanens innehåll

För flera av de sektorsvisa strategier, planer och program som utarbetas på regional nivå ställs krav på deras innehåll. Enligt förordningen om länsplaner för regional transportinfrastruktur ska det inom varje län upprättas en plan till ledning vid fördelning av medel för investeringar och förbättringsåtgärder. I förordningen pekas ett antal åtgärder ut som planen ska omfatta. Förordningen om regionalt tillväxtarbete anger att den regionala utvecklingsstrategin ska vara en samlad och sektorsövergripande strategi för det regionala tillväxtarbetet i ett eller flera län och innehålla mål och långsiktiga prioriteringar för det regionala tillväxtarbetet. När det gäller trafikförsörjningsprogram ska de enligt lagen om kollektivtrafik innehålla fastställda mål för den regionala kollektivtrafiken. Därutöver anger lagen krav på det närmare innehållet i programmen i sex punkter.

Ett skäl till att även reglera regionplanens innehåll är att det ökar förutsättningarna för mer samstämmiga planer. Det skulle bl.a. kunna leda till ett ökat samarbete och samordning mellan län som berörs och likartade förväntningar på planen oavsett vilken landsdel denna avser. En reglering leder också till förutsägbarhet i fråga om planens innehåll, vilket stärker förutsättningarna för dialogen med såväl statliga myndigheter som näringslivet. Något som talar emot en reglering är att den regionala variationen, något regeringen anser att planen bör fänga upp, till viss del skulle kunna riskera att gå förlorad. Regeringen anser dock att övervägande skäl talar för att övergripande reglera vad en regionplan ska innehålla. En sådan reglering bör vara allmänt hållen för att inte i onödan binda utvecklingen och hindra anpassningen till olika förhållanden.

Utformningen av en plan ska kunna skifta från län till län. För Stockholms län har regionplanen och strategin för länets utveckling, RUFS 2010, samordnats i ett och samma dokument. Det innehåller beskrivningar av utmaningar och utgångspunkter samt en vision, till vilken fyra mål och sex strategier med åtagande knyts. För Skåne län har Skåne läns landsting tagit fram Strukturbild för Skåne och syftar till att koppla samman den regionala utvecklingsstrategin för Skåne med kommunernas översiktsplaner.

Hur hänsyn har tagits till riksintressen, miljökvalitetsnormer samt allmänna intressen enligt 2 kap. PBL

I de samtal som Bostadsplaneringskommittén fört med kommunföreträdare i landet har det förts fram att det är svårt för kommunerna att hantera ett hundratal nationella mål, planer, program och riksintressen i den kommunala planeringen. Kommittén har tagit del av den kritik som kommuner riktar mot att statliga myndigheter kommer in sent i planeringsskedet och ibland med skilda budskap vid olika skeden i processen. Vid kommitténs möten

med företrädare för kommuner, landsting och samverkansorgan har flertalet framfört att länsstyrelsen ofta ställer krav på hänsyn till riksintressen och nationella mål sent i detaljplaneprocessen vilket medför att processen bromsas upp och fördröjs. Dessa företrädare har efterfrågat ett system där bedömningar när det gäller nationella intressen kan göras i ett tidigare skede än vid detaljplanläggning. I flera sammanhang har det framförts till Bostadsplaneringskommittén att den regionala nivån bör kunna utgöra en plattform för bedömningar i ett tidigt skede i planeringen. Regeringen anförde i propositionen En enklare planprocess att det var önskvärt att länsstyrelsen kan lämna ett så tidigt besked som möjligt till kommunen i fråga om sådana intressen som kan föranleda ett ingripande från statens sida. Samtidigt kan det vara svårt för länsstyrelsen att tidigt i planprocessen ta ställning till huruvida ställningstagandet är beroende av ytterligare uppgifter eller underlag från kommunen (prop. 2013/14:126 s. 128).

Regeringen menar, liksom flera remissinstanser, att tidiga ställningstaganden bör kunna leda till att förutsättningarna för kommunerna att planera stärks genom att det tidigt i processen synliggörs och skapas förutsättningar att hantera målkonflikter. Genom att bedömningar kan ske redan på regional nivå bör mer långsiktiga förutsättningar för kommunernas planering kunna skapas, vilket även bör förbättra investeringsklimatet för marknadens aktörer.

Ett sätt att åstadkomma sådan förutsägbarhet och långsiktighet anser regeringen är att kräva att det av regionplanen ska framgå hur hänsyn har tagits till allmänna intressen enligt 2 kap. PBL, hur riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken har tillgodosetts och hur miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken har följts. Syftet med detta är att tidigt få till stånd bedömningar och avvägningar utifrån de allmänna intressena, riksintressena och miljökvalitetsnormerna på en regional nivå. De ska i sin tur vara underlag för den kommunala översikts- och detaljplaneringen samt upprättande av områdesbestämmelser och därigenom underlätta den kommunala planeringen. På så sätt skapas förutsättningar för regionplaneorganet och för kommunerna att få ta del av statens intressen i ett tidigt skede. Regeringen anser inte, till skillnad från *Boverket*, att det är lämpligt att på förhand peka ut vilka allmänna intressen som är relevanta vid planläggning på regional nivå. Den regionala fysiska planeringen kommer att utgå från olika förutsättningar och därmed aktualisera ställningstagande i fråga om olika allmänna intressen.

Ett ytterligare led i att stärka förutsägbarheten för den efterföljande planeringen är att länsstyrelsen bör yttra sig över regionplaneorganets bedömningar i dessa avseenden innan regionplanen antas (se avsnitt 6.6 och 6.7). På detta sätt kan eventuella konflikter med allmänna intressen eller sådana intressen som senare kan föranleda ett ingripande från statens sida identifieras tidigt. Regeringen ser att detta kan bidra till att bl.a. förebygga fördröjningar i kommunernas efterföljande planering.

Malmö och Linköpings kommuner ser risker med att regionplanen kommer att hantera allt för detaljerade frågor och därmed bli tungrodd. Även *Sveriges Kommuner och Landsting* framför en liknande synpunkt. Regeringen anser att regionplaneringen kan bidra med samordning och avvägningar på en strategisk nivå i ett tidigt skede. Vissa avvägningar är förvisso svåra att förutse på en alltför övergripande nivå på grund av brist på konkretion. Att inte inkludera frågan om allmänna intressen respek-

tive riksintressen i en plan som syftar till att vägleda den fysiska planeringen riskerar att i viss mån motverka sitt syfte då både allmänna intressen och riksintressen utgör en central del i fysisk planering. *Boverket, Fortifikationsverket, Försvarsmakten* och *Riksantikvarieämbetet* välkomnar en hantering av statliga intressen redan på den regionala nivån. Remissinstanserna understryker samtidigt att det är centralt att ta ställning till vilka delar av 2 kap. PBL som har relevans för den regionala nivån. Regeringen delar denna uppfattning och anser att detta ställningstagande får göras inom ramen för respektive regionplanering.

Hur hänsyn har tagits till kommunala riktlinjer för bostadsförsörjning

Sedan 2014 ska planläggning enligt plan- och bygglagen, med hänsyn till natur och kulturvärden, miljö- och klimataspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden, främja bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet (2 kap. 3 § 5 PBL). Lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, förkortad BFL, anger att de kommunala riktlinjerna för bostadsförsörjning ska vara vägledande vid tillämpning av bestämmelsen (4 § BFL). Vidare anger 3 kap. 5 § 5 PBL att det ska framgå av översiktsplanen hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder. Redovisningen kan anpassas till kommunens situation när det gäller bostadsförsörjning (prop. 2013/14:59 s. 33). Kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen och det behov av bostäder som identifierats i riktlinjerna ska genom bestämmelsen påverka översiktsplanen. Översiktsplanen blir således ett viktigt verktyg för att genomföra kommunens intentioner när det gäller bostadsförsörjningen. Bestämmelsen i PBL innebär att översiktsplanen ska återspegla bostadsförsörjningsbehovet genom ställningstaganden i den fysiska planeringen, och inte att dubblera innehållet i översiktsplanen och kommunens riktlinjer (prop. 2013/14:59 s. 22).

Att PBL och BFL är nära sammankopplade kan tyckas vara givet men det finns en stor variation i hur kommuner hanterar bostadsfrågan och planläggning. I vissa fall är samordningen mellan de två obefintlig, medan andra arbetar väldigt metodiskt för att föra samman flera kommunala planeringsområden med bostadsförsörjningen.

Som framgått ovan finns det tydliga kopplingar mellan planläggningen i PBL och möjligheterna att tillgodose det kommunala bostadsförsörjningsbehovet. Förutsättningarna för att det kommunala och i viss mån även det regionala bostadsförsörjningsbehovet kan tillgodoses bör öka när frågan behandlas både på den kommunala och den regionala nivån, inte minst då åtgärder på regional nivå, exempelvis infrastruktur, kollektivtrafik, tillväxtsatsningar m.m. påverkar förutsättningarna för bostadsbyggande. I den regionala fysiska planeringen bör det därför ingå att beskriva hur förutsättningarna för bostadsförsörjningen ser ut i länet och hur regionplanen kan stödja en fortsatt god bostadsförsörjning och redovisa detta i planen. Här bör underlaget utgöras av kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning tillsammans med hur översiktsplanerna har hanterat frågan.

Hur hänsyn har tagits till annan planering

Ett led i att samhällsplaneringen har blivit mer komplicerad är att en aktör inte ensam kan bedriva planering. Begrepp som flernivåstyrning används för

att beskriva att samhällets styrningsmekanismer har ändrats till att mer handla om processer och nätverksbyggande snarare än vertikala styrprocesser. Beslutsprocesserna liknas i dag mer vid samverkansprocesser, där flera olika aktörer från politiken till intresseorganisationer deltar.

I Bostadsplaneringskommitténs möten med representanter för olika sektorer i samhällsplaneringen har det bl.a. framkommit att skillnader i språk och kultur kan vara en av flera orsaker till svag samverkan mellan planeringssystemen. En annan är att planerare inte ser att de är särskilt involverade i andra processer än de som de själva har ansvar för. I stor utsträckning arbetar dessa personer endast med och fokuserar enbart på sina frågor, trots vetskapen om att frågorna är en del av ett system som hänger samman. Utifrån såväl sociala utgångspunkter som ur miljö- och klimatsynpunkt ger en starkare samordning mellan planeringsslagen förutsättningar för en mer hållbar samhällsutveckling. Exempelvis bör en utökad samordning av planeringar leda till ökad transporteffektivitet, minskade transportbehov och bidra till väl samordnade gods- och persontransporter, bl.a. en energieffektiv kollektivtrafik. Regeringen bedömer att godstransporter och markanvändning som genererar godstransporter bör beaktas i högre utsträckning. Det gäller även i viss mån för energifrågor, som när vindkraftsatsningar behöver samordnas mellan kommuner inom en region, eller när laddstolpar för elfordon ska byggas upp längs längre vägstråk. En ökad samordning kan också bidra till att skapa mer attraktiva bostadsmiljöer. PBL-kommittén anförde 2005 att det fanns ett uppenbart samband mellan utbyggnaden av transportinfrastruktur och lokaliseringen av bebyggelse och anläggningar. Kommittén fann att olika lokaliseringalternativ för sträckningar av nya kommunikationsleder behövde belysas från ett regionalt perspektiv och samordnas med kommunernas planering av bostäder och verksamheter. Trots de uppenbara samordningsbehoven bedömde kommittén samordningen mellan de olika planeringsprocesserna som svag (SOU 2005:77 s. 386 f.).

Planering för mark- och vattenanvändning, transportinfrastruktur, kollektivtrafik, tillväxt och bostäder utgår från olika syften. Planeringen presenteras även i dokument som alla går under olika benämningar. Regelverken ställer inga direkta krav på att samordning ska ske mellan olika planeringsformer, utöver att PBL och BFL anger att det ska framgå hur kommunen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen respektive riktlinjerna för bostadsförsörjning med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen. Regeringen anser dock att de olika planeringarna behöver uppmärksammas i regionplanen. Det gäller länsplaner för regional transportinfrastruktur, planering för kollektivtrafik, regionala utvecklingsstrategier och statliga och kommunala mål, planer och program. Ett centralt inslag i arbetet med att ta fram en regionplan bör därför vara att i planen redogöra för hur hänsyn har tagits till och hur planen har samordnats med den regionala utvecklingsstrategin, länsplanen för regional transportinfrastruktur, trafikförsörjningsprogram och kommunala riktlinjer för bostadsförsörjning samt nationella och andra regionala och kommunala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling i länet.

Ett viktigt inslag i regionplaneorganets arbete med att visa hur hänsyn har tagits till övriga planeringsslag är aktualitetsprövningen (se närmare avsnitt 6.7). Regionplaneorganet kan då bedöma ramarna för det fortsatta

arbetet, identifiera vilka problem och möjligheter som finns och därmed avgöra vilka centrala utmaningar som länet har att arbeta vidare med. Regionplaneorganet behöver inom ramen för den prövningen se över vilka nationella och regionala mål, planer och program som är relevanta för arbetet.

Naturvårdsverket lyfter i fråga om relevanta mål, planer och program fram de möjligheter som regional planering har för att nå också andra miljö-kvalitetsmål än klimatmålet och att planeringen även kan bidra till Generationsmålet i miljömålssystemet. Regeringen anser att Generationsmålet i miljömålssystemet är ett exempel på ett sådant nationellt mål som tydligt behöver vägleda regionplaneorganet i arbetet med att ta fram en regionplan.

Ett perspektiv som är centralt för regionplanen att beakta är ett landsbygdsperspektiv som tar hänsyn till tillgång till lokal service, vård och omsorg i hela länet. Regeringen menar att länsstyrelsen kan fungera vägledande i detta arbete genom dess kunskap om länets lands- och glesbygder, samt möjligheter till och förutsättningar för utveckling av dessa.

Uppgift om hur planen är avsedd att genomföras

En framträdande erfarenhet av regionplanering är bristen på genomförandeverktyg. Bristen påtalades redan på 1970-talet vid översynen av byggnadslagen. Bristen har även påtalats till Bostadsplaneringskommittén och i kommitténs utvärdering av regionplanering är det tydligt att förankring av planeringen är en förutsättning för dess effekt och genomförbarhet.

Det är viktigt att genomförandefrågorna hanteras som en del av själva regionplanen. Regeringen anser därför att det ska framgå av regionplanen hur den är avsedd att genomföras. Det är varken lämpligt eller nödvändigt att reglera hur den ansvariga aktören ska arbeta för att genomförande av planen ska ske. Detta bör lämnas till den ansvariga aktören att avgöra.

Redovisning i fråga om strategisk miljöbedömning och miljökonsekvenser

Till skillnad från bestämmelserna i 7 kap. PBL inför regeringens förslag en skyldighet för regionplaneorganet att anta en regionplan för länet. Kravet på antagande av en regionplan medför att även sådana planer kan träffas av kraven på miljöbedömning (jfr prop. 2003/04:116 s. 47). Regionplaneorganet bör därför ange skälen för bedömningen i regionplanen, på motsvarande sätt som i fråga om översiktsplaner, om det bedöms att en sådan strategisk miljöbedömning som avses i miljöbalken inte ska göras. Om regionplaneorganet har kommit fram till att en strategisk miljöbedömning krävs, bör miljökonsekvenserna redovisas i planen på ett sätt som uppfyller miljöbalkens krav för detta (jfr prop. 2016/17:200 s. 160 f.).

Länsstyrelsens granskningsyttrande bör redovisas tillsammans med regionplanen

För att synliggöra statens invändningar och eventuella intresse- och målkonflikter för efterföljande översikts- och detaljplanering samt upprättande av områdesbestämmelser anser regeringen, liksom Bostadsplaneringskommittén, att länsstyrelsens granskningsyttrande bör redovisas tillsammans med regionplanen. Eftersom det är viktigt att det tydligt framgår vad landstingsfullmäktige tar ställning till anser inte regeringen, till skill-

nad från kommittén, att länsstyrelsens granskningsyttrande ska utgöra en del av regionplanen (jfr prop. 2009/10:170 s. 178). Om länsstyrelsen inte har godtagit planen i en viss del bör det anmärkas i planen, på motsvarande sätt som gäller för översiktsplaner (3 kap. 20 § PBL). Som skäl för en sådan ordning när det gäller översiktsplaner uttalas i förarbeten bl.a. att det vid beslut om en översiktsplan ska råda klarhet i frågan om huruvida det finns väsentliga invändningar. Det anförs vidare att även för dem som hämtar upplysningar från planen för sitt handlande har det betydelse att få information om huruvida det råder enighet eller inte mellan staten och kommunen. I förarbetena uttalas också att det är viktigt att andra myndigheter och aktörer som använder en översiktsplan som beslutsunderlag får klart för sig vilken vikt man bör tillmätta planen (prop. 1985/86:1 s. 142, 345 f. och 535 f.). Enligt regeringens mening bör motsvarande synsätt gälla i fråga om regionplan.

Regionplanen bör utformas så att innebörden och konsekvenserna av den tydligt framgår

För att regionplanen ska kunna bli en vägledning för det fortsatta planeringsarbetet för kommunerna, men också för andra aktörer på regional och statlig nivå samt andra intressenter, anser regeringen att planen bör utformas så att det tydligt går att utläsa dels vad regionplanen innebär, dels vilka konsekvenserna blir om planen genomförs. Därigenom ställs ett s.k. tydlighetskrav på regionplanens innehåll.

Regeringen ser inte behov av ett bemyndigande att meddela föreskrifter om regionplanens utformning i övrigt.

6.6 Samverkan och samråd

Regeringens förslag: När ett förslag till regionplan eller förslag till ändring av en sådan plan upprättas ska samråd, utställning och granskning genomföras i stort sett på motsvarande sätt som gäller för översiktsplaner. Utställningstiden ska vara minst tre månader.

Om regionplaneorganet begär det, ska länsstyrelsen, andra berörda landsting och de kommuner, regionala kollektivtrafikmyndigheter och andra myndigheter som berörs lämna regionplaneorganet det underlag det behöver för att fullgöra sina uppgifter.

Bostadsplaneringskommitténs förslag: Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Kommittén föreslår särskilda bestämmelser om samråd och granskning, men inte utställning av planförslaget. Länsstyrelsens uppgifter vid samråd enligt kommitténs förslag innefattar inte att verka för att frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt. Enligt kommitténs förslag ska det av länsstyrelsens granskningsyttrande, till skillnad från vad som gäller vid en hänvisning till 3 kap. 16 § PBL, framgå om programmet inte tillgodoser ett allmänt intresse enligt 2 kap. PBL. Vidare avviker kommitténs förslag genom att länsstyrelsens granskningsyttrande inte omfatta länsstyrelsens bedömning om eventuella områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen och om samordning av frågor som angår två

eller flera kommuner skett på ett lämpligt sätt. Kommittén föreslår inte några särskilda bestämmelser om behörigt organ att fatta beslut om regionplaner och om tillkännagivande av sådana beslut. Kommitténs förslag om motiveringsskyldighet omfattar även statliga myndigheters beslut.

Remissinstanserna: *Länsstyrelserna i Dalarnas, Jämtlands, Jönköpings, Kalmar, Norrbottens, Uppsala, Västernorrlands, Västra Götalands, Örebro och Östergötlands län* understryker vikten av att planeringen bedrivs tillsammans med och i samråd med kommunerna och anför att det saknas tydliga regler för detta i förslaget. Länsstyrelserna anser att det bör ställas ett krav om samarbete på kommunerna och den ansvariga aktören för att säkerställa att arbetet drivs gemensamt. Dessa länsstyrelser, liksom *länsstyrelserna i Hallands och Kronobergs län*, anser att det är bra att länsstyrelsen ges i uppgift att bidra till att avvägningar enligt 2 kap. PBL samt 35 kap. miljöbalken görs på regional nivå utifrån det sektorsövergripande ansvaret och helhetsperspektivet på länets hållbara utveckling. Flera av länsstyrelserna, däribland *länsstyrelserna i Gävleborgs, Dalarnas, Västerbottens, Västernorrlands och Västmanlands län*, menar att förslaget innebär att länsstyrelserna ska granska mer på den regionala nivån än de gör i den kommunala översiktsplaneringen, varför en följdändring där samma uppgift anges för granskningen av översiktsplanen därför vore rimlig.

Skåne läns landsting anser att det är viktigt att även länsstyrelsen deltar aktivt i hela processen vid framtagande av ett regionalt fysiskt program för att det ska ha en nytta för kommunerna. *Hallands läns landsting* menar att det är helt avgörande för en effektiv regional planering att länsstyrelsen så tidigt som möjligt lämnar det planeringsunderlag som behövs och gör avvägningar mellan statliga intressen. *Västra Götalands läns landsting* avstyrker förslaget att länsstyrelsen ska avge ett särskilt granskningsyttrande över programmet. I stället ska länsstyrelsen avge ett bindande yttrande som samlat redovisar statens avvägningar och prioriteringar inom de områden som planeringen berör.

Heby, Hässleholms, Linköpings och Malmö kommuner och även *Kommunförbundet Skåne* anför att det är mycket viktigt att säkra det kommunala inflytandet över det regionala fysiska programmet. *Skåne läns landsting* framhåller att det bör förtydligas i lagtexten att det regionala fysiska programmet ska tas fram i samarbete med kommunerna för att på så sätt värna om det kommunala planmonopolet. Även *Västra Götalands läns landsting* och *Samverkansorganet i Sörmlands län* betonar vikten av att kommunerna medverkar för ett framgångsrikt genomförande.

Linköpings kommun uttrycker vidare att lagen bör utformas så att allmänhetens insyn och inflytande garanteras. *Växjö tingsrätt* framhåller att i den mån den nya regionala fysiska planeringen skapar nya förutsättningar för människors vardag bör formerna för en medborgardialog utvecklas.

Några kommuner, däribland *Nyköpings kommun*, menar att det är av stor vikt att länsstyrelsen kan samordna, prioritera och göra avvägningar av de statliga intressena.

Sveriges Kommuner och Landsting anför att det är angeläget att länsstyrelsernas roll i samhällsplaneringen förändras till att i större utsträckning stödja, samordna och tydliggöra de statliga intressena på regional nivå. Att länsstyrelserna ges uppgiften att slutligt granska det regionala fysiska programmet framstår som ett steg i en icke önskvärd riktning. I stället, anser SKL, bör det ansvariga organet för den regionala fysiska planeringen under

arbetet med att ta fram det regionala programmet kunna begära ett skriftligt besked från länsstyrelsen som samlat redovisar statens avvägningar och prioriteringar inom de områden planeringen berör. Länsstyrelsen ska endast kunna yttra sig vid ett tillfälle och beskedet bör vara bindande.

Boverket anser att länsstyrelserna i sitt granskningsyttrande bör fokusera på nationella intressen, eftersom de allmänna intressen som tas upp i 2 kap. PBL ofta är av mer lokal karaktär. Kravet på att länsstyrelsen i sitt granskningsyttrande ska bedöma om det regionala programmet inte tillgodoser ett allmänt intresse enligt 2 kap. PBL kan tolkas som att frågan är av större vikt på regional nivå än vid kommunal planering, trots att regelverket i första hand är anpassat för den sistnämnda. *Lantmäteriet* understryker att det för fastighetsbildningsverksamheten är det av stor vikt att få entydiga besked om vilka intressen som har företräde.

Försvarsmakten ser en risk att länsstyrelsen i sin redovisning av och avvägning mellan riksintressen förbiser underlag som presenterats av riksintressemyndigheterna. Det är därför av stor vikt att det i länsstyrelsens uppdrag inom regional fysisk planering betonas vikten av att samråda med riksintressemyndigheterna vid framtagandet av programmen samt inför avlämnandet av granskningsyttrande. *Försvarsmakten* menar också att direkt samråd bör ske mellan den aktör som ansvarar för den regionala planeringen och *Försvarsmakten*.

SABO anser det bättre att statens synpunkter kommer fram under arbetet med att ta fram programmet än i ett granskningsyttrande när arbetet är slutfört och föreslår därför att processen med samråd och samverkan när programmet tas fram kompletteras med en bestämmelse om att den regionala aktören under detta arbete ska kunna begära ett skriftligt besked från länsstyrelsen som samlat redovisar statens avvägningar och prioriteringar inom de områden planeringen berör.

Fastighetsägarna menar att länsstyrelsens dubbla roller vid planläggning, att vara rådgivande i framtagandet av planer samt att under samråd bevaka olika intressen är problematisk och ifrågasätter därför att det ska gälla även i fråga om de regionala fysiska programmen.

Motala kommun menar att det är rimligt att kommuner och andra myndigheter ska hjälpa till med att redovisa det underlag man har, men kravet på att underlag ska lämnas till det regionala organet bör inskränkas till sådant underlag som redan finns i kommunala planer och program. *Trollhättans kommun* framför en liknande synpunkt och understryker vikten av att kravet på framtagande av underlag för den regionala planeringen som ställs på kommunerna ska ske på ett rationellt sätt så att arbetsbördan i kommunerna hålls nere.

