

Datum  
2018-10-24

Dnr  
02470-2018  
Ert Dnr  
N2018/03415/SPN

Mottagare  
Näringsdepartementet  
103 33 Stockholm

Handläggare  
Gonçalo Carneiro  
Enheten för havsplanering  
goncalo.carneiro@havochvatten.se

Direkt  
010-1750904

## Yttrande över delbetänkandet En utvecklad översiktsplanering Del 1: Att underlätta efterföljande planering (SOU 2018:46)

### Sammanfattning

Havs- och vattenmyndigheten tillstyrker i huvudsak de förslag som lämnas i Översiktsplaneutredningens delbetänkande SOU 2018:46 Del 1, En utvecklad översiktsplanering: Att underlätta efterföljande planering. Havs- och vattenmyndigheten står bakom arbetet med effektivisering av kommunal översiktsplanering, men understryker vikten av att ökad effektivisering inte ska leda till försämrad kvalitet och noggrannhet i planprocessen.

Översiktsplaneringens roll i upprättande och genomförande av en sammanhållen vattenpolitik för Sverige borde ha analyserats, inklusive utifrån perspektiven av hur statens förhållande till kommuner och det mellankommunala planeringssamarbetet 'från källa till hav' kan effektiviseras.

Havsplanering borde också ha givits större uppmärksamhet, i synnerhet i de aspekter som har med dess vägledande roll för översiktsplanering att göra. Bland dessa finns det frågor som rör statens medverkan i planprocessen, samt frågor om förhållanden som översiktsplaner ska redovisa, inklusive avvägning av riksintressen.

Havs- och vattenmyndigheten är kritisk till förslaget om att redovisning av översiktsplaners förhållande till nationella mål, planer och program ska ersättas med redovisning av förhållandet till den nationella strategin för fysisk planering. Förslaget avfärdas med anledning av att den nämnda nationella strategin inte är antagen

Förslaget om att ta fram vägledning om hur miljökvalitetsnormer för vatten ska hanteras i översiktsplaneprocesser välkomnas av Havs- och vattenmyndigheten, som även står bakom den helhetsöversyn som utredningen föreslår.

Havs- och vattenmyndigheten har givits tillfälle att delta under utredningsarbetet, och önskar medverka i det fortsatta arbetet med vidareutveckling av översiktsplanering.

### **Utredningens övergripande mål och innehåll**

Betänkandet analyserar översiktsplanering utifrån en rad delfrågor som har bäring på processen effektivisering, som utredningen anser vara nödvändig mot bakgrunden av utmaningar Sverige står inför, i synnerhet när det gäller bostadsförsörjning. Havs- och vattenmyndigheten ställer sig positiv till en effektivisering av översiktsplaneprocessen, men vill ändå uppmärksamma att effektivisering inte får ske på bekostnad av noggrannhet och kvalitet i planering.

Trots förståelse för utredningens avgränsning av uppdraget, hade Havs- och vattenmyndigheten önskat se en mer utvecklad analys av såväl översiktsplaneringens roll i upprättande och genomförande av en sammanhållen vattenpolitik, som av andra planinstrument såsom regionala planer och havsplaner.

Utredningen analyserar vattenresursfrågor i översiktsplanering huvudsakligen från ett vattenkvalitetsperspektiv, med tonvikt i tolkning och tillämpning av miljökvalitetsnormerna för vatten. Havs- och vattenmyndigheten instämmer i huvudsak i utredningens slutsatser och förslag i denna fråga, men uppmärksammar samtidigt den tilltagande betydelsen av kvantitetsproblematiken i vattenresursförvaltningen, inte minst mot bakgrunden av klimatförändringarnas påverkar på tillgång till vatten. Havs- och vattenmyndigheten tycker därmed att det hade varit önskvärt att utredningen även analyserat rollen som översiktsplanering kan spela i denna fråga, och i bredare mening i upprättande och genomförande av en sammanhållen vattenpolitik. I en sådan analys hade även en analys kunnat ingå av hur staten kan bistå kommuner i sin utökade roll, genom såväl länsstyrelser som statliga myndigheter.