Skälen för regeringens förslag

Gällande bestämmelser

Enligt nuvarande bestämmelser om regionplanering ska översiktsplaneringens förfaranderegler om samråd, utställning och granskning tillämpas vid framtagande av regionplaner. Det innebär bl.a. att innan en regionplan antas eller ändras ska ett förslag upprättas och bli föremål för samråd, utställning och granskning. Efter att samråd har skett ska en samrådsredogörelse upprättas. Samrådsredogörelsen ska innehålla de förslag som framförda synpunkter har gett anledning till. Därefter ska planförslaget

ställas ut under minst tre månader. Efter utställningstiden ska regionplaneorganet i ett särskilt utlåtande sammanställa de synpunkter som kommit fram och redovisa de förslag som synpunkterna gett anledning till. Om förslaget ändras väsentligt efter utställningstiden, ska det ställas ut på nytt (7 kap. 8 § jfr med 3 kap. 7–18 §§ PBL).

Samrådet ska ske med länsstyrelsen, berörda kommuner, regionplaneorgan och kommunala organ som har ansvar för regionalt tillväxtarbete och transportinfrastrukturplanering, med kommunens medlemmar samt med andra myndigheter, sammanslutningar och enskilda som har ett väsentligt intresse av förslaget (7 kap. 8 § jfr med 3 kap. 9 § PBL). Århuskonventionen, som har ratificerats av Sverige, innehåller bestämmelser om allmänhetens medverkan när planer, program och riktlinjer avseende miljön utarbetas. Enligt artikel 7 i konventionen ska varje part, sedan den har försett allmänheten med nödvändig information, vidta praktiska eller andra åtgärder för att allmänheten inom öppna och rimliga ramar ska kunna delta. Allmänhetens medverkan ska enligt konventionen ske på ett tidigt stadium, när alla alternativ är möjliga och allmänheten kan delta på ett meningsfullt sätt. Allmänheten ska ges rimliga tidsfrister för sin medverkan och i beslutet ska det tas vederbörlig hänsyn till vad som framkommit.

Samråd, utställning och granskning inför beslut om regionplan

Mot den bakgrund som anges ovan anser regeringen att ett samrådsförfarande inför beslut om regionplan är nödvändigt, då det förbättrar beslutsunderlaget och möjliggör insyn och påverkan. Ett beslut som har föregåtts av ett samråd har också större möjligheter att möta acceptans och bidra till ökad förutsägbarhet och förståelse. Ytterst är det en fråga om att se till att den demokratiska förankringen av planens innehåll säkras, bl.a. med hänsyn till Sveriges ratificerande av Århuskonventionen.

Regeringen bedömer inte att en process liknande översiktsplaneringens innebär så stora tidsökningar, i förhållande till Bostadsplaneringskommitténs förslag, att processen därför behöver kortas. Vikten av att skapa en planering som har förankrats och har fått stöd både när det gäller dess innehåll och genomförande är så centralt för det fortsatta arbetet med planeringen att tiden som en utställning av förslaget innebär får anses vara påkallad. Utställningstillfället innebär en möjlighet för inblandade aktörer att ta del av hur deras synpunkter har tagits om hand och eventuellt bearbetats i det framförda förslaget. Det är också ett tillfälle för den regionala aktören att kunna än en gång höra de inblandade för att därmed säkerställa att inga centrala frågor har misstolkats eller riskerar att utelämnas. Regeringen anser att den process som tillämpas för den kommunala översiktsplaneringen med samråd, utställning och granskning och därefter antagande bör gälla även för den regionala fysiska planeringen i tillämpliga delar.

Som regeringen utvecklar i avsnitt 6.5 kan regionplaner komma att omfattas av kravet på miljöbedömningar. Regionplaneorganet ska som huvudregel undersöka om genomförandet av regionplanen eller en ändring av planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och därefter fatta beslut i den frågan (6 kap. 5–7 §§ miljöbalken). Undersökningen innebär bl.a. att regionplaneorganet ska samråda i fråga om betydande miljöpåverkan. Om en strategisk miljöbedömning ska göras, ska regionplaneorganet

även samråda om hur omfattningen av och detaljeringsgraden i en miljökonsekvensbeskrivning ska avgränsas (avgränsningssamråd), ta fram en miljökonsekvensbeskrivning, ge tillfälle till synpunkter på miljökonsekvensbeskrivningen och förslaget till regionplan och ta hänsyn till miljökonsekvensbeskrivningen och inkomna synpunkter innan planen eller programmet antas eller läggs till grund för reglering (6 kap. 9 § miljöbalken). Krävs samråd enligt nämnda bestämmelser i miljöbalken, ska samrådet enligt 3 kap. 8 § PBL genomföras så att det uppfyller kraven om samråd i bestämmelserna i miljöbalken. Trots det som sägs där om samråd med andra myndigheter som på grund av sitt särskilda miljöansvar kan antas bli berörda av planen eller programmet, ska regionplaneorganet i fråga om statliga myndigheter enbart samråda med länsstyrelsen (3 kap. 9 § PBL). I fråga om länsstyrelsens samverkan med statliga myndigheter under samrådet, se närmare avsnitt 5.2.

Regeringen delar den uppfattning som framförs av en rad remissinstanser om att kommunernas deltagande i den regionala fysiska planeringen är mycket viktigt. Genom att tillämpa ett förfarande om samråd, utställning och granskning säkras kommunernas medverkan i varje steg. Till skillnad från flera länsstyrelser anser inte regeringen att det finns anledning att överväga ett införande av en skyldighet för kommunerna att medverka i arbetet. Regeringen anser att deltagande bör bygga på frivillighet. Ett antal kommuner, bl.a. *Malmö kommun*, anser att kommunala riktlinjer så som översiktsplaner och riktlinjer för bostadsförsörjningen bör utgöra planeringsföretsättningar för den regionala planeringen. Såväl myndigheter som allmänhet kommer också att kunna följa regionplanen i flera steg fram till antagandet. Regeringen menar att remissinstansernas synpunkter om insyn och förankring i processen att anta en regionplan tillgodoses genom att reglerna om samordning, utställning och granskning tillämpas.

I avsnitt 6.7 redogörs för att landstinget ska begära in synpunkter från berörda kommuner och länsstyrelsen vid en prövning av planens aktualitet. När detta sker ges kommunerna och länsstyrelsen en möjlighet att sätta ramarna för det fortsatta arbetet med planen. Även avsnitt 6.9 tar upp frågan om hur den regionala fysiska planeringen ska förhålla sig till andra typer av planeringar.

Länsstyrelsens uppgifter

Som framgår ovan ska översiktsplaneringens förfaranderegler gälla i tillämpliga delar vid upprättande av en regionplan. Det innebär bl.a. att innan en regionplan antas ska ett förslag upprättas, som ska vara föremål för samråd, utställning och granskning. Under samrådet ska länsstyrelsen bl.a. ta till vara och samordna statens intressen, tillhandahålla underlag för regionplaneorganets bedömningar och ge råd i fråga om hänsyn till allmänna intressen enligt 2 kap. PBL, verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses och att miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs. Se vidare avsnitt 5.2. Länsstyrelsens uppgifter i fråga om regional samordning behandlas i avsnitt 7.

Att länsstyrelsen uppgifter förblir oförändrade i fråga om regionplaner är enligt regeringen en förutsättning för att en regionplan ska kunna ge vägledning för beslut i fråga om andra planeringar. En statlig samordning på

regional nivå bör kunna underlätta för den kommunala planläggningen och bidra till en effektivisering av planarbetet. Regeringen ser flera exempel på statliga intressen som berörs av en fysisk regional planering och som behöver samordnas från statens sida. Det gäller exempelvis miljömålsarbetet, energi- och klimatarbetet på länsnivå och planeringen av transportinfrastruktur.

Flertalet länsstyrelser delar uppfattningen att länsstyrelsen bör bidra till att bedömningar och avvägningar görs tidigt i planeringsprocessen. I detta fallet redan på regionplanenivå. Regeringen delar *Försvarsmaktens* synpunkt om vikten av att länsstyrelserna samråder med berörda myndigheter, men menar samtidigt att det är centralt att riksintressemyndigheterna och länsstyrelsen samarbetar med varandra. För de fall den statliga samordningen brister, bidrar det till ett otydligt statlig agerande och svårigheter för kommuner och i detta fall även för regionala aktörer att förhålla sig till statens intressen.

När det gäller uppgiften att ge råd om allmänna intressen som hänsyn bör tas till i planeringen har länsstyrelsen en roll att problematisera och synliggöra de nationella spelreglerna i förhållande till det regionala och lokala perspektivet. *Samverkansorganet i Sörmlands län* anser att regionplanens legitimitet bygger på en transparent process med delaktighet från kommunerna samt att de råd och besked som kommer från staten under processens gång ska vara tillförlitliga. Regeringen delar denna synpunkt och menar att länsstyrelsens råd utgör en grund för arbetet. Att ge råd omfattar exempelvis att verka för ett statligt intresse eller för att bebyggelse och byggnadsverk blir lämpligt utformade med hänsyn till människors hälsa och säkerhet.

Med den regionala nivån stärks möjligheterna för staten att verka för sina intressen i ett större planeringssammanhang och med det bör även förutsättningarna för en helhetssyn på samhällsplaneringen främjas. Flera remissinstanser, bl.a. *Skåne* och *Hallands läns landsting*, framhåller vikten av att länsstyrelsen medverkar tidigt och under hela processen. *Västra Götalands läns landsting* avstyrker för sin del förslaget om att länsstyrelsen ska avlämna ett granskningsyttrande över regionplanen och föreslår i stället att länsstyrelsen ska avge ett bindande yttrande om statens avvägningar och prioriteringar. Regeringen menar dock att, av samma skäl som lyfts fram när det gäller vikten av att regionplanen blir vägledande, behovet av flexibilitet och en möjlighet till öppenhet gentemot ändrade förutsättningar, innebär att staten behöver ha möjlighet att göra omprövningar av tidigare avvägningar och bedömningar.

Andra myndigheter ska lämna det underlag som behövs för den regionala fysiska planeringen

De kommuner, regionala kollektivtrafikmyndigheter, länsstyrelsen och andra myndigheter som berörs bör enligt regeringen lämna landstinget det underlag som behövs för att regionplaneorganet ska kunna fullgöra sina uppgifter, dvs. underlag för planeringen inklusive upprättande av en regionplan. I avsnitt 6.7 behandlas frågan om inhämtande av synpunkter från berörda kommuner och länsstyrelsen vid en prövning av planens aktualitet.

Förslaget att berörda myndigheter ska lämna regionplaneorganet det underlag som behövs för den regionala fysiska planeringen innebär bl.a. att kommuner och andra myndigheter behöver ha en beredskap för att ta fram underlag när en regionplaneprocess inleds. Syftet med bestämmelsen är att främja samordning mellan riktlinjerna för bostadsförsörjning och relevanta regionala fysiska planer, länsplaner för transportinfrastruktur, regional utvecklingsstrategi och trafikförsörjningsprogram. *Motala kommun* anser att det är rimligt att kommuner och andra myndigheter ska hjälpa till att redovisa det underlag som redan finns men menar att det inte bör krävas att kommunerna ska göra ett omfattande arbete med att ta fram underlag. Regeringen anser att kravet på att tillhandahålla underlag till landstinget givetvis bör avse relevant underlag och sådant som redan finns inom myndigheterna. Det bör därför inte handla om ett krav på att ta fram nya och omfattande utredningar. Ett antal kommuner, bl.a. *Malmö kommun*, anser att kommunala riktlinjer så som översiktsplaner och riktlinjer för bostadsförsörjningen bör utgöra planeringsförutsättningar för den regionala planeringen. Regeringen delar denna synpunkt och menar att kommunernas planer för översiktsplaneringen och riktlinjer för bostadsförsörjningen utgör goda underlag att tillhandahålla regionplaneorganet.

SABO anser att den föreslagna processen med samråd och samverkan när programmet tas fram bör kompletteras med en bestämmelse om att den regionala aktören under detta arbete ska kunna begära ett skriftligt besked från länsstyrelsen som samlat redovisar statens avvägningar och prioriteringar inom de områden planeringen berör. Det är bättre att statens synpunkter kommer fram under arbetet med att ta fram regionplanen än i ett granskningsyttrande när arbetet är slutfört, menar *SABO*. Regeringen ser inte ett behov av att införa en sådan bestämmelse då det förfarandet som föreslås för samråd och granskning får anses tillräckligt. Av bestämmelserna framgår att regionplaneorganet i samrådsskedet ska samråda med länsstyrelsen. En annan central del i det fortsatta arbetet med regionplanering är aktualitetsprövningen. Länsstyrelsen ska lämna regionplaneorganet en redovisning av statliga intressen som kan ha betydelse för regionplanens aktualitet (se avsnitt 6.7).

6.7 Prövning av regionplanens aktualitet

Regeringens förslag: Regionplaneorganet ska minst en gång under mandattiden pröva om regionplanen är aktuell enligt de krav på innehåll och tydlighet som ställs på en sådan plan. Vid denna prövning ska regionplaneorganet begära länsstyrelsens och berörda kommuners synpunkter i fråga om statliga respektive kommunala intressen som kan ha betydelse för regionplanens aktualitet.

När regionplaneorganet begär det ska länsstyrelsen redovisa sina synpunkter i fråga om sådana statliga och mellankommunala intressen som kan ha betydelse för regionplanens aktualitet. Synpunkterna ska redovisas i en sammanfattande redogörelse. Av redogörelsen ska det framgå hur synpunkterna förhåller sig till planen.

Även berörda kommuner ska redovisa sina synpunkter i fråga om sådana kommunala intressen som kan ha betydelse för regionplanens aktualitet, när regionplaneorganet begär det.

Bostadsplaneringskommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Enligt kommitténs förslag ska även kommunernas synpunkter redovisas i en sammanfattande redogörelse av vilken det ska det framgå hur synpunkterna förhåller sig till planen.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna har inga invändningar mot förslaget. *Länsstyrelsen i Dalarnas län, Jämtlands län, Jönköpings län, Kalmar län, Norrbottens län, Uppsala län, Västernorrlands län, Västra Götalands län och Östergötlands län* stöder förslaget.

Lantmäteriet ifrågasätter om förslaget att aktualitetspröva programmet varje mandatperiod är praktiskt genomförbart. Sannolikt är det ett antal parlamentariker som är nya och med ambitionen att ha en bred förankring blir programmet förmodligen inte klart förrän i slutet av mandatperioden. Då blir genomförandetiden mycket kort innan nästa mandatperiod startar.

Skälen för regeringens förslag: Gällande ordning för regionplanering i 7 kap. PBL saknar bestämmelser om aktualitetsprövning av regionplaner. En regionplan kan ändras eller upphävas. Vidare är en regionplans giltighetstid begränsad till åtta år. En ändrad plan gäller endast under återstoden av planens ursprungliga giltighetstid. När det gäller översiktsplaner finns det däremot bestämmelser gällande aktualitetsprövning. Kommunfullmäktige ska minst en gång under mandattiden pröva om översiktsplanen är aktuell (3 kap. 1 och 27 §§ PBL). Aktualitetsprövningen ska göras i förhållande till de krav som en översiktsplan ska uppfylla enligt 3 kap. 5 § PBL.

Till skillnad från gällande bestämmelser om regionplanering bör det enligt regeringens förslag alltid finnas en regionplan i de län där regional fysisk planering ska ske. En sådan regionplan gäller tills vidare. Planen kan ändras eller så kan det antas en ny plan som ersätter den föregående. Skälen till förslaget är att regionplanen ska utgöra underlag för den kommunala planläggningen. I sammanhanget kan också nämnas att ett beslut om regionplan, liksom hittills, kan upphävas efter laglighetsprövning (se avsnitt 6.8). Om detta inträffar bör regionplaneorganet anta en ny regionplan.

Det förhållandet att det alltid ska finnas en antagen regionplan medför ett behov av att pröva planens aktualitet med jämna mellanrum. Regeringen anser, till skillnad från *Lantmäteriet*, att sådan prövning bör ske minst en gång under mandattiden, på samma sätt som gäller för översiktsplaner. Aktualitetsprövningen syftar till att identifiera eventuella nya planeringsförutsättningar, som exempelvis ett nytt riksintresse, och till att se över om intentionerna i planen fortfarande är aktuella och då bedöma om regionplanen behöver ändras.

Vid en aktualitetsprövning föreslår regeringen att länsstyrelsen och berörda kommuner, på begäran av landstinget, ska redovisa statliga intressen respektive sådana kommunala intressen som kan ha betydelse för regionplanens aktualitet. Förslaget ska ses mot bakgrund av att planen bör vara väl förankrad hos berörda kommuner för att få största möjliga genomslag. De berörda kommunernas redovisning bör avse kommunala intressen som kan ha mellankommunal eller regional betydelse, eller kommunala intressen av lokal betydelse som kan ha inverkan på möjligheterna att genomföra den regionala fysiska planen. När det gäller de statliga intressena behöver länsstyrelsen se över om det har tillkommit nya förutsättningar som exempelvis ett nytt riksintresse eller om befintliga riksintresseområden har fått förändrade beskrivningar och också om det har tillkommit andra för staten viktiga prioriteringar.

6.8 Överprövning och överklagande av regionplanen

Regeringens förslag: Regeringen ska inte längre ha möjlighet att överpröva en regionplan. En regionplan ska däremot även i fortsättningen få överklagas i den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt bestämmelserna i kommunallagen.

Bostadsplaneringskommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* tillstyrker förslaget att upphäva möjligheten till överprövning av en regional fysisk plan, utöver legalitetsprövning, med beaktande framför allt av regionplanens övergripande karaktär och vägledande verkan. Domstolen hänvisar till att länsstyrelsen involveras i processen på ett tidigt stadium genom det granskningsyttrande som myndigheten ska lämna innan den regionala planen antas.

Även *SABO* tillstyrker förslaget att regeringen inte ska ha möjlighet att överpröva ett regionalt fysiskt program.

Flertalet länsstyrelser anser att regeringen även i fortsättningen ska ha möjlighet att överpröva ett regionalt fysiskt program. *Fortifikationsverket* anser att om regeringens överprövningsmöjlighet tas bort kan det leda till en försvagning av riksintressenas status.

Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt i fråga om överprövning av regionplanen (se även avsnitt 7).

Skälen för regeringens förslag: Regeringen kan överpröva och upphäva ett beslut om att anta, ändra eller upphäva en regionplan om planen

innebär att ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses (11 kap. 13 och 14 §§ PBL). Skälet är att beslut om regionplan ska kunna prövas för att eventuella konflikter mellan riksintressen och regionala intressen ska kunna lösas innan regionplanen läggs till grund för fortsatt översiktsplanering inom kommunerna (prop. 1985/86:1 s. 807).

Regeringen har endast vid ett tillfälle beslutat att överpröva en regionplan (beslut den 28 juli 1994, M 92/3703/9). Det rörde sig om hur trafiksystemet i Stockholms läns regionplan 91 påverkade riksintressen. Regeringen beslutade dock att inte vidta någon åtgärd. Regeringens överprövningsmöjlighet har alltså inte haft någon praktisk betydelse. Samtidigt kan det konstateras att antalet antagna regionplaner varit mycket begränsat. Även om förekomsten av en överprövningsmöjlighet kan bidra till att mer hänsyn tas till riksintressen i regionplanen anser regeringen, i likhet med *Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, att det inte finns något behov av en möjlighet till överprövning av en regionplan. Det är tillräckligt att länsstyrelsens granskningsyttrande över regionplanen (se avsnitt 6.5) kommer att behandla de frågor som hittills har utgjort grunden för en överprövning av en regionplan. I sammanhanget kan det konstateras att regionplanen enligt regeringens förslag är vägledande och att bindande beslut rörande mark- och vattenanvändningen sker genom detaljplaner, områdesbestämmelser och bygglov. Mot denna bakgrund delar regeringen, i motsats till flertalet länsstyrelser, Bostadsplaneringskommitténs bedömning att det saknas anledning att behålla en möjlighet för regeringen att överpröva en regionplan.

Varje medlem av en kommun eller ett landsting har rätt att få lagligheten av kommunens eller landstingets beslut prövad genom att överklaga ett beslut hos förvaltningsrätten (13 kap. 1 § KL). Detsamma gäller beslut av en gemensam nämnd och av ett kommunalförbund. Enligt PBL kan ett beslut om att anta en regionplan överklagas i den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt kommunallagen. Bestämmelserna i kommunallagen innebär att ett överklagat beslut ska upphävas om det inte har kommit till på lagligt sätt, beslutet rör något som inte är en angelägenhet för landstinget, det organ som har fattat beslutet inte har haft rätt att göra det, eller beslutet annars strider mot lag eller annan författning. Den första prövningsgrunden avser felaktigheter i förfarandet när beslutet kom till medan övriga prövningsgrunder framför allt avser felaktigheter i beslutets innehåll (prop. 2016/17:171 s. 443 f.).

Regeringen anser, liksom *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)*, att plan- och bygglagens bestämmelser som möjliggör ett överklagande av beslut om regionplan i den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt 13 kap. KL bör gälla även beslut om regionplaner enligt regeringens förslag. Genom en sådan prövning kan exempelvis avgöras om landstinget har följt reglerna för förfarandet när en regionplan har tagits fram.

6.9 Samordning av olika planeringar

Regeringens bedömning: De nya bestämmelserna om regional fysisk planering innebär att ansvaret för planeringen läggs på landstinget. Ansvaret för det regionala tillväxtarbetet och för planeringen av transportinfrastruktur och kollektivtrafik ligger även det på landstinget, med undantag i dag för ett fåtal län. Genom att samla ansvaret hos landstinget på detta sätt kommer en samordning mellan de regionala planeringarna att ske. Några ändringar i de författningar som styr det regionala tillväxtarbetet, planeringen för transportinfrastruktur och kollektivtrafik är därför inte nödvändiga med anledning av de nya bestämmelserna om regional fysisk planering.

Några ändringar i lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar bör inte göras inom ramen för detta lagstiftningsärende.

Bostadsplaneringskommitténs förslag: Överensstämmer inte med regeringens bedömning. Kommittén föreslår författningsändringar om att i det regionala tillväxtarbetet och planeringen av transportinfrastruktur och kollektivtrafik samt av kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning ska framgå hur hänsyn har tagits till och samordning har skett med respektive ovan uppräknade planeringsslag samt med regionalt fysiskt program.

Kommittén föreslår också att den aktör som är ansvarig för regional fysisk planering ska överta länsstyrelsens uppgift att lämna kommunerna i länet råd, information och underlag för deras planering av bostadsförsörjning, uppmärksamma kommunerna på behovet av samordning mellan kommuner i frågor om bostadsförsörjning och verka för att sådan samordning kommer till stånd. Vidare ska ansvarig aktör, enligt kommitténs förslag, årligen upprätta en rapport som ska innehålla en bostadsmarknadsanalys för länet. Kommittén föreslår även att det i lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ska införas en skyldighet för kommunerna att lämna sina riktlinjer för bostadsförsörjningen till den ansvariga aktören för den regionala fysiska planeringen.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser är av uppfattningen att en ökad samordning av olika planeringsslag krävs för att uppnå synergi- och effektivitetseffekter i den fysiska planeringen. *Trafikverket* menar också att ökad samordning bör leda till en mer effektiv och hållbar samhällsplanering. Verket ställer sig också bakom kommitténs förslag att det i de olika planer, strategier, program och riktlinjer som upprättas inom den regionala planeringen ska beskrivas hur hänsyn har tagits till och samordning har skett. Även *Jordbruksverket*, *Lantmäteriet*, *Riksantikvarieämbetet* och *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* delar kommitténs syn om att det krävs en ökad samordning mellan olika planeringsslag.

Boverket saknar en styrning i horisontell riktning där det regionala fysiska programmet får en styreffekt på övriga regionala styrdokument. Verket ser förslaget som ett acceptabelt första steg, men anser att en framtida vidareutveckling av den regionala nivån bör innefatta att ge det regionala fysiska programmet en överordnad ställning gentemot övriga regionala program och att en samlad regional lagstiftning bör vara målet på sikt.

En stor majoritet av länsstyrelserna, bl.a. *länsstyrelserna i Dalarnas, Jämtlands, Kalmar, Skåne, Uppsala, Västra Götaland och Örebro län*,

delar kommitténs uppfattning att en ökad samordning av de olika planeringsslagen krävs för att nå en mer effektiv samhällsplanering med större synergieffekter. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* framhåller dock behovet av att regeringen framgent prioriterar att sammanföra all regional lagstiftning till en samlad författning.

Merparten av landstingen och samverkansorganen stöder förslaget om stärkta kopplingar mellan de olika planeringsslagen.

Flertalet kommuner stöder kommitténs förslag, samtidigt som några ifrågasätter hur stor nyttan av att samordna de olika planeringsslagen är för frågan om bostadsförsörjning. *Södertälje kommun* menar att den regionala planeringen främst kring infrastrukturplanering, trafikförsörjning och kollektivtrafik ska ta hänsyn till den kommunala bostadsplaneringen och inte tvärtom. *Sveriges Kommuner och Landsting* instämmer i bedömningen att kraven på bostadsförsörjning och hållbar utveckling bättre kan tillgodoses genom ökad samverkan och samordning mellan berörda planeringsslag och mellan kommunal, regional och nationell nivå. *Göteborgsregionens kommunalförbund* och *Kommunförbundet Skåne*, *Kommunförbundet Norrbotten* och *Västmanlands kommuner och landsting* menar att en förutsättning för god samhällsplanering är att olika planeringsslag samordnas. Göteborgsregionens kommunalförbund delar kommitténs problembeskrivning och att samhällsplaneringen bör utgå från en systemsyn snarare än hierarkisk sådan.

Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen) delar uppfattningen om att en högre grad av samordning och transparens krävs för att främja ett mer enhetligt regelsystem.

Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen) pekar på att det i förslaget saknas överväganden i fråga om vilket organ som har ett samordnande ansvar för de berörda planeringarna och en diskussion om huruvida någon planering bör vara överordnad de andra, framför allt i de fall då planer står i strid med varandra. Domstolen avstyrker ett system där parallella processer bedrivs utan att någon av dessa får en överordnad roll. Även *Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* efterfrågar en högre grad av planhierarki så att domstolen kan ta stöd av kommande plandokument

Majoriteten av remissinstanserna, bl.a. *länsstyrelserna i Dalarnas, Jönköpings och Stockholms län*, *Skåne läns landsting* och *SABO*, instämmer i kommitténs bedömning att det behövs en bättre samordning mellan bostadsförsörjning, planering av kollektivtrafik och infrastruktur och regionalt tillväxtarbete.

Skälen för regeringens bedömning

Samordning av regionala planeringar

Vad som i dag gäller för regional fysisk planering och för planering för regional transportinfrastruktur, kollektivtrafik och regionalt tillväxtarbete framgår av avsnitt 5.4–5.6.

Utifrån såväl sociala utgångspunkter som ur miljö- och klimatsynpunkt ger en starkare samordning mellan dessa planeringsslag förutsättningar för en mer hållbar samhällsutveckling. Exempelvis bör en ökad samordning av planeringar leda till en större transporteffektivitet, minskade transportbehov och bidra till väl samordnade gods- och persontransporter bl.a. en energieffektiv kollektivtrafik. Det gäller även i viss mån för

energifrågor, t.ex. när vindkraftsatsningar behöver samordnas mellan kommuner inom en region eller när laddstolpar för elfordon ska byggas upp längs längre vägstråk. Insatser för att minska negativa konsekvenser av framtida klimatförändringar kan behöva samordnas, t.ex. för att minska risken för översvämning. För en social hållbarhet kan ökad samordning också bidra till att skapa attraktiva bostadsmiljöer.

Planeringen av mark- och vattenanvändning, transportinfrastruktur, transporter, bl.a. kollektivtrafik, regional tillväxt samt riktlinjer för bostadsförsörjningen utgår alla från olika syften (se närmare avsnitt 5). Sektoriseringen i samhällsplaneringen är nödvändig utifrån varje sektors specifika och höga krav på kunskap. Men när det saknas en sammankoppling mellan sektorernas olika planeringssystem leder det till bristande effektivitet i planeringen och att sämre avvägningar görs. Regeringen bedömer, i likhet med Bostadsplaneringskommittén, att samordningen inom samhällsplaneringen behöver stärkas, något som regeringen även uttryckt i de senaste infrastrukturpropositionerna (prop. 2011/12:118 s. 64 och prop. 2016/17:21 s. 70). Regeringen anser i linje med detta att det krävs att de olika planeringsslagen förhåller sig till varandra. Exempelvis leder en större bostadsutbyggnad i en region till ökat behov av transporter, t.ex. kollektivtrafik, och infrastruktur samtidigt som det påverkar förutsättningarna för t.ex. näringslivsutveckling i regionen. När en kommun planerar t.ex. en större bostadsutbyggnad, etablering eller utbyggnad av större industriområden eller infrastruktur bör en analys göras i den översiktliga planeringen som tar utgångspunkt i det regionala sammanhanget och vilka effekter denna kan få (jfr regionplanens vägledande verkan i förhållande till översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser, vilken behandlas i avsnitt 6.5). Likaså behöver regionplaneorganet, när detta upprättar ett planförslag, under processens gång anpassa förslaget till pågående planering i berörda kommuner och till andra regionala planeringar och på så vis analysera och beskriva effekter för regionen.

Regeringens förslag innebär att ansvaret för den regionala fysiska planeringen förs över till landstinget, förutom i Stockholms län där landstinget redan har motsvarande ansvar enligt bestämmelserna i lagen om regionplanering för kommunerna i Stockholms län. Landstinget är det organ som i merparten av länen också ansvarar för den regionala utvecklingsstrategin, länsplanen för regional transportinfrastruktur och för den regionala kollektivtrafikförsörjningen. Som behandlas i avsnitt 5.6 har propositionen Ett enhetligt regionalt utvecklingsansvar (prop. 2017/18:206) beslutats sedan Bostadsplaneringskommitténs betänkande överlämnades. I propositionen föreslås bl.a. att ansvaret för det regionala tillväxtarbetet och för länsplaner för regional transportinfrastruktur ska innehas av landsting i alla län. Om förslagen genomförs kommer ansvaret för regionplanen, den regionala utvecklingsstrategin, länsplanen för regional transportinfrastruktur och trafikförsörjningsprogrammet att samlas hos landsting i samtliga län, med undantag för Gotlands län där kommunen har de skyldigheter som följer av de aktuella lagarna. Regeringen anser att detta samlade ansvar kommer att medföra att samordning av planeringsprocesserna kommer att ske på ett lämpligt sätt i de län där regional fysisk planering sker. Mot den bakgrunden delar inte regeringen den syn som bl.a. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)*, *Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* och *Boverket* har på behovet av hierarki bland de olika planeringsslagen. Inte heller ser

regeringen behov av att införa en samlad lagstiftning om regional planering. I linje med denna bedömning saknas det skäl att genomföra de författningsändringar om samordningen mellan planeringsslagen som Bostadsplaneringskommittén föreslår.

Samordning av den kommunala bostadsförsörjningen

Utredningen om kommunal planering för bostäder (N 2017:04) har i delbetänkandet En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet (SOU 2017:73) föreslagit ändringar i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, förkortad BFL. Utredningen har enligt tilläggsdirektiv (dir. 2017:85) möjlighet att föreslå ytterligare ändringar. Regeringen anser därför att eventuella ändringar i BFL bör avvakta till dess att alla förslag är presenterade och remitterade. Därmed ser regeringen inte något skäl att i nuläget genomföra de ändringar i BFL som Bostadsplaneringskommittén föreslår.

7 Länsstyrelsens uppgifter i regionala frågor vid planförfarandet

Regeringens bedömning: Länsstyrelsens uppgifter i regionala frågor vid planförfarandet bör inte begränsas.

Bostadsplaneringskommitténs förslag överensstämmer inte med regeringens bedömning. Kommittén föreslår att länsstyrelsen inte längre ska ha uppgiften att under samråd och granskning av förslag till översiktsplaner och detaljplaner verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt. Kommittén föreslår vidare att länsstyrelsen inte längre ska ha uppgiften att överpröva beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser, om beslutet kan antas innebära att regleringen av sådana frågor inte samordnas på ett lämpligt sätt.

Remissinstanserna: Remissopinionen är delad i fråga om såväl Bostadsplaneringskommitténs förslag att länsstyrelsen inte längre ska ha uppgifter rörande samordning av regionala och mellankommunala frågor under planprocessen som kommitténs förslag att begränsa länsstyrelsens möjlighet att överpröva kommuners beslut om detaljplan eller områdesbestämmelser.

Ett antal remissinstanser, bl.a. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)*, *Trafikverket* och *Uppsala universitet, Juridiska fakultetsnämnden* avstyrker kommitténs förslag om att länsstyrelsens möjlighet att ingripa vid bristande mellankommunal samordning tas bort. Domstolen framhåller att statens ansvar enligt dessa bestämmelser bidrar till att ge bostadsförsörjning och andra mellankommunala frågor tyngd. Trafikverket anför att det bör finnas en möjlighet att överpröva detaljplaner som på ett uppenbart sätt strider mot de regionala fysiska planerna.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap framhåller att behovet av att tillgodose mellankommunal samverkan i den fysiska planeringen

spänner över fler områden än enbart bostads- och trafikförsörjningsfrågor. Exempelvis kan risker i en kommun ge effekter i en annan kommun, t.ex. vid etablering av riskfyllda verksamheter och anläggningar, risken för naturhändelsers negativa konsekvenser och störningar på tekniska system. Myndigheten anser därför att länsstyrelsen även i fortsättningen ska ha i uppgift att bevaka att mellankommunal samverkan skett vid granskning av kommunernas översiktsplaner och detaljplaner.

Samtliga *länsstyrelser* avstyrker kommitténs förslag om att länsstyrelsen inte längre ska verka för och yttra sig över mellankommunal samordning i översiktsplaneringen respektive detaljplaneringen. Likaså avstyrker samtliga länsstyrelser förslaget om att länsstyrelsens möjlighet till överprövning enligt 11 kap. 10 § PBL ska begränsas. Flera länsstyrelser menar att behovet av att bevaka mellankommunal samordning kvarstår trots förslaget och framhåller att vissa frågor är av sådan art att ett genomförande med positiv effekt i en kommun ger upphov till negativa konsekvenser för en annan. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anför att gällande bestämmelser ger större möjligheter att genom dialog mellan kommunen och länsstyrelsen hitta lösningar på sådana problem som kan få negativa följder i angränsande kommuner och kan ligga till grund för överprövning. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser att uppgiften att verka för att frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt måste finnas kvar för att stärka det regionala fysiska programmets genomslag. Liknande synpunkt framför bl.a. *länsstyrelserna i Blekinge, Skåne, Dalarna, Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands och Kalmar län*.

Krokoms kommun anser att länsstyrelsen även i fortsättningen bör stå för den helhetssyn på utvecklingen i regionen som är kopplat till nationella mål. Länsstyrelsens viktiga uppdrag att samordna sektorsintressen bör stärkas. *Norrköpings kommun* anför att mellankommunala frågor behöver vara föremål för tillsyn och riktar kritik mot att förslaget inte ger några anvisningar om hur de ska bevakas. Liknande synpunkt förs fram av *Malmö kommun* som påpekar att frågan om hur eventuella intressekonflikter ska hanteras bör belysas närmare.

Östersunds kommun avstyrker förslaget och anför att det kan innebära risker att ta bort länsstyrelsens funktion som överprövande myndighet i mellankommunala frågor. Med en vägledande och inte bindande regionplan finns det risk att den enskilda kommunen planerar på ett för regionen icke önskvärt sätt. En liknande uppfattning framförs av *Södertälje, Norrköpings och Örebro kommuner*.

Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen) har ingen invändning mot upphävande av länsstyrelsens uppgifter såvitt avser tillvaratagande av regionala intressen eftersom dessa enligt kommitténs förslag ersätts med en obligatorisk regionplanering.

Södermanlands läns landsting anser att förslagets konsekvenser i denna del är svåra att bedöma och menar att det kan finnas anledning att göra en fördjupad konsekvensanalys. *Skåne läns landsting* ser positivt på Bostadsplaneringskommitténs förslag om att länsstyrelsen inte har kvar den mellankommunala samordningen med motivering att det annars skulle innebära att två regionala aktörer verkar för samma ändamål. Landstinget delar kommitténs syn på att ansvarig aktör för den regionala

fysiska planeringen tillsammans med kommunerna kan samordna frågor som berör flera kommuner.

Järfälla kommun ser positivt på förslaget att länsstyrelserna inte längre ska ha ansvar för att bevaka mellankommunala intressen när detaljplaner och översiktsplaner tas fram. Länsstyrelsens tillämpning av regelverken kan skapa hinder i planeringen av exempelvis nybyggnation av bostäder trots att berörda kommuner är överens menar kommunen. *Motala, Lunds och Helsingborgs kommuner* instämmer i kommitténs bedömning att länsstyrelsens bevakande uppdrag i frågor om mellankommunal samordning bör utgå.

Ljusdals, Helsingborgs, Lunds och Järfälla kommuner tillstyrker kommitténs förslag i fråga om länsstyrelsens möjlighet till överprövning på mellankommunal grund.

Sveriges Kommuner och Landsting anser att kommitténs förslag att frånta staten genom länsstyrelserna uppgiften att tillse att frågor som rör användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt och att förlita sig på att kommunerna i en dialog med ansvariga regionorgan själva kan borgen för att denna samordning sker är en grundläggande förutsättning för en reform i den riktning som kommittén förordar.

Skälen för regeringens bedömning: Under ett samråd om ett förslag till en översiktsplan ska länsstyrelsen enligt 3 kap. PBL bl.a. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt. Länsstyrelsen ska därefter avge ett granskningsyttrande över planförslaget av vilket bl.a. ska framgå om sådana frågor rörande användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt. Länsstyrelsen har motsvarande uppgifter i förhållande till förslag till en regionplan, detaljplan och områdesbestämmelser (7 kap. 8 § och 5 kap. 14 och 22 §§ PBL).

Länsstyrelsen var länge den enda aktören i länet med förmågan och uppdraget att ha ett mellankommunalt och ett regionalt perspektiv. Länsstyrelsen kunde med sin breda verksamhet tillföra kommunernas planering flera olika aspekter, däribland en regional överblick. Mot bakgrund av att andra regionala aktörer än länsstyrelsen har fått ansvar för frågor som har mellankommunal och regional betydelse finns det, enligt Bostadsplaneringskommittén, skäl att överväga vad som bör vara ett statligt åtagande. Kommittén föreslår också vissa begränsningar i länsstyrelsens uppgifter i regionala frågor vid planförfarandet. Som skäl för sina förslag anger kommittén att det inte bör kvarstå något behov av statlig inblandning för mellankommunal samordning när mellankommunala och regionala frågor tas om hand inom ramen för regional fysisk planering, en uppfattning som stärks av det faktum att Länsstyrelsen i Stockholm använder sig av länets regionplan för att bedöma frågor av mellankommunal betydelse att handläggningen av översikts- och detaljplaneärenden. Bostadsplaneringskommittén menar vidare att om länsstyrelsen hade kvar uppgiften, skulle det innebära att två regionala aktörer verkar delvis för samma ändamål, vilket skulle bidra till en otydlighet på regional nivå. Länsstyrelsens roll skulle även kunna uppfattas som att betygsätta den regionala fysiska planeringens inflytande på kommunal planering. Kommittén framhåller också att det statliga åtagandet inte bör handla om

att verka för sådant som kommunerna respektive ansvarig aktör för den regionala fysiska planeringen själva borde ha ett intresse av.

Regeringen anser, i likhet med flertalet remissinstanser, att länsstyrelsen även i de län där regional fysisk planering ska ske behöver verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt under planförfarandet. Regeringen anser, i motsats till kommittén, att en vägledande regionplan inte kan utgöra en garant för att kommuner bereder ärenden utifrån ett regionalt perspektiv i den utsträckning som kan krävas. Det kan visserligen antas att kunskapsnivån kommer att öka i kommuner som omfattas av en regionplan. Samtidigt kan det finnas behov av att länsstyrelsen med en statlig överblick säkerställer att de regionala perspektiven kommer in tidigt i de kommunala planeringsprocesserna. Uppgiften har också samband med länsstyrelsens överprövning av beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser (se nedan). Regeringen anser, i likhet med många remissinstanser, att länsstyrelsens uppgift bör kvarstå. Genom att länsstyrelsen på detta sätt bevakar regionala frågor finns det även goda förutsättningar för att regionplanen får genomslag. Till skillnad från Bostadsplaneringskommittén och *Skåne läns landsting* anser inte regeringen att det förhållandet att länsstyrelsens och regionplaneorganets uppgifter under planförfarandet i viss mån överlappar varandra kan innebära svårigheter i hanteringen av regionala frågor vid kommunens planläggning. Tvärtom ser regeringen en fördel i att länsstyrelsen bevakar denna samordning eftersom bevakningen, som nämndes ovan, kan leda till att regionplanens genomslagskraft ökar.

Regeringen anser vidare, i likhet med flera remissinstanser, att länsstyrelsen ska ha oförändrad möjlighet att överpröva beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser om beslutet kan antas innebära att regleringen av frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner inte samordnats på ett lämpligt sätt. Det främsta skälet är att en vägledande regionplan inte ensam garanterar att de behov i fråga om mellankommunal samordning som kan uppstå under planförfarandet tillgodoses. Att ta bort länsstyrelsens funktion som överprövande myndighet i regionala och mellankommunala frågor kan, som bl.a. *Östersunds kommun* påpekar, innebära risker på grund av regionplanens vägledande verkan. En enskild kommun är inte bunden av de ställningstaganden som regionplanen ger uttryck för och kan därför planera på ett för regionen icke önskvärt sätt. Det innebär, som *Norrköpings, Södertälje* och *Örebro kommuner* framhåller, att enskilda kommuner kan agera på sätt som innebär att olägenhet uppstår för andra kommuner eller för regionen.

8 Planföreläggande

Regeringens bedömning: Regeringens möjlighet att förelägga en kommun att inom en viss tid anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser (planföreläggande) om det behövs för att samordna regleringen av användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner på ett lämpligt sätt bör kvarstå.

Bostadsplaneringskommitténs förslag överensstämmer inte med regeringens bedömning. Kommittén föreslår ett upphävande av regeringens möjlighet att förelägga kommunen att besluta om detaljplan eller områdesbestämmelser (planföreläggande) om det behövs för att samordna regleringen av användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner på ett lämpligt för att samordna användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner.

Remissinstanserna: Merparten av remissinstanserna, däribland *Boverket*, *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* och *länsstyrelserna i Östergötlands, Västerbottens och Dalarnas län* avstyrker kommitténs förslag. *Statskontoret* anför att regeringens möjlighet att meddela planföreläggande bör kvarstå till dess att den nya regionala planeringen visat sig bättre ta om hand mellankommunala och regionala frågor än nuvarande system och avstyrker därför förslaget.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen får förelägga en kommun att inom en viss tid anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser (planföreläggande), om det behövs för att tillgodose ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken, eller för att samordna regleringen av användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner på ett lämpligt sätt (11 kap. 15 § PBL). Om kommunen inte följer ett planföreläggande, får regeringen besluta att länsstyrelsen på kommunens bekostnad ska ta fram det förslag och i övrigt göra det arbete som behövs för att detaljplanen eller områdesbestämmelserna ska kunna antas, ändras eller upphävas, samt anta, ändra eller upphäva detaljplanen eller områdesbestämmelserna (11 kap. 16 § PBL).

För att fullfölja resonemanget att det inte bör vara ett statligt åtagande att verka för och bevaka mellankommunal samordning, föreslår Bostadsplaneringskommittén ett upphävande av regeringens möjlighet att meddela ett planföreläggande vid behov av att samordna regleringen av användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner på ett lämpligt sätt. Bostadsplaneringskommittén hänför sig till förarbetena till ÄPBL där det som skäl för att möjligheten till planföreläggande bör införas framförs att det bör finnas möjlighet för staten att förelägga en kommun att upprätta eller ändra en plan för att tillgodose riksintressen och mellankommunala intressen. Som exempel på när ett planföreläggande kan bli nödvändigt anges där en kommuns vägran att ändra sin plan när en riksväg ska dras fram i en ny sträckning. Om staten ändå skulle anlägga vägen i strid mot en detaljplan eller områdesbestämmelser, skulle det innebära att någon avvägning mellan kommunikationsintresset och lokala planintressen inte sker. Staten bör i stället få möjlighet att förelägga kommunen att ändra detaljplaner eller områdesbestämmelser för att tillgodose viktiga mellankommunala intressen där dessa i vä-

sentlig grad åsidosatts (prop. 1985/86:1 s. 350). Kommittén anser att den regionala fysiska planeringen bör tillgodose behovet av mellankommunal samordning varför regeringens möjlighet att meddela ett planföreläggande på denna grund bör upphävas.

Regeringen anser att möjligheten för regeringen att meddela planföreläggande för att samordna regleringen av användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner bör kvarstå främst av skälet att regionplaner enligt både kommitténs och regeringens förslag är vägledande och inte bindande. *Östersunds kommun* menar att förslaget att ta bort länsstyrelsens funktion som överprövande myndighet i regionala och mellankommunala frågor kan innebära risker. Med en vägledande och inte bindande regionplan finns det risk den enskilda kommunen planerar på ett för regionen icke önskvärt sätt. En liknande synpunkt framför *Södertälje*, *Norrköpings* och *Örebro kommuner*. Regeringen delar remissinstansernas synpunkter och anser att resonemanget i förarbeten till ÄPBL som återges ovan (prop.1985/86:1 s. 350) fortfarande är giltigt. Möjligheten för regeringen att meddela planföreläggande fyller, enligt regeringens mening, fortfarande en viktig funktion.

9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2019.

Lagen om regionplanering för kommunerna i Stockholms län ska upphöra att gälla vid utgången av 2018.

En regionplan ska antas senast den 31 december 2022. En regionplan som har antagits enligt äldre bestämmelser ska gälla som regionplan enligt de nya bestämmelserna.

Äldre bestämmelser i plan- och bygglagen ska fortfarande gälla för ärenden om regionplaner, översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser som har påbörjats före den 1 januari 2019. Detsamma ska fortfarande gälla för mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av beslut om sådana regionplaner, översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

Bostadsplaneringskommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Länsstyrelsen i Västmanlands län, liksom *Blekinge*, *Hallands*, *Västmanlands*, *Södermanlands* och *Gävleborgs läns landsting* samt *Västmanlands kommuner och landsting* tillstyrker föreslagen tidpunkt för ikraftträdande. Ingen av övriga remissinstanser kommenterar kommitténs förslag och bedömning i denna del särskilt.

Remissinstanserna framför inga synpunkter i fråga om förslaget om tidsfrist för antagandet av en regionplan.

Skälen för regeringens förslag: Lagändringarna bör träda i kraft den 1 januari 2019.

Innan en regionplan kan antas ska ett förslag bl.a. tas fram och bli föremål för samråd, utställning och granskning, vilket tar tid. En lämplig tidsfrist, som ligger i linje med Bostadsplaneringens förslag, bör vara att en regionplan antas inom fyra år från de nya reglernas ikraftträdande. Om det inte finns en regionplan antagen före det behöver en regionplan antas senast den 31 december 2022. Tidsfristen sammanfaller med tidpunkten för de allmänna valen i landet, men eftersom valen hålls i september bör en regionplan kunna antas innan den nya mandatperioden för landstingsfullmäktige inleds.

En regionplan som har antagits enligt äldre bestämmelser bör gälla som regionplan enligt de nya bestämmelserna i PBL. Den enda gällande regionplanen är Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen, RUFS 2010. Planen antogs år 2010 och gäller fram till 2018. Stockholms läns landsting förbereder för närvarande att anta en ny regionplan före de allmänna valen 2018.

Äldre bestämmelser bör fortfarande gälla för ärenden om regionplaner, översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser som har påbörjats före den 1 januari 2019 och för mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av beslut om sådana regionplaner, översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

10 Konsekvenser

Regeringen föreslår införandet av ny lagstiftning om regional fysisk planering i Sverige. Införandet innebär att regional fysisk planering ska ske i Stockholms län och Skåne län. Landstinget ska vara regionplaneorgan och därmed ansvarigt för den regionala fysiska planeringen. Regionplaneorganet ska upprätta och anta en regionplan som ska vara vägledande för den kommunala fysiska planeringen. En samordning med andra planeringsslag sker genom att det av regionplanen ska framgå hur hänsyn har tagits till och hur planen har samordnats med andra regionala, nationella och kommunala planer och program, bl.a. den regionala utvecklingsstrategin, länsplanen för regional transportinfrastruktur och riktlinjerna för bostadsförsörjning.

10.1 Konsekvenser för staten

Bostadsplaneringskommitténs förslag i fråga om länsstyrelsens uppgifter under planförandet och myndighetens uppdrag i bostadsförsörjningsfrågor genomförs inte. Nedan följer en genomgång av de konsekvenser regeringens förslag för länsstyrelserna i deras arbete med den regionala fysiska planeringen.