Enligt förslaget i lagrådsremissen 'En ny regional planering' från april 2018 får regional planering större betydelse för kommunal fysisk planering, varför det hade varit önskvärt med en djupare analys av dess relevans för att underlätta gränsöverskridande planeringsfrågor. Havs- och vattenmyndigheten påpekar att en sammanhållen vatten- och havsförvaltning som sträcker sig från källa till hav sker på en geografisk skala som oftast inte sammanfaller med befintliga administrativa gränser, vilket understryker vikten av gränsöverskridande planeringssamarbete.

När det gäller havsplanering och dess innebörd för kommunalplanering tycker Havs- och vattenmyndigheten att relationen mellan kommunala översiktsplaner och framtida havsplaner borde ha behandlats tydligare i utredningen. Trots att havsplaner inte förväntas bli antagna förrän tidig



2021, utgör havsplanering redan idag ett nytt och tydligt statligt inslag i planprocessen, genom att staten proaktivt ger ett avvägt helhetsperspektiv i en havsplan, och inte enbart reaktivt genom granskning av förslag på översiktsplaner. Dessutom har kommuners intresse för planering av havsområden ökat de senare åren efter införandet av den statliga havsplaneringen. Intresset förväntas öka ytterligare de kommande åren. En konsekvens av denna utveckling är att utredningens förslag tappar relevans och aktualitet i en relativt nära framtid när det gäller översiktsplaners förhållande till havsplanerna. Hav- och vattenmyndigheten uppmärksammar att övergripande hållbar utveckling kräver helhetstänk land och hav som Havs- och vattenmyndigheten och kommunerna har delat ansvar för, och som motiverar långtgående samordning mellan statliga havsplaner och kommunala översiktsplaner.

### **Statens medverkan i översiktsplaneprocessen**

Havs- och vattenmyndigheten ställer sig positiv till förslaget i utredningen att Boverket får i uppdrag att ta fram vägledning för hur statliga myndigheter bör samverka med länsstyrelser i planprocessen. Samtidigt uppmärksammar Havs- och vattenmyndighet att Boverket redan idag har utförlig vägledning i sin PBL-kunskapsbank. Ny vägledning bör enligt Havs- och vattenmyndighet leda till förstärkt helhetsperspektiv i översiktsplanering.

Utredningen uppmärksammar att Försvarsmakten, Trafikverket och Skogsstyrelsen behöver medverka mer än andra i processen med att ta fram översiktsplaner. Havs- och vattenmyndigheten vill i detta sammanhang lyfta fram att ca 40 % av de statliga havsplanernas areal överlappar med kommunala översiktsplaner, samt att myndigheten ansvarar för olika riksintressen i söt- och saltvattenmiljöer, varför myndigheten också kunde anses ha ett utökat intresse för beslut som rör fysisk planering på kommunal nivå. Trots detta anser Havs- och vattenmyndigheten att en särbehandling av utvalda myndigheter genom direkt inblandning i översiktsplaneprocessen riskerar motverka målet med helhetsperspektivet, och understryker därmed vikten av att länsstyrelser tydligt förmedlar statens samlade syn på användningen av mark och vatten i översiktsplaneringen. Denna aspekt bör särskilt beaktas i den utvecklade vägledning som utredningen föreslår.

Utredningen ställer sig bakom Sveriges kommuner och landstings tidigare åsikt att länsstyrelser inte bara ska vidareförmedla, utan också göra avvägningar mellan olika riksintressen, när det handlar om att tydliggöra statens ställningstagande i kommunal översiktsplanering. Havs- och vattenmyndigheten stödjer denna åsikt då länsstyrelsers avvägningar utgör viktigt stöd till kommuner i frågor om oförenliga statliga intressen. Det är viktigt att poängtera att det i havsplanerna kommer att finnas sådana

avvägningar när det gäller statliga intressen till havs, varför länsstyrelsers bedömningar ska utgå från havsplanerna efter att dessa blivit antagna av regeringen. I denna fråga anger hushållningsförordningen (1998:896) att länsstyrelsens arbete för att det i planeringsprocesser tas hänsyn till 3 och 4 kap miljöbalken ska ta sin utgångspunkt i havsplanerna för de områdena där det finns beslutade havsplaner.