Översiktsplaner, detaljplaner, områdesbestämmelser och regionplaner

Flera länsstyrelser framhåller att den regionala fysiska planeringen innebär en ökad arbetsbörda för myndigheten. *Länsstyrelserna i Kalmar, Kronobergs, Uppsala, Västra Götalands och Östergötlands län* menar att länsstyrelsens arbete med den regionala fysiska planeringen innebär en ny arbetsuppgift. I Stockholms län utför länsstyrelsen redan i dag uppgifter som motsvarar de som regeringen föreslår. I Skåne län kommer arbetsbördan för länsstyrelsen att öka något. Å andra sidan förväntas den regionala fysiska planeringen få en positiv inverkan på den kommunala översiktsplaneringen. Länsstyrelsens arbetsbörda i mellankommunala frågor kan därmed minska bl.a. genom förbättrat underlag för att kunna göra bedömningar.

I fråga om bevakningen av de statliga intressena har länsstyrelsen i uppgift att lämna regionplaneorganet det underlag och den information som behövs för att genomföra den regionala fysiska planeringen. Detta innebär en ökad arbetsbörda för länsstyrelsen i Skåne län där regionplanering inte har skett. Länsstyrelsen ger kommunerna en sammanställning av underlag kring statliga intressen och sannolikt kan i viss utsträckning detta material användas även till regionplaneorganen. Samtidigt kan diskussioner uppstå om hur de statliga intressena kan bedömas och hanteras på den regionala nivån. Detta bedömer regeringen kan kräva både möten och i vissa fall preciseringar i länsstyrelsens underlag. Dialogen mellan staten och regionplaneorganet bör kunna resultera i att bl.a. riksintressen och miljökvalitetsnormer så långt som möjligt behandlas i en regionplan. De frågor som bedöms lämpligast att hantera inom ramen för översiktsplanering bör givetvis hanteras på den nivån. Likt den bedömning som regeringen gjorde när ÄPBL infördes 1987, anser regeringen att länsstyrelsen borde kunna avlastas vissa utrednings- och planeringsuppgifter igenom den regionala fysiska planeringen (jfr prop. 1985/86:1 s. 196). Förhoppningen är också att genom att tidigt inleda diskussionen kring de statliga intressena och fysisk planering bidra till att den fortsatta planeringen enligt PBL ska fungera mer effektivt. Främst då vissa bedömningar och ställningstaganden gjorts på den regionala nivån samt att medvetenheten om de statliga intressena ökat bland alla inblandade aktörer. Länsstyrelsen i Stockholms län lämnar redan i dag underlag kring de statliga intressena till Stockholms läns landsting kopplat till arbetet med regionplanering för länet. Länsstyrelsen i Skåne bör kunna få vägledning av Länsstyrelsen i Stockholms län för framtagande av underlag för den regionala nivån.

Mot bakgrund av länsstyrelsens ökade arbetsbörda menar regeringen att i de län där regional fysisk planering blir aktuellt handlar det om att arbeta fram *en* sådan plan, som när den är antagen och beslutet vunnit laga kraft, kommer att gälla under åtta år; om inte behov uppstår under denna tid av att aktualisera planen eller delar av den. Detta betyder att länsstyrelsens deltagande i dessa processer kommer att vara mer intensiv i vissa perioder för att sedan avta. Samtidigt menar Bostadsplaneringskommittén i sina samtal med företrädare från framför allt Länsstyrelsen i Stockholms län att länsstyrelsen också har nytta av regionplanen i sina bedömningar. Inte minst kopplat till 11 kap. 10 § PBL som handlar om

länsstyrelsens tillsyn av kommunala beslut kring frågor av mellankommunal karaktär.

Som statens förlängda arm i länet har länsstyrelsen en omfattande roll att spela i fysisk planering. Myndigheten har också en betydelsefull roll i länet bl.a. genom att enligt förordningen med länsstyrelseinstruktion främja länets utveckling och noga följa tillståndet i länet samt att underrätta regeringen om dels det som är särskilt viktigt för regeringen att ha vetskap om, dels händelser som inträffat i länet. Staten bör ha en ledande roll att bedriva sådana insatser tillsammans med kommunala företrädare samt företrädare för den regionala nivån. Sammantaget bedömer regeringen att förslaget medför en något ökad arbetsbörda för länsstyrelsen i de län där regional fysisk planering kommer att bedrivas.

10.2 Konsekvenser för landsting

Genom förslaget om ny regional planering läggs ansvaret för den regionala fysiska planeringen på landstinget (se avsnitt 6.3). I de län där regional fysisk planering blir obligatorisk, Stockholms län och Skåne län, har landstinget redan i dag pågående arbeten med regional planering. I Stockholms län har regionplanering skett med stöd av lag (1987:147) om regionplanering för kommunerna i Stockholms län. I Skåne län har landstinget självt tagit på sig uppdraget att skapa en strukturell, fysisk strategi genom arbetet med Strukturbild för Skåne.

Värmlands läns landsting menar att det i Värmlands län saknas den kultur och det sektorsövergripande arbetssätt mellan planeringslagen som andra regioner har arbetat med under många år, vilket innebär att vägen för att nå dit kan bli lång. Även *Norrbottnens läns landsting* uttrycker en liknande synpunkt och anför att de i dag saknar kompetens inom området regional planering och att sådana resurser behöver staten medverka till. Regeringen delar Värmlands och Norrbottens läns landstings bild att det för flera län kan saknas viss erfarenhet, kompetens och resurser kopplade till regional fysisk planering. Som regeringen utvecklar i avsnitt 6.2 bör regional fysisk planering, som ett led i att åstadkomma mer enhetlighet i landet, införas i ytterligare län när behov av och förutsättningar för sådan planering finns.

De uppgifter som följer med den regionala fysiska planeringen kommer att innebära direkta planeringskostnader för de landsting där regional fysisk planering kommer att bedrivas. Bostadsplaneringskommittén har analyserat de ökade kostnaderna med utgångspunkt i att planering bedrivs i samtliga län. För bedömningen har kommittén uppskattat antalet årsarbetskrafter som i dag arbetar med de frågor som faller inom uppgiften för respektive län. I Stockholms läns landsting finns redan i dag uppbyggda strukturer för att arbeta med regional fysisk planering. Detta innebär att i Stockholms län bör några kostnadsökningar relaterade till förslaget inte uppstå. I Skåne är det landstinget som ansvarar för frågor som regional tillväxt, länsplaner för infrastruktur och planering för kollektivtrafik. Skåne läns landsting har också sedan tidigare arbetat med frågor som tangerar fysisk planering, t.ex. genom framtagandet av Strukturbild för Skåne. För Skåne läns landsting kan det uppskattas en viss

resursbehovsökning då, i jämförelse med Strukturbild för Skåne, framtagandet av en regionplan kommer att bli mer omfattande. På samma gång har landstinget i Skåne redan i dag en upparbetad struktur för att hantera strategiska frågor som rör fysisk planering.

Bostadsplaneringskommitténs bedömningar är gjorda utifrån muntliga uppgifter från de aktörer som i dag bedriver regional planering samt från landstingens och samordningsorganens hemsidor. Kommittén gör bedömningen att planeringen kommer att bli relativt resurskrävande med tät dialog och möten med olika aktörer. Utöver de direkta personalkostnaderna för de personer som arbetar med uppgiften, bedöms ytterligare planeringskostnader tillkomma för lokaler, konsulter, material etc. Ett antagande är här att övriga planeringskostnader motsvarar ungefär hälften av personalkostnaderna.

Den direkta och indirekta nyttan för landstingen av den föreslagna regionala fysiska planeringen bedöms huvudsakligen vara samordningsvinster. Den nyttan är svår att förutse eller beräkna mer i detalj, men är potentiellt mycket stor i termer av bättre investeringar och felinvesteringar som undviks. Den bör få landstingen att agera mer informerat i regionalt viktiga beslut, exempelvis genom att koppla samman bostadsförsörjningsfrågan med att stärka en regions attraktionskraft. Regional fysisk planering förväntas sammantaget medföra positiva konsekvenser för den regionala planeringen för kollektivtrafik, infrastruktur och regional tillväxt.

Den kommunala självstyrelsen gäller för all verksamhet inom kommuner och landsting. Lagförslagen påverkar, som nämnts ovan, de berörda landstingen på så sätt att de får nya åligganden vilket innebär en viss inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Landstingen ska bl.a. utreda regionala frågor av betydelse för länets fysiska miljö och lämna underlag i sådana frågor till bl.a. kommuner och länsstyrelsen. Det ska vidare upprätta ett förslag till regionplan som ska vara föremål för samråd, utställning och granskning och verka för insatser relaterade till bostadsförsörjning och klimataspekter. Syftet med att föra över ansvaret för den regionala fysiska planeringen enligt plan- och bygglagen till landstinget är att åstadkomma en ökad samordning av regionala frågor. Därigenom förbättras förutsättningarna för bostadsförsörjningen och en hållbar utveckling i länet, vilket inte bedöms kunna uppnås på ett för landstinget mindre ingripande sätt. Sammantaget bedömer regeringen att den inskränkning av den kommunala självstyrelsen som förslaget innebär för landstingen inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de fördelar som nämnd förbättrad samhällsplanering innebär (jfr 14 kap. 3 § RF).

Då förslaget om regional fysisk planering utgör en nyordning för fysisk planering i landet anser regeringen att arbetet med planeringen behöver följas noga efter att de nya reglerna har trätt i kraft. En uppföljning av det faktiska utfallet av förslaget bör därför göras i Stockholms län och i Skåne län som omfattas av förslaget. Uppföljningen bör även avse den regionala fysiska planeringens konsekvenser för verksamheten bl.a. avseende ansvarsfördelning mellan berörda landsting, länsstyrelser och kommuner. Att en nyordning införs innebär också att det initialt kan behövas kunskapsinsatser. Staten bör kunna samordna sådana insatser och eventuella uppdrag tillsammans med kommunala företrädare.

10.3 Konsekvenser för kommuner

Lagförslagen bedöms medföra förändringar för planeringen som regionplaneorganet Göteborgsregionens kommunalförbund bedriver. Kommunalförbundets uppgift som regionplaneorgan upphör i och med upphävandet av nuvarande bestämmelser i 7 kap. PBL. Inga andra regionplaneorgan har utsetts med stöd av dessa bestämmelser. Det innebär inte att olika former av samarbeten med bäring på mellankommunala och regionala frågor inte förekommer. Regeringen har i det avseendet inte gjort någon fördjupning kring pågående sådana samarbeten. Möjligheten till sådana samarbeten blir dock oförändrad, t.ex. att bilda ett kommunalförbund enligt 3 kap. 8 § kommunallagen (2017:725).

Det är troligt att regional fysisk planering, i de län där sådan planering ska ske, kommer att påverka kommunerna i deras arbete med fysisk planering. En bättre kommunal förståelse och ett bättre helhetsperspektiv på kommunens roll i sitt regionala sammanhang kommer att kunna underlätta planeringsöverväganden och förbättra planeringen på kommunal nivå. Det gäller särskilt översiktsplaneringen. Den regionala planeringen bör i olika utsträckning kunna bidra till kostnadsbesparingar för de berörda kommunerna. Det kan exempelvis röra sig om kostnadsbesparingar kring översiktsplaneringen, genom att kommuner kan använda sig av det regionala kunskapsunderlaget och lärdomarna från planeringssamverkan i utveckling och uppdateringar av översiktsplaner och fördjupade översiktsplaner. Detta kan få en särskilt kostnadsbesparande effekt på mindre resursstarka kommuner, som i dagsläget avvaktar med att uppdatera översiktsplanerna på grund av bristande kapacitet eller resurser. Det kan också handla om olika typer av direkta kostnadsbesparingar, som kan göras genom att den regionala planeringen bidrar till att kommuner går samman kring större saminvesteringar i exempelvis vatten, avlopp och energi.

En annan viktig konsekvens är den regionala fysiska planeringens förväntade bidrag för att höja kvaliteten i det kommunala planerings- och utvecklingsarbetet. En mer strategisk kommunal planering kan medföra kommunala nyttor genom att kommuner fattar mer framsynta och strategiska beslut kring inriktningar och investeringar. Detta är en bild som *Avesta kommun* delar. Om den regionala fysiska planeringen eller kraven på ökad samordning kan bidra till att kommuner undviker att fatta ett, ur ett regionalt perspektiv, mindre bra strategiskt beslut, exempelvis kring en investering i en station eller en arena för evenemang, bidrar den regionala planeringen till att skapa samhällsekonomiska värden och långsiktiga kostnadsbesparingar för kommuner.

Det kan inte uteslutas att ett kunskapshöjande underlag som tar långsiktig regional hänsyn till bebyggelseutveckling, infrastruktur, kollektivtrafik och resandemönster skapar förutsättningar för att förbättra hur kommunen värderar sin mark. Det kan leda till förändrade intäkter från markförsäljning, markanvisning eller värdeåterföring för större projekt, som samordnats med regionala infrastruktursatsningar. Den huvudsakliga direkta kostnaden för kommunerna består i ökade personal- och planeringskostnader förknippade med deltagande i regional fysisk planering och i samordning av uppgifter med regionplaneorganet och andra kommuner, vilket flera kommuner, bl.a. *Hässleholms* och *Strömstads kom-*

muner påpekar. *Mariestads kommun* bedömer att arbetsbördan kommer att öka för kommunen om regional planering införs men anser att eventuellt merarbete troligen kan lösas inom befintligt mellankommunalt samarbete.

Bostadsplaneringskommittén gör i sitt betänkande en uppskattning om att kommunala planerare kan behöva delta i den regionala fysiska planeringen motsvarande ungefär tre fjärdedelar av den tid som landstingen förväntas lägga på den regionala fysiska planeringen. En faktor som har lyfts under kommitténs utredningsarbete avser frågan om kompetensförsörjning i fråga om fysisk planering. Bristen på kvalificerade fysiska planerare i allmänhet och strategiska fysiska planerare i synnerhet, uppfattas vara ett stort problem för många kommuner. Den omfattande brist på planerare som kommittén pekar på i sin analys bör, mot bakgrund av regeringens förslag, i allt väsentligt inte bli så omfattande som kommittén kommer fram till. I Stockholms län finns redan i dag upparbetade strukturer för arbetet med planeringen och i Skåne län har landstinget en planeringsenhet som arbetar med regionala, strategiska frågor, exempelvis genom arbetet med Strukturbild för Skåne, men även andra regionala planeringar, t.ex. arbetsprocesser kring trafikförsörjningsprogram och länsplanering för transportinfrastruktur. Avseende arbetsbördan kommer denna att öka för alla inblandade parter under delar av den period när en regionplan arbetas fram och därefter avta. Behovet av insatser från kommunernas sida bör minska påtagligt när en regionplan är antagen.

Den regionala fysiska planeringen kan även förväntas synliggöra mellankommunala mål- och intressekonflikter. Den förväntas också kunna bidra till att tidiga diskussioner sker kring olika intressen, t.ex. som riksintressen. Möjligheten till tidiga diskussioner bör innebära en lättnad för den kommunala planeringen. Men det faktum att den regionala planeringen bidrar till att föra upp eventuella konflikter till diskussion kan medföra ökade kostnader i termer av behov av dialog och underlag.

Som framgår av i avsnitt 6.2 är regeringens mening, som ett led i att åstadkomma mer enhetliga bestämmelser i landet, att landsting som ser behov av regional fysisk planering ska beredas sådan möjlighet när förutsättningar finns.

Förslagets påverkan på den kommunala självstyrelsen

Förslaget om en regional fysisk planering innebär en obligatorisk uppgift i Stockholms län och Skåne län. Landstinget blir regionplaneorgan och därmed ansvarig aktör för den regionala fysiska planeringen. Bland de uppgifter som regionplaneorganet åläggs i förslaget ingår upprättande och antagandet av en regionplan för länet. Kommunerna påverkas av lagförslaget genom att de kan omfattas av den regionala fysiska planeringen. Om så är fallet kommer detta att bl.a. ta sig uttryck i att kravet på redovisning i översiktsplaner ökar genom att skälen till eventuella avsteg från den antagna regionplanen ska beskrivas. Det innebär att kommunernas behov av att delta och hålla sig informerade om det regionala arbetet kommer att öka. Därutöver införs nya skyldigheter för kommunerna att lämna underlag och information samt synpunkter vid upprättande och aktualitetsprövning av regionplaner. Förslaget innebär också att kommunerna inte längre kommer att ha möjlighet att ingå i ett regionplaneorgan.

Som beskrivs i avsnitt 6.1 har kommunerna, med undantag för planeringen som regionplaneorganet Göteborgsregionens kommunalförbund bedrivit, inte nyttjat möjligheten att bilda regionplaneorgan.

Dessa nya skyldigheter för kommunerna och det förhållandet att ansvaret för den regionala fysiska planeringen läggs på landstinget innebär en inskränkning av kommunernas självstyrelse. Syftet med bestämmelserna att förbättra förutsättningarna för bostadsförsörjningen och en hållbar utveckling i länet, vilket inte bedöms kunna uppnås på ett för kommunerna mindre ingripande sätt (jfr avsnitt 10.2). Trots att bestämmelserna om regionplanering funnits under lång tid har bestämmelserna endast tillämpats i viss utsträckning i Göteborgsregionen. Regeringen anser, inte minst mot bakgrund av den begränsade tillämpningen, att den inskränkning av den kommunala självstyrelsen som förslaget innebär för kommunerna inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de fördelar som en förbättrad samhällsplanering innebär (jfr 14 kap. 3 § RF).

10.4 Konsekvenser för företag

Regeringen bedömer att lagförslagen inte får några direkta konsekvenser för företag. I enlighet med tidigare framförda resonemang kan dock företag verksamma inom samhällsbyggnadssektorn i allmänhet och byggsektorn i synnerhet påverkas indirekt genom den inverkan regional fysisk planering förväntas få på samhällsplaneringen i stort. De företag som förväntas påverkas indirekt är främst fastighetsbolag och fastighetsförvaltare (SNI 68), byggtreprenörer (SNI 41), samt anläggningsentreprenörer (SNI 42).

Bostadsplaneringskommittén har i samtal med verksamma företag i dessa branscher resonerat om olika indirekta konsekvenser som lagförslaget kan föra med sig. Regionplanen förväntas främst kunna utgöra ett kunskapsmässigt och strategiskt underlag som gör planeringsförutsättningarna och därmed förutsättningarna för exploatering tydligare, mer långsiktiga och mer förutsägbara för marknadens aktörer. Förutsägbarheten bör sänka riskbilden och ökar investeringsviljan, särskilt när det gäller kommuner och områden som är beroende av goda transportmöjligheter för exempelvis arbetspendling. Den avgörande faktorn bör vara i vilken utsträckning som marknadens aktörer kan lita på och utgå från regionplanen och den kommunala översiktsplaneringen, vilket i sin tur beror på hur väl länens kommuner lyckas komma överens.

Det är osäkert om en regional planering i sig skulle öka graden av interaktion mellan kommuner och marknadens aktörer för en bättre bostadsförsörjning. Regional fysisk planering kan dock förväntas gå hand i hand med en mer strategisk och strukturbildande översiktsplanering. En sådan planering bör innehålla en välfungerande dialog med aktörerna för att säkerställa att det finns en marknadsmässig efterfrågan på att bygga i linje med den kommunala och regionala planeringen.

När det gäller den föreslagna regleringens effekter för företagens tidsåtgång eller administrativa kostnader bedömer regeringen att den inte får någon påverkan. Likaså bedömer regeringen att företag inte lär behöva vidta några förändringar i sina verksamheter till följd av föreslagen

reglering. Den föreslagna regionala fysiska planeringen innehåller möjligheter till samråd för allmänheten. Möjligheten för företag att delta i samråd kring planen för fysisk regional planering bör dock inte innebära att några förändringar i verksamheterna hos företagen.

I fråga om regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen eller få betydelse och konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, förväntar sig regeringen att en regional fysisk planering genererar vissa indirekta effekter på marknadens funktionssätt. Dessa bedöms dock som små. Ökad planeringsdiskussion med branschen skulle kunna gynna större aktörer som får större inflytande. Paralleller kan dras till samrådsförfarande inför upphandling av kollektivtrafik. En transparent regionplan som är samordnat kan dock skapa ökad förutsägbarhet i investeringsförutsättningarna som mindre aktörer inte har resurser eller kapacitet att hålla sig à jour kring. Mindre företags förbättrade förutsättningar att kunna förstå länens övergripande strukturer och planeringsinriktning bör kunna ha en positiv effekt på deras konkurrenssituation. En ökad långsiktighet och transparens kring den kommunala fysiska planeringen kan allt annat lika minska företagets egna behov av att göra strategiska marknadsanalyser, vilket kan förväntas förbättra konkurrenssituationen för mindre aktörer kring exempelvis markanvisning och göra det relativt sett svårare för större aktörer att utnyttja sin kunskaps- och kapitalmässiga styrkeposition i förhållande till mindre aktörer.

10.5 Konsekvenser för enskilda

Konsekvenserna av en regional fysisk planering genom en förbättrad samhällsplanering förväntas i förlängningen komma enskilda till del, exempelvis i termer av en bättre bostadsförsörjning, möjligheter till förbättrad arbetspendling och starkare lokalt och regionalt näringsliv. Regional fysisk planering bör leda till en ökad publik debatt kring regionens fysiska utveckling, vilket stärker förutsättningarna för allmänheten att delta i olika former av medborgardialog.

10.6 Konsekvenser i övrigt

Förslagen bedöms inte beröra de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Förslagen bedöms inte heller ha någon betydelse för konsekvenserna för brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet.

Förslaget om en regional fysisk planering bedöms generera nya arbetstillfällen hos berörda regionala aktörer. Åtgärden bedöms inte få några övriga beräkningsbara konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet.

Åtgärden bedöms ha en positiv effekt på samhällets bostadsförsörjnings- och bebyggelseplanering, möjligheter till förbättrad arbetspendling och kollektivtrafikförsörjning. Detta skulle kunna få en positiv in-

verkan på jämställdheten mellan kvinnor och män. Denna positiva effekt är dock inte möjlig att uppskatta.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lag om upphävande av lagen (1987:147) om regionplanering för kommunerna i Stockholms län

Lagen om regionplanering för kommunerna i Stockholms län upphör att gälla vid utgången av 2018. När det gäller en regionplan som har antagits enligt lagens bestämmelser hänvisas till övergångsbestämmelserna till förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen. Övervägandena finns i avsnitt 6.1 och 9.

11.2 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

1 kap. Syfte, innehåll och definitioner

3 § Lagen innehåller bestämmelser om

1. lagens syfte, innehåll och definitioner (1 kap.),
2. allmänna och enskilda intressen (2 kap.),
3. översiktsplan (3 kap.),
4. reglering med detaljplan och områdesbestämmelser (4 kap.),
5. att ta fram detaljplaner och områdesbestämmelser (5 kap.),
6. genomförandet av detaljplaner (6 kap.),
7. *regional fysisk planering* (7 kap.),
8. krav på byggnadsverk, byggprodukter, tomter och allmänna platser (8 kap.),
9. bygglov, rivningslov och marklov m.m. (9 kap.),
10. genomförandet av bygg-, rivnings- och markåtgärder (10 kap.),
11. tillsyn, tillträde, ingripanden och påföljder (11 kap.),
12. byggnadsnämnden (12 kap.),
13. överklagande (13 kap.),
14. skadeersättning och inlösen (14 kap.),
15. domstolsprövning m.m. (15 kap.), och
16. bemyndiganden (16 kap.).

I paragrafen, som innehåller en redogörelse för innehållet i plan- och bygglagen, har punkten 7 ändrats till följd av att ett nytt 7 kap. har införts. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

3 kap. Översiktsplan

5 § Av översiktsplanen ska framgå

1. grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden,
2. kommunens syn på hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras,
3. hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena och följa gällande miljökvalitetsnormer,
4. hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen,
5. hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder,

6. sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken,

7. kommunens syn på risken för skador på den byggda miljön som kan följa av översvämning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade samt på hur sådana risker kan minska eller upphöra, och

8. om översiktsplanen avviker från regionplanen för länet, på vilket sätt den gör det och skälen för avvikelsen.

I paragrafen finns bestämmelser om innehållet i en översiktsplan. Paragrafen har tillförts en ny punkt 8 om hur översiktsplanen förhåller sig till regionplanen. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.

Enligt *punkten* 8, som är tillämplig om en regionplan har antagits för länet, ska det av översiktsplanen framgå om den avviker från regionplanen, på vilket sätt den gör det och skälen för avvikelsen. I fråga om regionplanens rättsliga verkan, se 7 kap. 5 §.

7 kap. Regional fysisk planering

1 § Detta kapitel innehåller bestämmelser om regional fysisk planering i ett län.

I paragrafen anges innehållet i kapitlet, som är nytt och ersätter tidigare 7 kap. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

Fysisk planering avser planering av frågor av betydelse för den fysiska miljön, i vilket bl.a. ingår att ange grunddrag för användning av mark- och vattenområden och riktlinjer för lokalisering av bebyggelse och byggnadsverk (se vidare 5 och 6 §§). För att reglerna om fysisk planering ska vara tillämpliga krävs att frågorna angår minst två kommuner. Frågor som endast angår en kommun faller således utanför kapitlets tillämpningsområde. Av bestämmelsen framgår vidare att den geografiska avgränsningen av den regionala fysiska planeringen utgörs av länet. Samarbete över länsgränserna eller inom delar av länet kan även bedrivas med stöd av bestämmelser i kommunallagen (2017:725).

Särskilda bestämmelser om fysisk planering finns i andra författningar, t.ex. väglagen (1971:948) och lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

2 § Regional fysisk planering ska ske i Stockholms län och i Skåne län.

I paragrafen ställs det krav på regional fysisk planering inom Stockholms län och Skåne län. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

3 § I ett län som anges i 2 § ska landstinget som regionplaneorgan fullgöra de uppgifter som organet har enligt detta kapitel.

I paragrafen finns en bestämmelse som pekar ut den aktör som är regionplaneorgan. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.

Av bestämmelsen följer att landstinget är regionplaneorgan inom sitt län (jfr 1 kap. 1 § kommunallagen). Bestämmelsen gäller endast landsting i de län som anges i 2 §. Bestämmelsen ändrar inte de uppgifter som landstinget ska fullgöra enligt andra författningar.

Regionplaneorganets uppgifter

4 § Regionplaneorganet ska

1. utreda regionala frågor av betydelse för länets fysiska miljö,
2. upprätta ett förslag till regionplan enligt 5–7 §§ eller förslag till ändring av en sådan plan,
3. anta, aktualitetspröva och vid behov ändra en sådan regionplan,
4. lämna underlag om regionala frågor av betydelse för länets fysiska miljö till länsstyrelsen, andra berörda landsting och de kommuner, regionala kollektivtrafikmyndigheter och andra myndigheter som berörs,
5. yttra sig över förslag till översiktsplaner inom länet under utställningstiden i fråga om hur planerna förhåller sig till regionplanen,
6. verka för insatser som kan bidra till att det långsiktiga behovet av bostäder kan tillgodoses, och
7. verka för insatser som kan bidra till att minska länets klimatpåverkan och dess effekter.

Regionplaneorganet ska lämna regeringen de uppgifter om den regionala fysiska planeringen som regeringen begär.

I paragrafen finns bestämmelser om regionplaneorganets uppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.

I *första stycket* anges regionplaneorganets uppgifter i sju punkter.

Enligt *punkten 1* ska regionplaneorganet utreda regionala frågor av betydelse för länets fysiska miljö. Med regionala frågor avses frågor som angår två eller flera kommuner.

Uppgiften kan exempelvis avse att utreda övergripande fysiska strukturer för bebyggelse och tillhörande anläggningar, huvudstråk, städer eller tätorter av särskild regional betydelse (s.k. regionala kärnor), natur- och grönområden, infrastruktur för transporter, energi- och vattenförsörjning, avlopp och strukturer som kan minska klimatpåverkan. Det kan vidare avse strukturer för strandskyddsområden och landsbygdsutveckling i strandskyddsnära lägen. Bebyggelsestrukturer och tillhörande anläggningar kan exempelvis avse områden och byggnader för bostäder, näringsverksamhet, offentlig verksamhet, kulturverksamhet, idrott och friluftsliv (jfr prop. 1985/86:1 s. 669). I fråga om bostäder kan det även avse behovet av bostäder i länet. Regionplaneorganet ska bedöma vilka frågor som bör omfattas. Det kan röra sig om enstaka frågor eller om mer heltäckande frågeställningar. Vilka frågor som omfattas kan variera över tid. Likaså kan de beröra vissa områden i länet mer än andra. Utredningsuppgiften kan bestå i att bevaka och ta fram underlag i sådana frågor, t.ex. prognoser om samhällsutvecklingen i regionen.

I *punkten 2* anges att regionplaneorganet ska upprätta ett förslag till regionplan eller förslag till ändring av en sådan plan. Vad som avses med regionplan framgår av 5–7 §§, se författningskommentarerna till dessa bestämmelser.

Enligt *punkten 3* ska regionplaneorganet anta, aktualitetspröva och vid behov ändra en sådan regionplan. Bestämmelsen innebär att det ska finnas en aktuell regionplan i de län där regional fysisk planering ska ske, jfr 2 §. I fråga om aktualitetsprövning, se 9 §. Det finns behov att ändra en regionplan om planen inte är aktuell i förhållande till kraven i 5–7 §§.

Av *punkten 4* följer ett krav på att landstinget ska lämna underlag om regionala frågor av betydelse för länets fysiska miljö till länsstyrelsen, andra berörda landsting och de kommuner och regionala kollektivtrafik-

myndigheter och andra myndigheter som berörs. Med uttrycket andra berörda landsting avses inte enbart regionplaneorgan utan även landsting som berörs inom ramen för annat arbete, t.ex. regionalt tillväxtarbete. Med regionala kollektivtrafikmyndigheter avses myndigheter som regleras i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik. Sådant underlag kan bestå i analys- och planeringsunderlag som möjliggör samordning mellan län som har eller behöver få funktionella samband men även mellan regional fysisk planering och planering för transportinfrastruktur, regionalt tillväxtarbete, kollektivtrafik och bostadsförsörjning. Vidare kan det bestå i annat som kan underlätta den kommunala översikts- och detaljplaneläggningen samt upprättandet av områdesbestämmelser. Det kan t.ex. vara fråga om befolkningsprognoser, omvärldsanalyser och sådant underlag som avser förutsättningar och strategier för länets transportinfrastruktur och regional tillväxt.

Enligt *punkten 5* ska regionplaneorganet yttra sig över förslag till översiktsplaner inom länet under utställningstiden i fråga om hur planerna förhåller sig till regionplanen. En översiktsplan kan ha genomgått betydande förändringar från samrådsskedet till utställningsskedet och regionplaneorganet kan därför under utställningstiden identifiera nya regionala frågor. Vidare kan det även efter samrådet finnas kvar intressekonflikter mellan den regionala och den kommunala nivån. Att kommunen ska ha samråd med regionplaneorganet följer av 3 kap. 9 §. Hur kommunen ska hantera regionplaneorganets synpunkter följer av 3 kap. 17 §.

Enligt *punkten 6* ska regionplaneorganet verka för insatser som kan bidra till att det långsiktiga behovet av bostäder kan tillgodoses. Sådana insatser kan avse att genomföra konferenser, anordna seminarier och erbjuda ett regionalt forum för frågor kring bostadsförsörjning och fysisk planering. Arbetet ska ta sin utgångspunkt i kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning och översiktsplaner (jfr författningskommentaren till 14 §). Regionplaneorganets uppgift ersätter inte länsstyrelsens uppgifter när det gäller kommunernas bostadsförsörjning enligt 3 § lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

Enligt *punkten 7* ska regionplaneorganet verka för insatser som kan bidra till att minska länets klimatpåverkan och dess effekter. Det kan t.ex. ske genom att skapa förutsättningar för en ökad användning av kollektivtrafik och för planering för cykelstråk genom att peka på strukturella förutsättningar för infrastruktur och bebyggelse. Det kan även handla om att ta tillvara naturliga resurser som sol, vind och vatten. Vidare kan regionplaneorganet verka för effektiva och strategiska lösningar när det gäller bl.a. transporter och energitillförsel och att minska risken för översvämningar.

Enligt *andra stycket* kan regeringen begära uppgifter från regionplaneorganet om den regionala fysiska planeringen. Det kan t.ex. avse uppgifter om statistik eller andra sakförhållanden.

Regionplan

5 § En regionplan ska ange de grunddrag för användningen av mark- och vattenområden och riktlinjer för lokaliseringen av bebyggelse och byggnadsverk som har betydelse för länet. Regionplanen ska ge vägledning för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser.

Regionplanen är inte bindande.

I paragrafen finns bestämmelser om vad som ska anges i en regionplan och om regionplanens rättsliga verkan. Paragrafen motsvarar delvis tidigare 7 kap. 6 § 1 och 2. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.

Enligt *första stycket* ska en regionplan ange grunddragen för användningen av mark- och vattenområden och riktlinjer för lokaliseringen av bebyggelse och byggnadsverk som har betydelse för länet. En regionplan ska avse sådant som rör två eller flera kommuner i länet och inte sådant som rör endast en kommun. För exempel på frågor som kan tas upp i en regionplan kan vägledning hämtas från regionplaneorganets uppgift att utreda regionala frågor av betydelse för den fysiska miljön, se författningskommentaren till 4 § första stycket 1.

Regionplanen ska vidare ge vägledning för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser inom länet. Detta kommer bl.a. till uttryck i bestämmelsen i 3 kap. 5 § 8 om hur en översiktsplan förhåller sig till regionplanen. Vidare ska en miljökonsekvensbeskrivning till ett förslag om detaljplan innehålla en sammanfattning av hur planen förhåller sig till bl.a. andra relevanta planer (jfr 4 kap. 34 § PBL och 6 kap. 11 § 1 miljöbalken).

I *andra stycket* anges att regionplanen inte är bindande. Det innebär att den inte medför vare sig rättigheter eller skyldigheter för myndigheter eller enskilda.

6 § Av en regionplan ska det framgå

1. hur hänsyn har tagits till allmänna intressen enligt 2 kap., hur riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken har tillgodosetts och på vilket sätt miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följts,

2. hur hänsyn har tagits till och hur planen har samordnats med den regionala utvecklingsstrategin, länsplanen för regional transportinfrastruktur, trafikförsörjningsprogram och kommunala riktlinjer för bostadsförsörjning samt nationella och andra regionala och kommunala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling i länet, och

3. hur planen är avsedd att genomföras.

I fråga om strategisk miljöbedömning gäller 3 kap. 4 § andra och tredje styckena. Vid tillämpningen ska det som sägs där om översiktsplan i stället gälla regionplan och det som sägs om kommunen gälla regionplaneorganet.

Länsstyrelsens granskningsyttrande över planförslaget ska redovisas tillsammans med regionplanen. Om länsstyrelsen inte har godtagit planen i en viss del, ska det anmärkas i planen.

I paragrafen finns bestämmelser om hur hänsyn har tagits i regionplanen till vissa intressen och viss annan regional planering samt om hur regionplanen ska genomföras. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.

Första stycket innehåller en uppräkningslista av vad som ska framgå av en regionplan.

Av *punkten 1* följer att regionplaneorganet i regionplanen ska ange hur det har tagit hänsyn till allmänna intressen enligt 2 kap. plan- och bygglagen, tillgodosett riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken och på vilket sätt det har följt miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken. Bestämmelsen avser sådana intressen och miljökvalitetsnormer som har aktualiserats i arbetet med att ta fram regionplanen. Planen ska ge uttryck för regionplaneorganets bedömningar och avvägningar i dessa avseenden.

Av *punkten 2* följer ett krav på att det av en regionplan ska framgå hur hänsyn har tagits till och hur planen har samordnats med den regionala utvecklingsstrategin, länsplanen för regional transportinfrastruktur, trafikförsörjningsprogram och kommunala riktlinjer för bostadsförsörjning. Hur hänsyn tagits till och hur planen har samordnats med nationella och andra regionala och kommunala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling i länet ska också framgå. Regionplanen ska innehålla en redogörelse för hur planen förhåller sig till nämnda planeringsdokumenten i berörda delar och för hur planen skapar förutsättningar för genomförandet av åtgärder i sådana planeringsdokument eller för på vilket sätt planen anger en annan tänkt utveckling.

Enligt *punkten 3* ska det framgå hur regionplanen är avsedd att genomföras. Exempelvis kan redovisning ske av åtgärder i förhållande till aktörer som kan bidra till planens genomförande. Bestämmelsen innebär att förutsättningarna för att genomföra en regionplan behöver bedömas i ett tidigt skede i samband med att olika utvecklingsalternativ övervägs.

I *andra stycket* ställs krav på redovisning i regionplanen i fråga om strategisk miljöbedömning och miljökonsekvenser. Vägledning för tillämpningen av denna bestämmelse kan hämtas från författningskommentaren till 3 kap. 4 § PBL, som gäller motsvarande krav i fråga om översiktsplaner (se prop. 2016/17:200 s. 227).

Enligt *tredje stycket* ska länsstyrelsens granskningsyttrande över planförslaget redovisas tillsammans med regionplanen. Om länsstyrelsen inte har godtagit planen i en viss del, ska det anmärkas i planen så att eventuella intresse- och målkonflikter synliggörs inför bl.a. efterföljande översikts- och detaljplanering och upprättande av områdesbestämmelser. Som anmärkning i planen räcker en anteckning om att det föreligger en skiljaktig uppfattning beträffande ett visst område tillsammans med en hänvisning till granskningsyttrandet där länsstyrelsens synpunkter närmare utvecklas (jfr prop. 1985/86:1 s. 535 f.).

7 § Regionplanen ska utformas så att innebörden och konsekvenserna av den tydligt framgår.

I paragrafen ställs ett krav på tydlighet vid utformningen av regionplanen. Paragrafen motsvarar tidigare 7 kap. 7 § och har i fråga om översiktsplan sin motsvarighet i 3 kap. 6 §. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.

Paragrafen ger uttryck för ett s.k. tydlighetskrav. Konsekvensbeskrivningen ska vara bred och omfatta hela hållbarhetsbegreppet, dvs. den sociala, ekonomiska och miljömässiga dimensionen, men även andra aspekter såsom relevanta juridiska och tekniska aspekter (jfr prop. 2009/10:170 del 1 s. 178). Beskrivningen bör utvecklas stegvis under planeringsprocessen (jfr prop. 1994/95:230 s. 62). Att tydlighetskravet är uppfyllt följs upp under samrådet (jfr 8 § och 3 kap. 8 § tredje stycket).

8 § Bestämmelserna i 3 kap. 7 § 2 och 3 och 8–18 §§ om samråd, utställning och granskning gäller i tillämpliga delar också i fråga om förslag till regionplan eller förslag till ändring av en sådan plan. Vid tillämpningen ska det som sägs där om översiktsplan i stället gälla regionplan och det som sägs om kommunen i stället gälla regionplaneorganet. Utställningstiden ska dock vara minst tre månader.

I paragrafen regleras förfarandet när det gäller samråd, utställning och granskning av ett förslag till regionplan eller förslag till ändring av en sådan plan. Paragrafen motsvarar i huvudsak tidigare 7 kap. 8 §. Övervägandena finns i avsnitt 6.6.

Av bestämmelsen följer att ett förslag till regionplan eller ändring av en sådan ska bli föremål för samråd, utställning och granskning på motsvarande sätt som gäller för översiktsplan. Vägledning för tillämpningen av bestämmelsen finns i författningskommentarerna till de nämnda bestämmelserna i 3 kap. Till skillnad från vad som gällt enligt tidigare 7 kap. kan kraven på samråd enligt miljöbalken, som 3 kap. 9 § PBL hänvisar till, bli tillämpliga på regionplaner, jfr författningskommentaren till 6 § andra stycket.

Prövning av regionplanens aktualitet

9 § Regionplaneorganet ska minst en gång under mandattiden pröva om regionplanen är aktuell i förhållande till kraven i 5–7 §§ (aktualitetsprövning). Vid denna prövning ska regionplaneorganet begära länsstyrelsens och berörda kommuners synpunkter i fråga om sådana intressen som anges i 10 och 11 §§.

Paragrafen innehåller bestämmelser om prövning av regionplanens aktualitet. Övervägandena finns i avsnitt 6.7.

Bestämmelserna preciserar regionplaneorganets uppgift att aktualitetspröva och vid behov ändra en antagen regionplan enligt 4 § första stycket 3. Första meningen motsvarar kravet på aktualitetsprövning av översiktsplan i 3 kap. 27 §. Om regionplaneorganet vid prövningen finner att regionplanen helt eller delvis inte längre är aktuell bör det inleda ett arbete med att ta fram ett förslag till ändring av planen. Avgörande för bedömningen av om planen behöver ändras är bl.a. om den ger vägledning i förhållande till de krav som ställs på en regionplan i 5–7 §§ och om planen därmed kan utgöra underlag för olika beslut (jfr prop. 1994/95:230 s. 66 f. och prop. 2009/10:170 del 1 s. 190 och 424).

Regionplaneorganet ska begära länsstyrelsens och berörda kommuners synpunkter i samband med aktualitetsprövningen. Regionplaneorganets rätt att begära synpunkter är dock inte begränsad till ett visst antal gånger per mandatperiod (jfr prop. 2009/10:170 del 1 s. 189 f.). Vilka intressen synpunkterna ska avse anges i 10 och 11 §§.

10 § När regionplaneorganet begär länsstyrelsens synpunkter enligt 9 §, ska länsstyrelsen redovisa sina synpunkter i fråga om sådana statliga och mellankommunala intressen som kan ha betydelse för regionplanens aktualitet. Synpunkterna ska redovisas i en sammanfattande redogörelse. Av redogörelsen ska det framgå hur synpunkterna förhåller sig till planen.

Paragrafen reglerar länsstyrelsens uppgift att yttra sig över en regionplans aktualitet. Övervägandena finns i avsnitt 6.7.

I samband med en aktualitetsprövning av en regionplan enligt 9 § ska länsstyrelsen, när regionplaneorganet begär det, redovisa sina synpunkter i fråga om sådana statliga och mellankommunala intressen som kan ha betydelse för planens aktualitet. De intressen som avses är de som följer av 11 kap. 10 § andra stycket 1–3.

11 § När regionplaneorganet begär berörda kommuners synpunkter enligt 9 §, ska kommunerna skriftligt redovisa sina synpunkter i fråga om sådana kommunala intressen som kan ha betydelse för regionplanens aktualitet.

Paragrafen reglerar berörda kommuners uppgift att yttra sig över en regionplans aktualitet. Övervägandena finns i avsnitt 6.7.

I samband med en aktualitetsprövning av en regionplan enligt 9 § ska berörda kommuner, när regionplaneorganet begär det, redovisa sina synpunkter i fråga om kommunala intressen av betydelse för planens aktualitet. Redovisningen bör ta upp kommunala intressen som kan ha regional betydelse eller kommunala intressen av lokal betydelse som kan ha inverkan på möjligheterna att genomföra regionplanen. Ett exempel kan vara inrättande av skydd av områden enligt 7 kap. miljöbalken. Det kan också avse planerade eller påbörjade markanvändningsprojekt av olika slag. Det kan vidare gälla detaljplaner, antagna eller sådana som kommunen arbetar med att ta fram.

Beslut om regionplan

12 § Landstingsfullmäktige beslutar i frågor om antagande, aktualitetsprövning och ändring av en regionplan.

I paragrafen anges vilket organ som beslutar om regionplan. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.

Av bestämmelsen framgår att beslut om regionplan fattas av landstingsfullmäktige. Rätten att fatta sådana beslut får inte delegeras (5 kap. 2 § kommunallagen).

Expediering av beslut

13 § När en regionplan antas, aktualitetsprövas eller ändras ska regionplaneorganet

1. senast dagen efter att beslutet tillkännagetts sända ett meddelande om tillkännagivandet och ett protokollsutdrag med beslutet till länsstyrelsen och kommunerna i länet, och

2. sända planen eller beslutet om aktualitetsprövning till Boverket, länsstyrelsen och kommunerna i länet när beslutet har fått laga kraft.

I paragrafen finns bestämmelser om ett regionplaneorgans uppgifter i fråga om expediering efter beslut om regionplan. Paragrafen motsvarar när det gäller förfarandet i huvudsak tidigare 7 kap. 9 §. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.

Av *punkten 1* framgår att landstinget senast dagen efter tillkännagivandet av beslutet om att anta, aktualitetspröva eller ändra en regionplan ska sända ett meddelande om tillkännagivandet och ett protokollsutdrag med beslutet till länsstyrelsen och kommunerna i länet. Bestämmelser om tillkännagivande av kommunala beslut finns i 8 kap. 12 § kommunallagen.

I *punkten 2* anges att regionplanen eller beslutet om aktualitetsprövning ska sändas till Boverket, länsstyrelsen och kommunerna i länet när beslutet har fått laga kraft.

Underlag från andra myndigheter

14 § Om regionplaneorganet begär det, ska länsstyrelsen, andra berörda landsting och de kommuner, regionala kollektivtrafikmyndigheter och andra myndigheter som berörs lämna regionplaneorganet det underlag som behövs för att fullgöra de uppgifter som anges i 4 §.

I paragrafen regleras andra myndigheters skyldighet att lämna regionplaneorganet underlag för planering. Övervägandena finns i avsnitt 6.6.

Av bestämmelsen följer att de myndigheter som enligt 4 § första stycket 4 ska få underlag av regionplaneorganet å sin sida ska lämna regionplaneorganet det underlag som behövs för att fullgöra de uppgifter som anges i 4 §, om regionplaneorganet begär det. Det kan t.ex. handla om analys- och planeringsunderlag liksom riktlinjer för bostadsförsörjningen. Riktlinjerna och översiktsplaner bör utgöra underlag för regionplaneorganens uppgift att verka för att det långsiktiga behovet av bostäder kan tillgodoses (jfr författningskommentaren till 4 § första stycket 6).

11 kap. Tillsyn, tillträde, ingripanden och påföljder

1 § Detta kapitel innehåller bestämmelser om

1. tillsynen allmänt, möjlighet att få ett ingripandebesked samt skyldighet att ge tillträde och lämna upplysningar för tillsynen,
2. tillsynen över kommunala beslut,
3. förelägganden som behövs för att regler, domar och beslut ska följas,
4. genomförande på den försumliges bekostnad och förbud mot fortsatt arbete eller användning av byggnadsverk,
5. ingripanden mot kontrollanter och kontrollansvariga,
6. att förelägganden och förbud får förenas med vite eller ska genomföras omedelbart,
7. handräckning,
8. anteckningar av förelägganden och förbud i fastighetsregistret samt verkan av förelägganden och förbud vid ägarbyte,
9. byggsanktionsavgifter,
10. överlåtelse av egendom efter en överträdelse,
11. tystnadsplikt, och
12. avgift vid tillsyn.

Paragrafen innehåller en sammanfattning av de bestämmelser som finns i kapitlet. Punkten 2 har ändrats genom att regionplanebeslut har tagits bort till följd av upphävandet av bestämmelserna i 11 kap. 13 och 14 §§ om regeringens tillsyn över sådana beslut. Övervägandena finns i avsnitt 6.8.

13 kap. Överklagande

1 § Följande beslut enligt denna lag får överklagas i den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725):

1. kommunfullmäktiges beslut om översiktsplan,
2. kommunfullmäktiges beslut om uppdrag åt byggnadsnämnden att anta, ändra eller upphäva detaljplaner eller områdesbestämmelser,
3. kommunfullmäktiges beslut om uppdrag åt byggnadsnämnden att fatta beslut om skyldighet för fastighetsägare att betala kostnader för gator och andra allmänna platser eller att fatta beslut om villkoren för sådan betalning,
4. kommunfullmäktiges eller byggnadsnämndens beslut att inte anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser,

5. kommunfullmäktiges eller byggnadsnämndens beslut om grunderna för skyldighet att betala kostnader för gator och andra allmänna platser och om generella villkor för sådan betalning,
6. kommunfullmäktiges beslut om taxa i ärenden hos byggnadsnämnden,
7. kommunens beslut om riktlinjer för exploateringsavtal, och
8. landstingsfullmäktiges beslut om regionplan.

I paragrafen anges de beslut som får överklagas i den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen. *Punkten 8*, som tidigare numrerades 7, har ändrats då det i 7 kap. 4 § anges att landstingsfullmäktige beslutar i frågor om antagande, aktualitetsprövning och ändring av en regionplan. *Punkten 7* numrerades tidigare 8. Övervägandena finns i avsnitt 6.8.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.
2. En regionplan enligt 7 kap. ska antas senast den 31 december 2022.
3. En regionplan som har antagits enligt äldre bestämmelser ska gälla som regionplan enligt 7 kap.
4. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för
 - a) ärenden om regionplaner, översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser som har påbörjats före den 1 januari 2019, och
 - b) mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av beslut om sådana regionplaner, översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

Enligt *punkten 1* träder lagen i kraft den 1 januari 2019.

I *punkten 2* slås det fast att en regionplan enligt 7 kap. ska antas senast den 31 december 2022.

Av *punkten 3* följer att bestämmelserna enligt det nya 7 kap. ska tillämpas på en regionplan som antagits enligt äldre bestämmelser, vilket bl.a. innebär att en sådan plan ska aktualitetsprövas enligt 7 kap. 9 §.

I *punkten 4* anges att äldre bestämmelser fortfarande gäller för ärenden om planer och områdesbestämmelser som har påbörjats före den 1 januari 2019 och för mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av beslut om sådana planer och områdesbestämmelser till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

Övervägandena finns i avsnitt 9.

Sammanfattning av betänkandet En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning (SOU 2015:59)

Bilaga 1

Kommitténs uppdrag

Bostadsplaneringskommitténs uppdrag har varit att utreda och vid behov föreslå sådana förändringar i de regelverk som styr fysisk planering och framtagande av planeringsunderlag på regional nivå som behövs för att tillgodose bostadsförsörjningsbehovet och en långsiktigt hållbar utveckling i alla delar av landet. Uppdraget innebär bland annat att vi ska utvärdera systemet med regionplanering enligt 7 kap. plan- och bygglagen (2010:900), PBL, liksom den särlagstiftning som avser Stockholms län. Vi ska också utvärdera hur dessa planeringar förhåller sig till dels systemen med regionala utvecklingsstrategier respektive länsplaner för transportinfrastruktur, dels regionala program för trafikförsörjningen. Om våra studier visar att regionplaneinstrumentet i PBL och övriga planeringar har otillräcklig effekt på den kommunala planläggningen, bör vi utreda och överväga om och i så fall på vilket sätt planeringsinstrumenten och genomförandet kan stärkas.

I uppdraget har vidare ingått att utvärdera hur samordningen av bostadsförsörjningsfrågorna på regional och kommunal nivå fungerar i dag och hur nämnda regler förhåller sig till bestämmelserna i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (BFL). Även samarbetet mellan olika regionala aktörer ska ses över. I detta sammanhang bör vi särskilt utreda hur länsstyrelsernas stöd och råd till kommunerna i planläggnings- och bostadsförsörjningsfrågor kan förbättras. Regeringen anger också att ett effektivt instrument för regionplanering bör kunna visa vilka hänsyn som bör tas till ett nationellt och regionalt perspektiv vid den fysiska planläggningen i kommunerna.

Direktivet understryker samtidigt vikten av att analysera behovet av ökad samordning mellan regionala planer, program och strategier med kommunernas översiktsplaner och de kommunala riktlinjerna för bostadsförsörjning. Länstransportplaner, regionala utvecklingsprogram eller strategier och program för trafikförsörjning pekas ut som särskilt betydelsefulla i sammanhanget. Regeringen gör också bedömningen att det är viktigt att se över behovet av att samordna frågor på regional nivå som har betydelse för den fysiska planeringen.

Som skäl för behovet av bättre samordning mellan olika planeringsslag ligger ett antagande om att dessa kan stödja och främja ett ökat bostadsbyggande. Därmed kan de också bidra till att bostadsförsörjningsbehoven kan tillgodoses på ett bättre sätt. Kollektivtrafik och transportinfrastruktur tillmäts betydelse för att skapa incitament för ett ökat bostadsbyggande och för att det sker på ett hållbart sätt. Program för trafikförsörjning och länstransportplaner påverkar förutsättningarna för att ny bebyggelse ska kunna genomföras.

Enligt vårt direktiv ska kommittén bland annat överväga om och hur de regionala planeringsinstrumenten bör stärkas i förhållande till den kommunala planläggningen. Det gäller särskilt om de nuvarande regionala

planeringsinstrumenten visar sig ha otillräcklig effekt på den kommunala planläggningen utifrån bostadsförsörjningsbehovet och behovet av en långsiktigt hållbar utveckling. Med det sagt består vår övergripande problembild av hur planeringsförutsättningarna ser ut med avseende på bostadsförsörjningsbehovet och kraven på en hållbar utveckling och om det behövs några förändringar i de fem planeringssystem som kommittén ska se över.

Våra studier och utvärderingar

Samordning och samverkan inom fysisk planering och planering för bostadsförsörjning

Vår kartläggning av samordning och samverkan mellan kommunal och regional nivå pekar på att ökad rörlighet över lokala administrativa gränser kräver större insatser på regional nivå i bostadsplaneringsfrågor. Påverkan från de regionala programmen på kommunernas översiktsplanering är i dag relativt liten. Det kan bland annat bero på att det saknas uppdrag för regionala utvecklingsansvariga organisationer i frågor som rör bostadsförsörjningen i regionen. I analysen framkommer också en varierad men generellt sett låg samverkan kring frågor om bostadsförsörjning mellan lokal och regional nivå. Även detta kan sannolikt förklaras av en otydlig roll i frågan för regionala organisationer. Störst upplevs behoven av samverkan kring regional bostadsplanering i storstadsregionerna.

Seminarier som vi har arrangerat med företrädare för grupper på kommunal och regional nivå som berörs av planeringen för bostadsförsörjningsfrågor, översiktsplanering, regional utvecklingsplanering samt transportinfrastruktur- och kollektivtrafikfrågor bekräftar den bild som framträder i nämnda kartläggning. Bostadsförsörjningsfrågorna är i liten utsträckning samordnade med övrig planering. Planerarna ser inte att de är särskilt involverade i andra processer än sina egna, även om det finns exempel på utvecklad samverkan. Skillnader i språk och kultur är sannolikt en av flera orsaker till svag samverkan mellan planeringssystemen.

Samtliga aktörer ser samverkan som en absolut förutsättning för en effektiv bostadsförsörjning och hållbar utveckling. Det finns starka argument för tvingande system för att få kraft att genomföra planeringen, men det finns lika starka argument för frivilliga system för att uppnå legitimitet. Utmaningen är att forma ett flexibelt och funktionellt system, som fungerar i alla delar av landet för de olika behov och förutsättningar som råder.

En enkät till cheferna för samhällsbyggnadsfrågor i landets kommuner visar att samverkan mellan kommuner kring fysisk planering är betydligt mer förekommande än samverkan kring planering för bostadsförsörjning. Mer samverkan mellan kommuner genererar ökad upplevd nytta, primärt kring förbättrad översiktsplanering. Kommunerna uppfattar att de har tillräckliga kunskaper och kompetens för att planera men saknar tillräckliga resurser. De ser endast i begränsad utsträckning att planering kan bidra till lösa bostadsförsörjningsfrågan.

Ett av våra uppdrag har varit att utvärdera regionplaneringen i Stockholms- och Göteborgsområdet. Dagens regionplanering regleras i två lagstiftningar. Det finns en särskild lag om planering för de 26 kommunerna i Stockholms län, som anger att regionplanering där är obligatorisk och ska bedrivas av landstinget. För Sveriges övriga kommuner är regionplaneringen frivillig och ska bedrivas av ett utsett regionplaneförbund. Dessa regler återfinns i 7 kap. PBL. Utgångspunkten är där att kommunerna ska samverka på eget initiativ, utan lagreglering och statlig medverkan. Avsikten är att erbjuda ett system för planering som ett fastare alternativ till ett informellt samarbete. Den enda regionplanering som äger rum enligt 7 kap. PBL avser 13 kommuner i Göteborgsområdet med Göteborgsregionens kommunalförbund som regionplaneorgan. Vår utvärdering har syftat till att besvara två frågor.

1. Är reglerna om regionplanering ett stöd för mellankommunal samordning?

Erfarenheterna från Stockholms- och Göteborgsområdet visar att det upplevs som positivt att det finns en aktör som arbetar med mellankommunala och regionala frågor inom fysisk planering. Därigenom skapas legitimitet för att diskutera dessa frågor och det kommunala arbetet underlättas genom de underlag och analyser som regionplaneorganet tar fram. En annan fördel anses vara att det inte behövs ett nytt regionalt organ varje gång ett regionalt problem uppkommer.

Möjligheten att upprätta en plan är även den en fördel med regelverket, eftersom det har skett för både Stockholms- och Göteborgsområdet. Strukturbilden för Göteborgsregionen kan sägas utgöra en regionplan, eftersom den omfattar huvuddragen av mark- och vattenanvändningen i regionen. Samtidigt utgör den formellt sett inte en regionplan enligt 7 kap. PBL, eftersom den inte har tagits fram med stöd av förfarandereglererna.

Erfarenheterna visar att planerna fyller en funktion som gemensamma plattformar, viljeinriktningar och utgångspunkter, vilket talar för att planerna utgör ett stöd för mellankommunal samverkan. Samarbetet konkretiseras och ger en dokumentation av hur det är tänkt att regionen ska utvecklas. Däremot anses genomförandet av planerna vara oreglerat. Svagheter med planeringen har i båda fallen angetts vara genomförandet.

Mot bakgrund av att erfarenheterna från regionplanering är övervägande positiva, kan förekomsten av regelverken anses vara ett stöd för mellankommunal samordning. Samtidigt bedrivs mellankommunal samverkan även i andra former än regionplanering enligt 7 kap. PBL. Med hänsyn till att det i dag endast bedrivs regionplanering enligt PBL i ett område, kan bestämmelserna inte anses ha bidragit till denna typ av mellankommunal samordning.

2. Har reglerna om regionplanering ökat möjligheten till samordning av fysisk planering på regional nivå samt mellan regional och lokal nivå?

Regionplaneringen i Stockholms- och Göteborgsområdet har olika förutsättningar och bedrivs på olika sätt. Det går inte att säga att något av sätten är bättre eller sämre för att främja mellankommunal samverkan av fysisk planering. Erfarenheterna är i stort sett desamma, både ur positiv och ur negativ synvinkel. Planeringen är förankrad bland de deltagande kommunerna på båda håll. Planeringen i Stockholmsområdet bedrivs av ett organ som arbetar på regional nivå, medan processen med rådslag i Göteborgsområdet tycks skapa bättre förutsättningar för förankring än förfarandereglererna i 7 kap. PBL.

Regionplaneringen i Stockholmsområdet har bidragit till flera samarbeten, dels för att synliggöra vissa kommuner i regionplaneringen, dels för att regionplaneringen pekar ut kommungemensamma frågor. Små kommuner tycks dessutom vara mer positivt inställda till regionplanering än stora kommuner.

PBL-kommitténs utvärdering av regionplaneringen i Stockholms län 2005 fann att den mellankommunala samordningen hade ökat. Utredningar därefter visar att behoven av mellankommunal samverkan inom alla sektorer ökar och även att samverkan ökar. I de utredningar som har behandlat frågan om regionplanering har bedömningen alltid landat i att någon form av regionplanering behövs och är önskvärd, om än i varierad grad. Frågorna om vem och vilka som ska bedriva den, om den ska vara frivillig eller obligatorisk, vilket territorium den ska omfatta och hur relationen mellan stat och kommun ska se ut har dock besvarats på olika sätt.

Reglerna om regionplanering har även ökat möjligheterna till samordning mellan regional och lokal nivå. Genom regelverken har det bildats ett regionalt organ och ett forum för att föra dialog om de gemensamma frågorna på regional nivå. Sådana frågor är exempelvis transportinfrastruktur och kollektivtrafik, som i dag planeras på regional nivå. Andra frågor som bebyggelseplanering och områdesutveckling, som planeras på kommunal nivå, lyfts genom regionplaneringen till den regionala nivån.

Regelverken för de olika planeringsslagen

Vi beskriver i betänkandet hur planering av mark- och vattenanvändning, transportinfrastruktur, kollektivtrafik, tillväxt och bostäder utgår från olika syften. Planeringen presenteras även i dokument som alla går under olika benämningar. Oavsett benämning är ingen av dem bindande för efterföljande beslut.

Tre av de fem planeringarna sker med länet som geografisk indelning. Såväl länsplanen för transportinfrastruktur som den regionala utvecklingsstrategin kan enligt reglerna omfatta fler än ett län, men någon sådan plan eller strategi har inte ännu tagits fram. Planering för bostadsförsörjning och mark- och vattenanvändning sker enbart på kommunal nivå. Regionplanering avser kommuner och omfattar allt ifrån samtliga kommuner i Stockholms län till att omfatta ett obestämt och obegränsat antal kommuner i andra län.

Samtliga berörda planeringar utom regionplanering enligt 7 kap. PBL är obligatoriska. Inget av regelverken innehåller några sanktioner för de fall ansvariga aktörer inte uppfyller reglernas krav. Beträffande kollektivtrafikplanering och riktlinjer för bostadsförsörjning finns styrmedel i form av möjligheter att meddela förelägganden.

Länsplaner för transportinfrastruktur omfattar tolv år, en regionplan gäller i åtta år, kollektivtrafikplanering ska ske regelbundet, riktlinjer för bostadsförsörjning ska upprättas varje mandatperiod, en översiktsplan ska aktualitetsprövas varje mandatperiod, och för de regionala utvecklingsstrategierna bestämmer ansvarig aktör den tidsperiod som de ska omfatta. Strategierna, programmen och planerna är till allra största del inte synkroniserade i tid. Länstransportplanerna är styrda av den nationella transportplanen.

Regelverken ställer heller inga krav på att samordning ska ske mellan olika planeringsformer. Om en regionplan upprättas, ska regionplaneorganet ta hänsyn till och samordna planen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program. Länsplaner behöver inte samordnas med övrig planering. Samma sak gäller för trafikförsörjningsprogrammen. En utvecklingsstrategi ska binda samman planeringsprocesser med betydelse för en hållbar regional utveckling och underlätta samverkan mellan länen.

Det regionala utvecklingsprogrammet ligger till grund för regionala strukturfondsprogram, territoriella program, regionala tillväxtprogram samt andra relevanta regionala program och insatser. Vad som avses med andra relevanta regionala program framgår inte och får då bedömas vara en möjlighet snarare än en skyldighet för de planerare som tar fram dessa andra program att förhålla sig till utvecklingsstrategin. I de flesta fall gör flera av länstransportplanerna och programmen för trafikförsörjning denna koppling till den regionala strategin. Exempelvis nämner programmen, planerna eller strategierna respektive sektors betydelse för utvecklingen som helhet och för sin sektors utveckling.

När det gäller länsplaner för transportinfrastruktur är inflytandet för den regionala aktören begränsat. Följden är att planeringen har svårt att bli integrerad med exempelvis kommunal eller annan regional planering, oavsett den regionala aktörens vilja eller förmåga. Inom systemet för transportinfrastruktur sker dock ett tydligt växelspel mellan den nationella, den regionala och den lokala nivån, som saknas i övrig planering.

Riktlinjer för bostadsförsörjning ska innehålla uppgifter om hur kommunen har tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen. Motsvarande styrning av regionala planer, program eller strategier för att ta hänsyn till kommunernas bostadsförsörjningsriktlinjer finns inte. I den mån bostadsfrågan nämns är det med begrepp som attraktiva boendemiljöer eller liknande.

Sektoriseringen i samhällsplaneringen kan i många fall vara nödvändig utifrån varje sektors specifika och höga krav på kunskap. Men när det saknas en sammankoppling mellan sektorernas olika planeringssystem, leder det till bristande effektivitet i planeringen och att avvägningar blir sämre.

Asymmetrin i hur fördelningen av ansvar och uppgifter är organiserad i länen innebär att det finns landsting, samverkansorgan och länsstyrelser

som samtliga har samma ansvar och uppgifter. Förutsättningarna för att kunna ta detta ansvar ser olika ut. Relationerna mellan den regionala aktören och länets kommuner skiljer sig också åt i olika delar av landet. När till exempel den nya kollektivtrafiklagen infördes kunde landsting och kommuner välja att organisera den nya länsvisa kollektivtrafikmyndigheten på tre olika sätt. Följdaktningen finns det en asymmetri även när det gäller ansvaret för kollektivtrafiken.

Länsstyrelsens verksamhet för fysisk planering och bostadsförsörjning

Verksamheterna för plan- och byggfrågor och bostadsförsörjning hantearas och organiseras olika för varje länsstyrelse. Antalet årsarbetskrafter för verksamheterna varierar. Länsstyrelsen ger kommunerna vägledning, råd och stöd. De lämnar yttranden, tillhandahåller planeringsunderlag som är relevanta för planering och samordnar statens intressen.

Alla de sex länsstyrelser som har ingått i vår kartläggning av länsstyrelsernas verksamhet anordnar regionala forum för samtal om fysisk planering, bostadsförsörjning och boende. Syftet med dessa forum är att skapa en gemensam kunskapsarena, att inspirera och nå ut med samlad information och att erbjuda möjligheter för deltagarna att bygga upp kontakter, nätverk och utveckla olika forum.

Stor vikt läggs även vid att samordna olika insatser och perspektiv inom myndigheten, framförallt i de insatser som riktas till kommunerna.

Länsstyrelsen pekar på ett antal brister och utmaningar för arbetet kring fysisk planering och bostadsförsörjning. Ett område är avsaknaden av statlig bostadspolitik, vilket för med sig att det är svårt att göra bedömningar som gynnar bostadsfrågan. Det leder till att bostadspolitiken utformas inom alla delar i systemet och dessa går inte i takt med varandra. Därutöver anser länsstyrelsen att floran av nationella mål, planer och program är alltför omfattande. Målen är motstridiga och det är svårt att få en överblick över statens prioriteringar från nationell nivå. Allt förefaller vara viktigt. Länsstyrelsen framför också att PBL förutsätter att länsstyrelsen är förutsägbart och ger samlade besked i tidiga skeden, det vill säga i sina granskningsyttranden till kommunernas översiktsplaner. För att kunna svara upp mot det har länsstyrelsen behov av att få ett bättre stöd från de nationella myndigheterna.

Vilka är problemen?

Vi konstaterar att morgondagens samhälle inte kommer att vara likt gårdagens. Synen på planering för framtida förändringar i samhället och planerarens roll förändras också kontinuerligt. Utvecklingen drivs i dag av andra faktorer än vad planeringen ibland förmår att se eller själv kan bidra med. Till det kommer att samhällsplanering sker inom ett område med en marknad för bostäder och bostadsbyggande som ser helt annorlunda ut i dag än för 20–30 år sedan. En rad samhällsförändringar påverkar det framtida bostadsförsörjningsbehovet och våra möjligheter att tillgodose kraven på hållbar utveckling.

Lika lite som planering kan styra utvecklingen kan en aktör ensam bedriva planering. Begrepp som flernivåstyrning används för att beskriva att samhällets styrningsmekanismer har ändrats till att mer handla om processer och nätverksbyggande. Tidigare hierarkisk styrning är i dag svår att tillämpa på ett mer komplext samhälle. Beslutsprocesserna liknas mer vid samverkansprocesser, där flera olika aktörer från politik till intresseorganisationer deltar. Handlingsprogram, strategier, mål och riktlinjer får ökat utrymme i förhållande till den formella reglering som tidigare har använts.

Det finns ingen given regional nivå för kommittén att utgå från. Den regionala nivån kan vara en funktionell nivå, exempelvis i form av ett mellankommunalt samarbete. Nivån kan också definieras utifrån en administrativ funktion och då utgå från länsgränserna. De planeringsslag som berörs av vårt uppdrag har också en otydlig ansvars- och uppgiftsfördelning på regional nivå.

Otydligheten består i en utbredd asymmetri när det gäller valet av ansvariga aktörer för det regionala tillväxtarbetet och länstransportplanerna. Det gäller också valet av kollektivtrafikansvarig myndighet. Därutöver finns det områden som har nära koppling till det regionala utvecklingsansvaret, där staten på regional nivå har ansvaret, som exempelvis energi- och klimatarbete och dricksvattenförsörjning.

Mängden planer, program och strategier inom olika sektorer, återkommande och blandade statliga intressen och en asymmetri av ansvarsfördelning på regional nivå bidrar inte till att underlätta en planering som sakligt sett är nog så svår. Samhällsplaneringen är i dag svåröverskådlig för inblandade aktörer, medborgare och före tag. För att kunna upprätthålla en funktionell planering ökar kraven på samordning, samråd och samverkan för samtliga inblandade.

Många aktörer och utredningar har under lång tid påtalat att dagens samhällsplanering inte är organiserad utifrån en systemsyn. Icke desto mindre försvårar den fortsatta bristen på helhetssyn – och en alltför stor tilltro till vad samordning och samråd kan åstadkomma – en planering för en långsiktigt hållbar utveckling i alla delar av landet.

Förändrade omvärldsfaktorer innebär att hänsyn bland annat måste tas till allt större geografiska planeringsområden. Behovet av planering på regional nivå uppkommer när samhällsutvecklingen kommer ifatt och växer ifrån gårdagens planering inom kommungränserna. Detsamma gäller utvecklingen mot ökade skillnader mellan administrativa och funktionella indelningar. Flera kommuner samarbetar i dag inom ett antal områden för att överbrygga skillnaden mellan de administrativa och de funktionella gränserna. Men de gör det främst i frågor som de är överens om. Med urbanisering och regionförstoring följer ökade skillnader mellan kommunernas administrativa gränser å ena sidan och hur människor uppfattar det geografiska området för sitt arbete, sina studier eller sin fritid å andra sidan.

I dagens system har ingen enskild aktör ansvar för att det råder bostadsbrist eller obalans mellan efterfrågan och utbud av bostäder i delar av landet. Kommunerna har ansvar för att planera för bostadsförsörjning och att planlägga mark- och vattenanvändning. Det innefattar dock inte att faktiskt bygga bostäder. Vår kartläggning visar att den kommunala

planeringen för bostadsförsörjning i flera avseenden lever sitt eget liv, frikopplad från övrig kommunal och regional planering.

Befolkningsökningen i kommunerna uppkommer genom höga födelse- och invandring. Migrations- och asylfrågor är i första hand ett statligt ansvar och det är svårt för kommunerna att planera för den bostadsefterfrågan som detta leder till. Detsamma gäller behovet av bostäder för andra hushållskategorier som studenter och i viss utsträckning soldater, där staten påverkar omfattningen av den inflyttning som sker. Kommunerna saknar många gånger både kunskap om och möjligheter att påverka planeringen för betydande delar av de hushåll som planeringen för bostadsförsörjning behöver omfatta.

Som en följd av att det inte finns någon aktör med ett samlat ansvar för planering av bostadsförsörjningen på nationell eller regional nivå, finns det heller inte någon som kan samordna eller få till stånd en planering för ökad bostadsförsörjning, när kommunerna inte själva ser något sådant behov. Enligt gällande bestämmelser kan visserligen regeringen genom planföreläggande tvinga kommunerna att planera för bostadsbyggande, men något sådant beslut har ännu inte fattats.

Kommunerna ska enligt bostadsförsörjningslagen upprätta riktlinjer för bostadsförsörjning, något som de flesta kommuner inte gör utan att detta leder till några påföljder. Kommuner som inte upprättar riktlinjer går miste om värdefulla insikter om bostadstillgången och bostadsbehovet i kommunen. Frånvaron av kommunala underlag försvårar även regionala och nationella analyser.

Ett skäl till varför många kommuner inte planerar för bostadsförsörjning är att de har en vikande befolkningsutveckling och ett minskat behov av bostäder. I en sådan situation kan dock planering vara minst lika viktig. Kommunernas brister i analys och riktlinjer för sin planering innebär att de är sämre rustade att hantera en förändring av bostadsbehovet. I områden med tillväxt kan antingen kommunernas fulla potential tas om hand på ett hållbart sätt eller så får planeringen ske ad hoc och helt i händerna på hur marknaden agerar eller inte agerar.

Vi kan notera att trots den utveckling som samhället går igenom, bedrivs delar av samhällsplaneringen – och då främst avseende fysisk planering – fortfarande på samma sätt som under mitten av 1980-talet. Planeringen sker fortfarande på lokal nivå och omfattar i flera avseenden icke funktionella områden. Fysisk planering i Sverige skiljer sig från många andra länder när det gäller avsaknaden av såväl nationell som regional planering.

Att kommunerna med sin planering är en viktig marknadsaktör är uppenbart i arbetet med detaljplaner och markanvisningar. Efter samtal med flera kommuner och andra aktörer får vi intrycket, trettio år senare, att den kommunala planeringen i många fall är tillbaka i en situation, där tjänstemannastyrd expertplanering får styra och där kommunala beslut kryper allt längre in i byggprocessen.

Kommunernas planering kan enligt vår uppfattning inte enbart handla om att ta fram planer eller riktlinjer. Kommunerna måste också planera utifrån de marknadsmässiga villkor som gäller och att planeringen i sig påverkar marknadens agerande. Antalet färdiga detaljplaner som en kommun har är inte i första hand ett kvitto på hur väl kommunen sköter sitt ansvar att planera för bostadsförsörjning och för fysisk planering, om

detaljplanerna inte sedan leder till fler bostäder. Snarare kan outnyttjade detaljplaner ibland vara ett tecken på att planerna inte svarar mot föreliggande behov eller att kommunen inte har planerat tillräckligt tillsammans med de byggherrar och företag som kan bygga bostäderna.

En annan fördröjande faktor är att utbyggnaden av nödvändig infrastruktur inte alltid är anpassad till byggprocessen. Om utbyggnaden försenas, dröjer också byggstarten. Företagen konkurrerar dessutom ofta med varandra med samma typ av bostäder och byggstarter fördröjs därför att byggherrar inte vill påbörja likartade projekt samtidigt. Företagens intresse för att bygga bostäder i mindre centrala områden är också svalt, trots att det kan finnas ett behov av bostäder i dessa områden.

Vi har i samtal med representanter för olika sektorer som berörs av vårt utredningsarbete fått skilda beskrivningar och förklaringar till varför det ser ut som det gör. Flera i byggbranschen pekar på kommunernas planläggning och kvalitén i den som grund för att de väljer eller inte väljer att bygga i en viss kommun. Kommunernas arbete och hur de samspelar med byggföretagen har därför betydelse för företagets agerande. I samtalen kommer det även fram att byggbranschen känner att de inte tillräckligt blir involverade i planeringsprocessen. Resultatet kan då bli att kommunerna planerar för områden där det saknas ett intresse från byggbranschen att utveckla.

För många kommuner råder numera andra förhållanden än för några år sedan. Överskott på bostäder har bytts till bristsituationer. Den omställningen ställer krav på såväl politiker som tjänstemän, bland annat när det gäller hur kommunerna ska agera på marknaden för att kunna tillgodose behovet av bostäder. Fysisk planering som vi har studerat utifrån planering för bostadsförsörjning och samordning med andra planeringsslag visar på brister i förutsägbarhet, tydlighet och samordning. Dessa faktorer är grundläggande för en öppen och väl fungerande bostadsmarknad. Kommunernas agerande är en del av förutsättningarna för en sådan marknad för bostäder.

Samhällsplanering är till sin natur en mångfacetterad och komplicerad verksamhet. I planeringen ligger att göra avvägningar mellan att utveckla, bevara och utnyttja olika värden i samhället. Dagens samhällsplanering kännetecknas av ett växande antal intressen och ett stort antal aktörer som bevakar dessa intressen och som har vitt skilda förutsättningar att delta i planeringen. Staten saknar förmågan och i viss mån viljan att göra avvägningar mellan det 100-tal nationella mål som har upprättats av staten.

Under utredningsarbetet har det blivit alltmer tydligt att statens agerande i samhällsplaneringen generellt, och särskilt i fysisk planering, lämnar en del att önska avseende sammanhållning, effektivitet, tydlighet och strategiskt agerande. Vi har lyft fram problemen på bostadsmarknaden och att en del av problembilden är en svåröverskådlig samhällsplanering, särskilt avseende processer för fysisk planering. En bidragande orsak till detta tycks vara statens agerande. Det statliga agerandet gentemot kommuner kännetecknas av sektoriseringens makt och därmed bristande helhetssyn, återkommande synpunkter i form av yttranden i olika skeden i planeringsprocessen med ibland motstridiga inriktningar, skillnader kring vad staten anser vara viktigt beroende på var i landet man befinner sig m.m.

Staten och statliga myndigheter samordnar sig inte i tillräcklig omfattning i sina dialoger med kommunerna. Kommunerna får på detta sätt för många budskap att förhålla sig till och för många intressen att avväga mot varandra. Vad och hur staten har tänkt om utvecklingen inom fysisk planering är därför svårt att veta. På regional nivå finns det få förutsättningar för staten att agera sammanhållet utan sektoriseringen kanaliseras via länsstyrelsen.

Länsstyrelserna har flera olika uppgifter, varav en är att lämna stöd och råd. Flera efterfrågar dock en stat som inte bara ger restriktioner utan som också förmedlar en viljeinriktning. Ett statligt perspektiv som är tydligt med vilka intressen staten har, samordnar statliga sektorsmyndigheter och gör avvägningar mellan nationella mål får i dag inte så stort utrymme.

Våra förslag

Vi anser att bostadsförsörjning och en hållbar utveckling i hela landet kan tillgodoses bättre med en regional fysisk planering. Vi ser inte i första hand behov av att lämna förslag inom planeringen för bostadsförsörjning. Vårt utredningsarbete visar tydligt att bostadsförsörjning inte tillgodoses genom sin egen solitära sektorsvisa planering. Den kommunala planeringen för bostadsförsörjning bör i stället betraktas som en planering som följer och är beroende av, men som också behöver samspela med, andra planeringar. I detta samspel och beroende uppstår kravet på en regional planering som bland annat skapar förutsättningar för en lokal planering för bostadsförsörjning. Vi har därför valt att utforma den regionala planeringen som en fysisk regional planering och att ställa ökade krav på samordning mellan den planeringen och regional planering för transportinfrastruktur, tillväxt och kollektivtrafik samt kommunernas planering för bostadsförsörjning.

Mot bakgrund av vårt utredningsarbete drar vi följande slutsatser. Kraven på bostadsförsörjning och hållbar utveckling kan bättre tillgodoses genom ökad samordning mellan berörda planeringsslag och mellan kommunal, regional och nationell nivå. Bättre samordning mellan olika planeringsslag bör kunna leda till en mer långsiktig och effektiv samhällsplanering, vilket kan bidra till bättre bostadsförsörjning och en hållbar utveckling.

Regional fysisk planering kan vidare bidra till att kraven på bostadsförsörjning och hållbar utveckling bättre tillgodoses genom att synliggöra, förändra och utveckla den fysiska miljön och dess strukturella förutsättningar. Skälet för en regional nivå för detta ändamål är att den placerar in den fysiska miljön inklusive bebyggelsen i ett större geografiskt sammanhang än vad varje enskild kommun kan göra.

En annan slutsats är att fysisk planering i ökad utsträckning påverkar en regions utveckling och därför har betydelse för fler än bara enskilda kommuner. Fysisk planering kan vara ett av flera verktyg som den regionala nivån behöver för att kunna utvecklas på ett hållbart sätt. Till detta kommer att flera av de planeringsslag som bedöms ha en positiv effekt på bostadsförsörjningen bedrivs på regional nivå, exempelvis kollektivtrafik. Med en regional fysisk planering som samverkar med andra plane-

ringsslag ökar därmed förutsägbarheten för de byggherrar och byggföretag som ska förverkliga den kommunala planeringen för bostadsförsörjning.

Den regionala fysiska planeringen bör syfta till att övergripande skapa långsiktiga förutsättningar för en socialt, miljömässigt och ekonomiskt hållbar utveckling. Planeringen ska avse frågor av mellankommunal och regional betydelse för den fysiska miljön. Bestämmelser om regional fysisk planering ska regleras i en ny lag om regional fysisk planering. 7 kap. PBL och lagen (1987:147) om regionplanering för kommunerna i Stockholms län ska upphöra att gälla. Den planering vi föreslår ska underlätta den kommunala översiktsplaneringen och planeringen för bostadsförsörjning genom att bidra till underlag och regionala bedömningar och avvägningar mellan olika nationella och regionala intressen.

Vi föreslår att regional fysisk planering ska vara ett uppdrag i hela landet och ha länet som indelningsgrund. Den aktör som har det regionala utvecklingsansvaret i varje län ska inom sitt län ha i uppgift att bedriva regional fysisk planering. I län där länsstyrelsen fortfarande har det regionala utvecklingsansvaret, ska landstinget i stället ha den uppgiften.

Den ansvarige aktören ska ha i uppgift att

1. utreda regionala och mellankommunala frågor av betydelse för länets fysiska miljö,
2. upprätta, anta och aktualitetspröva ett regionalt fysiskt program för länet, som ska avse regionala och mellankommunala frågor av betydelse för länets fysiska miljö,
3. föra dialog med berörda parter som förhandlar om medfinansiering i bostadsbyggande och infrastrukturprojekt,
4. lämna underlag om sådana frågor som rör regionala och mellankommunala frågor av betydelse för länets fysiska miljö till länsstyrelsen, motsvarande aktörer i berörda län, de kommuner, regionala kollektivtrafikmyndigheter och andra myndigheter som berörs,
5. yttra sig enligt 3 kap. 15 § PBL över förslag till översiktsplaner inom länet under tiden de är utställda,
6. verka för insatser som kan bidra till att det långsiktiga behovet av bostäder kan tillgodoses, och
7. verka för insatser som kan bidra till att minska länets klimatpåverkan.

Programmet för regional fysisk planering ska vara vägledande för översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser. Programmet ska inte vara bindande. Om en översiktsplan avviker från det regionala fysiska programmet för länet, ska det anges på vilket sätt den gör det och skälen för avvikelserna.

Av programmet ska bland annat framgå hur hänsyn har tagits till riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken (MB) samt hur hänsyn har tagits till och hur programmet har samordnats med planeringen för transportinfrastruktur, regional tillväxt, kollektivtrafik och kommunernas bostadsförsörjning samt nationella och andra regionala och kommunala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling i länet.

Regeringen får meddela föreskrifter om utformningen i övrigt av ett program.

Vi föreslår vidare att motsvarande aktör i andra berörda län, de kommuner och regionala kollektivtrafikmyndigheter som berörs, länsstyrelsen

och andra myndigheter ska lämna den ansvarige aktören det underlag och den information som behövs för planeringen och för att upprätta ett regionalt fysiskt program.

Den ansvarige aktören ska varje mandatperiod pröva om programmet är aktuellt i förhållande till de krav på vad som ska framgå av programmet.

När ett regionalt fysiskt program upprättas eller ändras ska den ansvarige aktören samråda med motsvarande aktörer, kommuner och regionala kollektivtrafikmyndigheter som berörs samt länsstyrelsen och andra berörda statliga myndigheter. Under samrådet ska länsstyrelsen ta till vara och samordna statens intressen, verka för att riksintressen tillgodoses och att miljökvalitetsnormer följs samt tillhandahålla underlag för den ansvarige aktören för regionalt fysisk planering. Länsstyrelsen ska även så långt det är möjligt bidra till att avvägningar görs mellan allmänna intressen enligt 2 kap. PBL, riksintressen enligt 3 och 4 kap. MB och övriga relevanta nationella intressen.

Efter samrådet om ett regionalt fysiskt program och innan det antas, ska länsstyrelsen avge ett granskningsyttrande över programmet. Av yttrandet ska det framgå om programmet inte tillgodoser ett allmänt intresse enligt 2 kap. PBL eller ett berört riksintresse enligt 3 eller 4 kap. MB och om en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. MB inte följs. Granskningsyttrandet ska utgöra en del av det regionala fysiska programmet.

Om ett beslut av länsstyrelsen eller någon annan statlig myndighet avviker från vad som anges i länsstyrelsens granskningsyttrande över ett regionalt fysiskt program, ska det av beslutet framgå på vilket sätt det i så fall gör det och skälen för avvikelser.

Följande uppgifter för länsstyrelsen upphävs.

1. Att verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt vid samråd om förslag till översiktsplaner och detaljplaner enligt 3 kap. 10 § och 5 kap. 14 § PBL,

2. Att yttra sig i fråga om sådana frågor rörande användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt vid granskning av förslag till översiktsplaner och detaljplaner enligt 3 kap. 16 § och 5 kap. 22 § PBL, samt

3. Att överpröva kommuners beslut, om beslutet kan antas innebära att frågor rörande användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt enligt 11 kap. 10 § PBL.

Regeringen ska inte ha möjlighet att överpröva ett regionalt fysiskt program. Regeringens möjlighet att meddela planföreläggande för att samordna användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner enligt 11 kap. 15 § 2 st. 2 PBL upphävs likaså.

Den aktör som är ansvarig för regional fysisk planering ska överta länsstyrelsens uppgift att lämna kommunerna i länet råd, information och underlag för deras planering av bostadsförsörjningen och ska uppmärksamma kommunerna på behovet av samordning mellan kommuner i frågor om bostadsförsörjning och verka för att sådan samordning kom-

mer till stånd. Den aktören ska årligen också upprätta en rapport som ska innehålla en bostadsmarknadsanalys för länet. Bilaga 1

Kommunerna ska lämna sina riktlinjer för bostadsförsörjning till den aktör som har ansvar för regional fysisk planering i länet. Riktlinjerna ska innehålla uppgifter om på vilket sätt kommunen har tagit hänsyn till och samordnat dessa med relevanta regionala fysiska program, länsplaner för transportinfrastruktur, strategier för länets utveckling, trafikförsörjningsprogram och kommunala översiktsplaner.

Samordningen mellan sektorsvisa planeringar på regional nivå bör stärkas för en bättre och effektivare samhällsplanering och för att skapa förutsättningar för en bättre bostadsförsörjning och långsiktigt hållbar utveckling. De planer, strategier, program och riktlinjer som upprättas inom regional fysisk planering, för regionalt tillväxtarbete, transportinfrastruktur och kollektivtrafik samt kommunal översiktsplanering och planering för bostadsförsörjning ska beskriva hur hänsyn har tagits till och samordning har skett med annan planering.

Regeringen bör regelbundet och minst en gång under varje mandatperiod besluta om en nationell strategi för fysisk planering och bostadsförsörjning. En nationell strategi bör behandla frågor som har ett tydligt nationellt strategiskt värde och som syftar till en hållbar utveckling för hela landet. Strategin bör redovisas i en skrivelse till riksdagen.

Regeringen bör regelbundet även höra representanter för den regionala och kommunala nivån samt andra aktörer som regeringen anser är berörda av fysisk planering och bostadsförsörjningsfrågor i landet. Regeringen bör därför inrätta ett forum som får i uppdrag att behandla bostadsförsörjningsfrågor och fysisk planering utifrån ett framtidsperspektiv, att tillföra kunskap och att sätta frågan i ett internationellt sammanhang.

Vi föreslår att förslagen genomförs den 1 januari 2019.

Förslagens konsekvenser

Ambitionen för vårt arbete med en konsekvensanalys har varit att identifiera, kvantifiera och värdera de samhällsekonomiska konsekvenserna av främst föreslaget till lag om regional fysisk planering och hur dessa konsekvenser påverkar berörda aktörer. I den mån det har varit möjligt har utgångspunkten varit att bedöma konsekvenserna på kvantitativa grunder. Förutsättningarna för detta har emellertid visat sig vara små.

Vilka konsekvenser som föreslagen för med sig beror i stor utsträckning på hur berörda aktörer – kommunala och regionala politiker och tjänstemän – väljer att förhålla sig till och agera ut ifrån de nya institutionella förutsättningarna. Antalet varianter av effekterna av en regional fysisk planering kan därför bli lika många som antalet kommuner och län i landet. Berörda aktörers inställning till regional fysisk planering blir i sig viktig för att implementera och realisera nyttan med förslaget. Vi gör också bedömningen att en regional fysisk planering bör öka kunskapen om mellankommunala och regionala frågor hos samtliga berörda aktörer och bland annat bidra till att den kommunala översikts- och detaljplaneringen underlättas och kan bedrivas effektivare.

Vidare redovisar vi bristen på samordning mellan berörda regelverk. Vi pekar på att flera i sammanhanget betydelsefulla myndigheter, exempelvis Trafikverket, inte styrs mot eller följs upp gentemot mål för att tillgodose bostadsförsörjning. Myndighetsstyrningen bör ingå som ett medel för att tillgodose bostadsförsörjning.

Problembilden kring bostadsförsörjningssituationen ingår i sig som en del i ett större samhällelig problem, där bristen på bostäder är negativt för individen. Den är också negativ för förutsättningarna för hållbar utveckling och tillväxt i allmänhet och för rörligheten på arbetsmarknaden i synnerhet.

Det finns flera bakomliggande orsaker till situationen. För vår konsekvensutredning är två ingångsvärden särskilt relevanta. För det första skiljer sig problembilden och dess utmaningar åt mellan olika delar av landet och för olika typer av kommuner. För det andra hänger de specifika problem och utmaningar som går att identifiera för respektive lokala bostadsmarknad intimt samman med varandra.

Konsekvensanalysen är strukturerad utifrån de fyra huvudsakliga konsekvenser som den regionala fysiska planeringen förväntas medföra.

1. En mer strategisk och strukturbildande regional fysisk planering och planering för bostadsförsörjning genom att regionala aktörer och kommuner i större utsträckning utgår från regionala och mellankommunala mönster och kommunala förutsättningar kring fysisk planering samt planering för bostadsförsörjning, transportinfrastruktur och kollektivtrafik.

2. En mer strategisk och strukturbildande planering för transportinfrastruktur och kollektivtrafik genom att staten, regionala aktörer och kommuner tar större hänsyn till varandra, till mellankommunala mönster och till förutsättningar kring fysisk planering och planering för bostadsförsörjning.

3. En mer strategisk och strukturbildande regional och lokal tillväxt- och utvecklingsplanering genom att regionala aktörer och kommuner tar större hänsyn till fysiska strukturer.

4. Mer förutsägbara och långsiktiga geografiska förutsättningar för exploatering och byggande för marknadens aktörer.

När det gäller konsekvenser för berörda aktörer bedöms en viss ökning av kommunernas arbetsbörda för planering. Effekterna för staten består av minskad arbetsbörda för länsstyrelserna. För landsting och kommunala samverkansorgan skulle vårt förslag innebära ett behov av ett tillskott på ett 50-tal årsarbetskrafter och en ökning av planeringskostnaderna med drygt 50 miljoner kronor. Förslaget bedöms inte få några direkta konsekvenser för företag.

Enligt vårt direktiv ska vi särskilt belysa om och i så fall på vilket sätt våra förslag påverkar det kommunala självstyret. Den kommunala självstyrelsen gäller för all verksamhet inom kommuner och landsting. Våra förslag påverkar de berörda landstingen och samverkansorganen på så sätt att de får nya obligatoriskt uppgifter. När det gäller kommunerna påverkas de av att de omfattas av en regional fysisk planering.

Vi föreslår att länsstyrelsens uppgift att verka för och granska att samordning av mellankommunala frågor sker vid översikts- och detaljplanering avskaffas. Länsstyrelsens möjligheter att påverka innehållet i plane-

ringen inskränks därmed. Vi föreslår även att länsstyrelsen inte längre ska ha möjlighet att överpröva detaljplaner på grund av att frågor som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt. Det inskränker statens möjligheter att upphäva detaljplaner som kommunerna har antagit. Bilaga 1

Betänkandets lagförslag

1. Förslag till lag (201X:XX) om regional fysisk planering

Härigenom föreskrivs följande.

Innehåll, syfte och tillämpningsområde

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om fysisk planering av regional och mellankommunal betydelse inom länen. Bestämmelserna syftar till att övergripande skapa långsiktiga förutsättningar för en socialt, miljömässigt och ekonomiskt hållbar utveckling.

2 § Med fysisk planering avses i denna lag planering av frågor av betydelse för den fysiska miljön.

Ansvarig aktör

3 § De samverkansorgan som avses i lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen och de landsting som avses i lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län ska inom sina län ha de uppgifter som anges i 4 §.

I Gotlands län ska Gotlands kommun ha de uppgifter som anges i 4 § och i övriga län ska landstinget ha dessa uppgifter. Det som sägs om samverkansorgan och landsting i denna lag gäller för Gotlands kommun.

Uppgifter

4 § De samverkansorgan och landsting som avses i denna lag ska

1. utreda regionala och mellankommunala frågor av betydelse för länets fysiska miljö,

2. upprätta, anta och aktualitetspröva ett regionalt fysiskt program för länet som ska avse regionala och mellankommunala frågor av betydelse för länets fysiska miljö,

3. föra dialog med berörda parter som förhandlar om medfinansiering i bostadsbyggande och infrastrukturprojekt,

4. lämna underlag om sådana frågor som rör regionala och mellankommunala frågor av betydelse för länets fysiska miljö till länsstyrelsen, motsvarande aktörer i berörda län, de kommuner, regionala kollektivtrafikmyndigheter och andra myndigheter som berörs,

5. yttra sig enligt 3 kap. 15 § plan- och bygglagen (2010:900) över förslag till översiktsplaner inom länet under tiden de är utställda,

6. verka för insatser som kan bidra till att det långsiktiga behovet av bostäder kan tillgodoses, och

7. verka för insatser som kan bidra till att minska länets klimatpåverkan.

Av ett yttrande enligt första stycket 5 ska det framgå hur förslaget till översiktsplan förhåller sig till det regionala fysiska programmet.

De samverkansorgan och landsting som avses i denna lag ska lämna Bilaga 2
regeringen de uppgifter om den regionala fysiska planeringen som rege-
ringen begär.

Regionalt fysiskt program

5 § I varje län ska det finnas ett regionalt fysiskt program.

6 § Av programmet ska framgå

1. hur hänsyn har tagits till allmänna intressen enligt 2 kap. plan- och bygglagen (2010:900), hur riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken har tillgodosetts och på vilket sätt miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följts,

2. hur hänsyn har tagits till och hur programmet har samordnats med länsplaner för transportinfrastruktur, strategier för länets utveckling, trafikförsörjningsprogram och kommunala riktlinjer för bostadsförsörjning samt nationella och andra regionala och kommunala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling i länet, och

3. hur programmet är tänkt att genomföras.

Länsstyrelsens granskningsyttrande enligt 13 § ska utgöra en del av programmet.

Regeringen får meddela föreskrifter om programmets utformning i övrigt.

7 § Vid upprättande eller ändring av ett program ska de samverkansorgan och landsting som avses i denna lag samråda med länsstyrelsen, motsvarande aktörer i berörda län, kommuner, regionala kollektivtrafikmyndigheter och andra statliga myndigheter som berörs.

Den allmänhet, de andra myndigheter och sammanslutningar i övrigt som har ett väsentligt intresse av programmet ska ges tillfälle till samråd.

Syftet med samrådet är att få ett så bra beslutsunderlag som möjligt och att ge möjlighet till insyn och påverkan.

8 § Samverkansorgan och landsting som avses i denna lag ska begära att länsstyrelsen yttrar sig över programmet efter samrådet och innan ett program antas.

9 § Programmet ska vara vägledande för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (2010:900).

Programmet är inte bindande.

10 § De samverkansorgan och landsting som avses i denna lag ska varje mandatperiod pröva om programmet är aktuellt i förhållande till kraven i 6 §.

11 § Om ett beslut av länsstyrelsen eller någon annan statlig myndighet avviker från vad som anges i länsstyrelsens granskningsyttrande ska det av beslutet framgå på vilket sätt det i så fall gör det och skälen för avvikelser.

Länsstyrelsens uppgifter

12 § Under samrådet ska länsstyrelsen

1. ta till vara och samordna statens intressen,
2. tillhandahålla underlag för samverkansorganens och landstingens bedömningar och ge råd i fråga om sådana allmänna intressen enligt 2 kap. plan- och bygglagen (2010:900) som hänsyn bör tas till,
3. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses och att miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs, och
4. så långt det är möjligt bidra till att avvägningar görs mellan allmänna intressen enligt 2 kap. plan- och bygglagen, riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken och övriga relevanta nationella intressen.

13 § Vid sin granskning enligt 8 § ska länsstyrelsen avge ett yttrande över det regionala fysiska programmet. Av yttrandet ska det framgå om programmet inte tillgodoser ett allmänt intresse enligt 2 kap. plan- och bygglagen (2010:900) eller ett berört riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken eller om en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs.

14 § Vid aktualitetsprövning av ett regionalt fysiskt program enligt 10 § ska länsstyrelsen redovisa sina synpunkter i fråga om sådana statliga intressen som kan ha betydelse för det regionala fysiska programmets aktualitet. Synpunkterna ska lämnas på begäran av det samverkansorgan eller landsting som avses i denna lag. Synpunkterna ska redovisas i en sammanfattande redogörelse. Av redogörelsen ska det framgå hur synpunkterna förhåller sig till programmet.

15 § När de samverkansorgan och landsting som avses i denna lag har beslutat om ett regionalt fysiskt program samt om ett sådant programs aktualitet ska samverkansorganen och landstingen utan dröjsmål skicka beslutet till Boverket, länsstyrelsen och berörda kommuner.

Andra aktörers uppgifter

16 § De kommuner och regionala kollektivtrafikmyndigheter, länsstyrelsen samt andra myndigheter som berörs ska lämna de samverkansorgan och landsting som avses i denna lag underlag och information som behövs för planeringen och för upprättande av ett regionalt fysiskt program.

17 § Vid aktualitetsprövning av ett regionalt fysiskt program enligt 10 § ska berörda kommuner redovisa sina synpunkter i fråga om sådana kommunala intressen som kan ha betydelse för det regionala fysiska programmets aktualitet. Synpunkterna ska lämnas på begäran av det samverkansorgan eller landsting som avses i denna lag. Synpunkterna ska redovisas i en sammanfattande redogörelse. Av redogörelsen ska det framgå hur synpunkterna förhåller sig till programmet.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019. Genom lagen upphävs lagen (1987:147) om regionplanering för kommunerna i Stockholms län.

2. Regionplaner som har antagits enligt lagen om regionplanering för kommunerna i Stockholms län och 7 kap. plan- och bygglagen (2010:900) före ikraftträdandet av denna lag ska gälla som regionala fysiska program enligt denna lag. Bilaga 2

3. Ett regionalt fysiskt program enligt denna lag ska vara antaget i varje län senast år 2022.

2. Förslag till lag om ändring i väglagen (1971:948)

Härigenom föreskrivs att 76 § väglagen (1971:948) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

76 §⁵

Trafikverket får överklaga länsstyrelsens beslut enligt denna lag.

Länsstyrelsen får överklaga sådana beslut av Trafikverket enligt denna lag som berör länsstyrelsens verksamhetsområde.

Kommuner, regionala kollektivtrafikmyndigheter enligt lagen (2010:1065) om kollektivtrafik och *regionplaneorgan enligt 7 kap. plan- och bygglagen (2010:900)* får överklaga Trafikverkets beslut.

Kommuner, regionala kollektivtrafikmyndigheter enligt lagen (2010:1065) om kollektivtrafik och *de samverkansorgan och landsting som avses i lagen (201X:XX) om regional fysisk planering* får överklaga Trafikverkets beslut.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

⁵ Senaste lydelse 2012:439.

3. Förslag till lag om ändring i lag (1995:1649) om byggande av järnväg

Bilaga 2

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 3 § lag (1995:1649) om byggande av järnväg ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

3 §⁶

Trafikverket och kommuner får överklaga länsstyrelsens beslut. Kommuner, regionala kollektivtrafikmyndigheter enligt lagen (2010:1065) om kollektivtrafik och *regionplaneorgan enligt 7 kap. plan- och bygglagen (2010:900)* får överklaga Trafikverkets beslut.

Trafikverket och kommuner får överklaga länsstyrelsens beslut. Kommuner, regionala kollektivtrafikmyndigheter enligt lagen (2010:1065) om kollektivtrafik och *de samverkansorgan och landsting som avses i lagen (201X:XX) om regional fysisk planering* får överklaga Trafikverkets beslut.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

⁶ Senaste lydelse 2010:1066.

4. Förslag till lag om ändring i lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Härigenom föreskrivs i fråga om lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

dels att 2, 3 och 5 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 3 a § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §⁷

Kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen ska minst innehålla följande uppgifter:

1. kommunens mål för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet,

2. kommunens planerade insatser för att nå uppsatta mål, och

3. hur kommunen har tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen.

3. hur kommunen har tagit hänsyn till och samordnat riktlinjerna med relevanta regionala fysiska program, länsplaner för transportinfrastruktur, strategier för länets utveckling, trafikförsörjningsprogram samt nationella och andra regionala och kommunala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen.

Uppgifterna ska särskilt grundas på en analys av den demografiska utvecklingen, av efterfrågan på bostäder, bostadsbehovet för särskilda grupper och marknadsförutsättningar.

3 §⁸

Länsstyrelsen ska lämna kommunerna i länet råd, information och underlag för deras planering av bostadsförsörjningen. Länsstyrelsen ska uppmärksamma kommunerna på behovet av samordning mellan kommuner i frågor om bostadsförsörjning och verka för att sådan samordning kommer till stånd.

De samverkansorgan och lands-ting som avses i lagen (201X:XX) om regional fysisk planering ska lämna kommunerna i länet råd, information och underlag för deras planering av bostadsförsörjningen. De samverkansorgan och lands-ting som avses i lagen (201X:XX) om regional fysisk planering ska uppmärksamma kommunerna på behovet av samordning mellan kommuner i frågor om bostadsförsörjning och verka för att sådan samordning kommer till stånd.

⁷ Senaste lydelse 2013:866.

⁸ Senaste lydelse 2013:866.

*De samverkansorgan och lands-
ting som avses i lagen (201X:XX)
om regional fysisk planering ska
årligen upprätta en rapport som
ska innehålla en bostadsmark-
nadsanalys för länet.*

*Regeringen får meddela före-
skrifter om en sådan rapport som
avses i första stycket.*

5 §⁹

*Kommunerna ska lämna sina
riktlinjer för bostadsförsörjningen
till de samverkansorgan och lands-
ting som avses i lag (201X:XX) om
regional fysisk planering.*

En kommun ska lämna regeringen de uppgifter om kommunens bo-
stadsförsörjningsplanering som regeringen begär.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för ärenden om kommunala rikt-
linjer för bostadsförsörjning som har påbörjats före den 1 januari 2019
och för mål som avser överklagande av beslut om sådana riktlinjer till
dess målet är slutligt avgjort.

⁹ Senaste lydelse 2013:866.

5. Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900) dels att 7 kap. och 11 kap. 13 och 14 §§ ska upphöra att gälla, dels att rubriken närmast före 11 kap. 13 § ska utgå, dels att 1 kap. 3 och 4 §§, 3 kap. 2, 5, 9, 10, 16 och 22 §§, 4 kap. 1 §, 5 kap. 14, 22 och 29 §§ och 11 kap. 1, 10 och 15 §§, 13 kap. 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

3 §¹⁰

Lagen innehåller bestämmelser om

- | | |
|---|---|
| 1. lagens syfte, innehåll och definitioner (1 kap.), | |
| 2. allmänna och enskilda intressen (2 kap.), | |
| 3. översiktsplan (3 kap.), | |
| 4. reglering med detaljplan och områdesbestämmelser (4 kap.), | |
| 5. att ta fram detaljplaner och områdesbestämmelser (5 kap.), | |
| 6. genomförandet av detaljplaner (6 kap.), | |
| 7. regionplanering (7 kap.), | |
| 8. krav på byggnadsverk, byggprodukter, tomter och allmänna platser (8 kap.), | 7. krav på byggnadsverk, byggprodukter, tomter och allmänna platser (8 kap.), |
| 9. bygglov, rivningslov och marklov m.m. (9 kap.), | 8. bygglov, rivningslov och marklov m.m. (9 kap.), |
| 10. genomförandet av bygg-, rivnings- och markåtgärder (10 kap.), | 9. genomförandet av bygg-, rivnings- och markåtgärder (10 kap.), |
| 11. tillsyn, tillträde, ingripanden och påföljder (11 kap.), | 10. tillsyn, tillträde, ingripanden och påföljder (11 kap.), |
| 12. byggnadsnämnden (12 kap.), | 11. byggnadsnämnden (12 kap.), |
| 13. överklagande (13 kap.), | 12. överklagande (13 kap.), |
| 14. skadeersättning och inlösen (14 kap.), | 13. skadeersättning och inlösen (14 kap.), |
| 15. domstolsprövning m.m. (15 kap.), och | 14. domstolsprövning m.m. (15 kap.), och |
| 16. bemyndiganden (16 kap.). | 15. bemyndiganden (16 kap.). |

4 §¹¹

I denna lag avses med

- allmän plats*: en gata, en väg, en park, ett torg eller ett annat område som enligt en detaljplan är avsett för ett gemensamt behov,
bebygga: att förse ett område med ett eller flera byggnadsverk,

¹⁰ Senaste lydelse 2011:335.

¹¹ Senaste lydelse 2014:902.

bebyggelse: en samling av byggnadsverk som inte enbart består av andra anläggningar än byggnader,

byggherre: den som för egen räkning utför eller låter utföra projekterings-, byggnads-, rivnings- eller markarbeten,

byggnad: en varaktig konstruktion som består av tak eller av tak och väggar och som är varaktigt placerad på mark eller helt eller delvis under mark eller är varaktigt placerad på en viss plats i vatten samt är avsedd att vara konstruerad så att människor kan uppehålla sig i den,

byggnadsnämnden: den eller de nämnder som fullgör kommunens uppgifter enligt denna lag,

byggnadsverk: en byggnad eller annan anläggning,

byggprodukt: en produkt som är avsedd att stadigvarande ingå i ett byggnadsverk,

exploateringsavtal: ett avtal om genomförande av en detaljplan mellan en kommun och en byggherre eller en fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen, dock inte avtal mellan en kommun och staten om utbyggnad av statlig transportinfrastruktur, genomförandetiden: den tid för genomförandet av en detaljplan som ska bestämmas enligt 4 kap. 21–25 §§,

kvartersmark: mark som enligt en detaljplan inte ska vara allmän plats eller vattenområde,

miljönämnden: den eller de nämnder som fullgör kommunens uppgifter på miljö- och hälsoskyddsområdet,

nybyggnad: uppförande av en ny byggnad eller flyttning av en tidigare uppförd byggnad till en ny plats,

ombyggnad: ändring av en byggnad som innebär att hela byggnaden eller en betydande och avgränsbar del av byggnaden påtagligt förnyas,

omgivningsbuller: buller från flygplatser, industriell verksamhet, spårtrafik och vägar,

planläggning: arbetet med att ta fram en *regionplan*, en översiktsplan, en detaljplan eller områdesbestämmelser, *planläggning*: arbetet med att ta fram en översiktsplan, en detaljplan eller områdesbestämmelser,

sammanhållen bebyggelse: bebyggelse på tomter som gränsar till varandra eller skiljs åt endast av en väg, gata eller parkmark,

tillbyggnad: ändring av en byggnad som innebär en ökning av byggnadens volym,

tomt: ett område som inte är en allmän plats men som omfattar mark avsedd för en eller flera byggnader och mark som ligger i direkt anslutning till byggnaderna och behövs för att byggnaderna ska kunna användas för avsett ändamål,

underhåll: en eller flera åtgärder som vidtas i syfte att bibehålla eller återställa en byggnads konstruktion, funktion, användningssätt, utseende eller kulturhistoriska värde, och

ändring av en byggnad: en eller flera åtgärder som ändrar en byggnads konstruktion, funktion, användningssätt, utseende eller kulturhistoriska värde.

3 kap.

2 §

Översiktsplanen ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. Planen ska ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras.

Ett regionalt fysiskt program enligt lag (201X:XX) om regional fysisk planering är vägledande för beslut om översiktsplaner.

5 §¹²

Av översiktsplanen ska framgå

1. grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark och vattenområden,

2. kommunens syn på hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras,

3. hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena och följa gällande miljökvalitetsnormer,

4. hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen,

5. hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder, *och*

6. sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken.

6. sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken, *och*

7. om planen avviker från det regionala fysiska programmet för länet, på vilket sätt den gör det och skälen för avvikelserna.

9 §

När kommunen upprättar ett förslag till översiktsplan eller ändring i planen ska kommunen samråda med länsstyrelsen samt med de berörda kommuner, *regionplaneorgan och kommunala organ i övrigt som har ansvar för regionalt tillväxtarbete och transportinfrastrukturplanering*. Kommunen ska också ge kommunens medlemmar, de andra myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt

När kommunen upprättar ett förslag till översiktsplan eller ändring i planen ska kommunen samråda med länsstyrelsen samt med de berörda kommuner *och de samverkansorgan och landsting som har ansvar för regional fysisk planering*, regionalt tillväxtarbete och transportinfrastrukturplanering. Kommunen ska också ge kommunens medlemmar, de andra myndigheter, sammanslutningar och

¹² Senaste lydelse 2014:224.

som har ett väsentligt intresse av förslaget tillfälle att delta i samrådet.

enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget tillfälle att delta i samrådet.

Bilaga 2

Syftet med samrådet är att få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt och att ge möjlighet till insyn och påverkan.

Under samrådet ska kommunen redovisa förslagets innebörd, skälen för förslaget, förslagets konsekvenser och det planeringsunderlag som har betydelse från nationell, regional, mellankommunal eller annan synpunkt.

10 §

Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt

1. ta till vara och samordna statens intressen,

2. tillhandahålla underlag för kommunens bedömningar och ge råd i fråga om sådana allmänna intressen enligt 2 kap. som hänsyn bör tas till vid beslut om användningen av mark- och vattenområden,

3. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs och att redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken,

4. *verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt, och*

5. verka för att bebyggelse och byggnadsverk inte blir olämpliga med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

3. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs och att redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken, *och*

4. verka för att bebyggelse och byggnadsverk inte blir olämpliga med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

16 §

Länsstyrelsen ska under utställningstiden avge ett granskningsyttrande över planförslaget.

Av yttrandet ska det framgå om

1. förslaget inte tillgodoser ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken,

2. förslaget kan medverka till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,

3. redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen inte är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken,

3. redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen inte är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken, *och*

4. *sådana frågor rörande användningen av mark- och vatten-*

områden 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.

4. en bebyggelse eller ett byggnadsverk blir olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

22 §

När ett beslut att anta eller ändra översiktsplanen har vunnit laga kraft, ska kommunen utan dröjsmål skicka följande handlingar till Boverket och länsstyrelsen samt de berörda kommuner, *regionplaneorgan och kommunala organ i övrigt som har ansvar för regionalt tillväxtarbete och transportinfrastrukturplanering*:

1. översiktsplanen,
2. den samrådsredogörelse som avses i 11 §,
3. det granskningsyttrande som avses i 16 §,
4. det utlåtande som avses i 17 §, och
5. ett protokollsutdrag med beslutet.

När ett beslut att anta eller ändra översiktsplanen har vunnit laga kraft, ska kommunen utan dröjsmål skicka följande handlingar till Boverket och länsstyrelsen samt de berörda kommuner, *de samverkansorgan och landsting som har ansvar för regional fysisk planering, regionalt tillväxtarbete och transportinfrastrukturplanering*:

4 kap.

1 §

Inom kommunen får mark- och vattenområdets användning, bebyggelse och byggnadsverk regleras med detaljplaner eller områdesbestämmelser enligt detta kapitel.

Ett regionalt fysiskt program enligt lag (201X:XX) om regional fysisk planering är vägledande för beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser.

5 kap.

14 §¹³

Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt

1. ta till vara och samordna statens intressen,
2. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs och

Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt

1. ta till vara och samordna statens intressen,
2. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs och

¹³ Senaste lydelse 2014:900.

att strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken inte upphävs i strid med gällande bestämmelser,

3. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt, och

4. verka för att en bebyggelse eller ett byggnadsverk inte blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Under samrådet ska länsstyrelsen också särskilt ge råd om tillämpningen av 2 kap. Länsstyrelsen ska dessutom ge råd i övrigt om tillämpningen av bestämmelserna i denna lag, om det behövs från allmän synpunkt.

att strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken inte upphävs i strid med gällande bestämmelser, och

3. verka för att en bebyggelse eller ett byggnadsverk inte blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

22 §

Under granskningstiden ska länsstyrelsen yttra sig över planförslaget, om förslaget enligt länsstyrelsens bedömning innebär att

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,

2. en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,

3. strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser,

4. regeringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt, eller

5. en bebyggelse eller ett byggnadsverk annars blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

3. strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser, eller

4. en bebyggelse eller ett byggnadsverk annars blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

29 §

När detaljplanen har antagits ska kommunen skicka ett meddelande om detta till

1. länsstyrelsen och lantmäterimyndigheten,

2. de kommuner och regionplanorgan som är berörda, och

2. de kommuner och de samverkansorgan och landsting som avses i lag (201X:XX) om regional fysisk planering som är berörda, och

3. dem som anges i 11 § första stycket 2 och 3 och dem som får överklaga enligt 13 kap. 12 eller 13 § och

a. senast under granskningstiden har lämnat skriftliga synpunkter som inte blivit tillgodosedda, eller

b. har rätt att överklaga beslutet enligt 13 kap. 11 § andra stycket 1.

Meddelandet ska innehålla ett protokollsutdrag med beslutet och upplysningar om vad den som vill överklaga beslutet måste göra.

Kommunen ska till länsstyrelsen skicka det granskningsutlåtande som avses i 23 § tillsammans med meddelandet om att planen har antagits, om kommunen inte redan har skickat utlåtandet enligt 24 §.

11 kap.

1 §¹⁴

Detta kapitel innehåller bestämmelser om

1. tillsynen allmänt, möjlighet att få ett ingripandebesked samt skyldighet att ge tillträde och lämna upplysningar för tillsynen,
2. tillsynen över kommunala beslut och regionplanebeslut, 2. tillsynen över kommunala beslut,
3. förelägganden som behövs för att regler, domar och beslut ska följas,
4. genomförande på den försumliges bekostnad och förbud mot fortsatt arbete eller användning av byggnadsverk,
5. ingripanden mot kontrollanter och kontrollansvariga,
6. att förelägganden och förbud får förenas med vite eller ska genomföras omedelbart,
7. handräckning,
8. anteckningar av förelägganden och förbud i fastighetsregistret samt verkan av förelägganden och förbud vid ägarbyte,
9. byggsanktionsavgifter,
10. överlåtelse av egendom efter en överträdelse,
11. tystnadsplikt, och
12. avgift vid tillsyn.

10 §

När länsstyrelsen enligt 5 kap. 29, 38 eller 39 § har fått ett meddelande om att en kommun beslutat att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, ska länsstyrelsen inom tre veckor besluta om den ska överpröva kommunens beslut eller inte.

Länsstyrelsen ska överpröva kommunens beslut, om beslutet kan antas innebära att

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,
2. *regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt,*
3. en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,
2. en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,
4. strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser, eller
3. strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser, eller
5. en bebyggelse blir olämplig
4. en bebyggelse blir olämplig

¹⁴ Senaste lydelse 2013:306.

med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Bilaga 2

15 §

Regeringen får förelägga en kommun att inom en viss tid anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser (planföreläggande), om det behövs för att tillgodose ett intresse som avses i 10 § andra stycket 1 eller 2.

Regeringen får förelägga en kommun att inom en viss tid anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser (planföreläggande), om det behövs för att tillgodose ett intresse som avses i 10 § andra stycket 1.

13 kap.

1 §¹⁵

Följande beslut enligt denna lag får överklagas i den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900):

1. kommunfullmäktiges beslut om översiktsplan,
2. kommunfullmäktiges beslut om uppdrag åt byggnadsnämnden att anta, ändra eller upphäva detaljplaner eller områdesbestämmelser,
3. kommunfullmäktiges beslut om uppdrag åt byggnadsnämnden att fatta beslut om skyldighet för fastighetsägare att betala

kostnader för gator och andra allmänna platser eller att fatta beslut om villkoren för sådan betalning,

4. kommunfullmäktiges eller byggnadsnämndens beslut att inte anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser,

5. kommunfullmäktiges eller byggnadsnämndens beslut om grunderna för skyldighet att betala kostnader för gator och andra allmänna platser och om generella villkor för sådan betalning,

6. kommunfullmäktiges beslut om taxa i ärenden hos byggnadsnämnden,

6. kommunfullmäktiges beslut om taxa i ärenden hos byggnadsnämnden, *och*

7. ett kommunalförbunds eller regionplaneförbunds fullmäktiges beslut om regionplan, *och*

8. kommunens beslut om riktlinjer för exploateringsavtal.

7. kommunens beslut om riktlinjer för exploateringsavtal.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

2. Regionplaner som har antagits enligt lagen om regionplanering för kommunerna i Stockholms län och 7 kap. plan- och bygglagen (2010:900) före den 1 januari 2019 ska gälla som regionala fysiska program enligt lag (201X:XX) om regional fysisk planering, dock längst till den dag då åtta år har förflutit från det att planen antogs.

¹⁵ Senaste lydelse 2014:900.

3. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för ärenden om regionplaner, översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser som har påbörjats före den 1 januari 2019 och för mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av beslut om sådana regionplaner, översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

6. Förslag till lag om ändring i lag (2010:1065) om kollektivtrafik

Bilaga 2

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 10 § lagen (2010:1065) om kollektivtrafik ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

10 §

Ett regionalt trafikförsörjningsprogram ska innehålla en redovisning av

1. behovet av regional kollektivtrafik i länet samt mål för kollektivtrafikförsörjningen,

2. alla former av regional kollektivtrafik i länet, både trafik som bedöms kunna utföras på kommersiell grund och trafik som myndigheten avser att ombesörja på grundval av allmän trafikplikt,

3. åtgärder för att skydda miljön,

4. tidsbestämda mål och åtgärder för anpassning av kollektivtrafik med hänsyn till behov hos personer med funktionsnedsättning,

5. de bytespunkter och linjer som ska vara fullt tillgängliga för alla resenärer, *samt*

6. omfattningen av trafik enligt lagen (1997:736) om färdtjänst och lagen (1997:735) om riksfärdtjänst och grunderna för prissättningen för resor med sådan trafik, i den mån uppgifter enligt dessa lagar har överlåtits till den regionala kollektivtrafikmyndigheten.

5. de bytespunkter och linjer som ska vara fullt tillgängliga för alla resenärer,

6. omfattningen av trafik enligt lagen (1997:736) om färdtjänst och lagen (1997:735) om riksfärdtjänst och grunderna för prissättningen för resor med sådan trafik, i den mån uppgifter enligt dessa lagar har överlåtits till den regionala kollektivtrafikmyndigheten, *och*

7. *hur hänsyn har tagits till och samordning skett med relevanta regionala fysiska program, länsplaner för regional transportinfrastruktur, strategier för länets utveckling och kommunala riktlinjer för bostadsförsörjning.*

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för trafikförsörjningsprogram som har påbörjats före den 1 januari 2019 och för mål som avser överklagande av sådana trafikförsörjningsprogram till dess målet är slutligt avgjort.

Förteckning över remissinstanserna

Följande remissinstanser har yttrat sig: Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen), Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Blekinge Tekniska Högskola, Boverket, Domstolsverket, Energimarknadsinspektionen, Folkhälsomyndigheten, Fortifikationsverket, Försvarsmakten, Havs- och Vattenmyndigheten, Jordbruksverket, Kungl. Tekniska högskolan, Lantmäteriet, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket, Regelrådet, Riksantikvarieämbetet, Sjöfartsverket, Statens centrum för arkitektur och design, Statens Energimyndighet, Statens konstråd, Statskontoret, Sveriges geologiska undersökning, Sveriges geotekniska institut, Tillväxtanalys, Tillväxtverket, Trafikanalys, Trafikverket, Transportstyrelsen, Uppsala universitet (Juridiska fakulteten), Blekinge läns landsting, Dalarnas läns landsting, Gävleborgs läns landsting, Hallands läns landsting, Jämtlands läns landsting, Jönköpings läns landsting, Kronobergs läns landsting, Norrbottens läns landsting, Skåne läns landsting, Stockholms läns landsting, Södermanlands läns landsting, Uppsala läns landsting, Västmanlands läns landsting, Västerbottens läns landsting, Västernorrlands läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Örebro läns landsting, Östergötlands läns landsting, Samverkansorganet i Blekinge län, Samverkansorganet i Kalmar län, Samverkansorganet i Sörmlands län, Samverkansorganet i Uppsala län, Samverkansorganet i Värmlands län, Samverkansorganet i Västerbottens län, Ale kommun, Alingsås kommun, Avesta kommun, Botkyrka kommun, Dals-Eds kommun, Gotlands kommun, Göteborgs kommun, Halmstads kommun, Haparanda kommun, Heby kommun, Helsingborgs kommun, Huddinge kommun, Hässleholms kommun, Järfälla kommun, Jönköpings kommun, Kalmar kommun, Karlskrona kommun, Karlstad kommun, Kiruna kommun, Kramfors kommun, Krokom kommun, Kungsbacka kommun, Linköpings kommun, Ljusdals kommun, Luleå kommun, Lunds kommun, Malmö kommun, Mariestads kommun, Marks kommun, Motala kommun, Norrköpings kommun, Nyköpings kommun, Skellefteå kommun, Solna kommun, Stockholms kommun, Strömstads kommun, Södertälje kommun, Trollhättans kommun, Umeå kommun, Upplands Väsby kommun, Varbergs kommun, Västerviks kommun, Västerås kommun, Växjö kommun, Åre kommun, Örebro kommun, Östersunds kommun, Östra Göinge kommun, Sveriges Kommuner och Landsting Göteborgsregionens kommunalförbund, Fastighetsägarna, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag, SABO, Villaägarnas Riksförbund och Naturskyddsföreningen.

Även följande remissinstanser har fått tillfälle att komma in med yttranden över betänkandet: Kalmars läns landsting, Värmlands läns landsting, Sam-

verkansorganet i Dalarnas län, Gävle kommun, Härnösands kommun, Bilaga 3
Katrineholms kommun, Laxå kommun, Ljungby kommun, Sigtuna kommun,
Skara kommun, Sölvesborgs kommun, Uppsala kommun, Torsby kommun,
Tranås kommun, Kulturmiljöfrämjandet, SmåKom, Stiftelsen MHS Bostäder,
Svenskt friluftsliv, Svenskt Näringsliv, Sveriges byggindustrier och Sveriges stadsarkitekters förening.

Härutöver har synpunkter kommit in från Nacka kommun, Mönsterås kommun,
Kommunförbundet Norrbotten, Kommunförbundet Skåne, Västmanlands kommuner och landsting,
Centerstudenter, Hyresgästföreningen, Stockholms handelskammare, Tillväxtberedningen Norrbotten och
Hemsö Fastighets AB.