### **Översiktsplaners redovisning av olika förhållanden**

Havs- och vattenmyndigheten stödjer förslaget i utredningen att kommuner enbart redovisar de förhållanden som kan ha väsentlig betydelse för beslut om användning av mark och vatten, samt utveckling av den byggda miljön. Kommunen behöver enligt förslaget inte redovisa förhållanden som kommunen anser vara av begränsad eller liten betydelse. Förslaget innebär att kommuners beslut om vad som utgör 'väsentliga förhållanden' framgår bland annat av vägledning från centrala myndigheter. I denna kontext bör havsplaner när de är antagna ses som 'väsentliga förhållanden' där det geografiskt är relevant. Att havsplaner är vägledande för översiktsplaner enligt 4 kap 10§ miljöbalken bör vara tydligt i sammanhanget. Av havsplanerna framgår hur staten anser att havsområdena bör användas, och i dem kan ha gjorts avvägningar mellan oförenliga riksintressen eller prioriterats andra allmänna intressen av väsentlig betydelse inom ett visst område (jmf prop 2013/14:186 'Hushållning med havsområden').

Utredningen föreslår att kommuner i sina översiktsplaner enbart bör redovisa det underlag som har betydelse för bedömning av planförslaget, istället för en utförlig redovisning av allt underlag av betydelse från nationell, regional, mellankommunal eller annan synpunkt. Havs- och vattenmyndigheten anser att det är positivt med ökat fokus i kommuners redovisning, vilket underlättar granskning av översiktsplaners ställningstagande och konsekvenser. Mot bakgrunden av havsplaners vägledande roll, tycker Havs- och vattenmyndigheten att det ändå är viktigt att kommuner i översiktsplaner tydligt redovisar förhållanden till havsplaner i de områden där dessa överlappar med översiktsplaner.

Havs- och vattenmyndigheten är kritisk till förslaget om att dagens krav på redovisning av översiktsplaners hänsyn till och samordning med relevanta nationella mål, planer och program av betydelse för hållbar utveckling ska ersättas med redovisning av översiktsplaners förhållande till den nationella strategin för fysisk planering. Krav på hänsyn till nationella såväl som regionala mål, planer och program finns enligt förslaget kvar enbart som en del i planers konsekvensbeskrivning. Havs- och vattenmyndighetens negativa ställning till förslaget grundar sig på det faktumet att den nämnda nationella strategin inte är antagen, vilket omöjliggör en bedömning av förslagets konsekvenser.



### Översiktsplaners hantering av riksintressen

Utredningen föreslår skarpare krav på kommuners hantering av riksintressen i översiktsplaneprocessen, nämligen att kommuner ska ange hur de avser att *tillgodose* och inte enbart *beakta* de redovisade riksintressena. Samtidigt instämmer utredningen med tidigare utredningar, att tillämpningen av riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken i planeringen är problematisk främst på grund av otydligheter i och bristfällig uppdatering av riksintresseanspråk. Havs- och vattenmyndigheten instämmer generellt med bedömningen att det idag finns utmaningar med riksintressesystemets tydlighet, aktualitet och sammanhållning. Utredningens förslag på en förstärkning av det befintliga systemet kan därför vara problematiskt om inte andra aspekter i riksintressesystemet ses över. För so mliga riksintressen anser dessutom Havs- och vattenmyndigheten att det inte bara är enskilda riksintressen som ska tillgodoses, utan även områden och förhållanden som är nödvändiga för funktionen som riksintresset bygger på.

### Tätortsutveckling i strandskyddsområden

Utredningen anser att nuvarande systemet där förutsättningarna för att upphäva strandskyddet enbart kan avgöras i detaljplanen innebär stor risk för förgävesprojektering av kommuner, och föreslår därmed att staten låter utreda möjligheten att kommuner i översiktsplanen pekar ut områden för möjlig tätortsutveckling i strandskyddsområden. Havs- och vattenmyndigheten ställer sig positiv till förslaget, samt till utredningens förkastande av i översiktsplanen ge kommuner möjligheten att upphäva strandskyddet. Det är dock viktigt att den föreslagna utredningen ställer höga krav på kvalitet i planering av tätortsutveckling i strandskyddsområden, bland annat genom förstärkt samsyn och samråd mellan stat och kommuner.

### Miljökvalitetsnormer i översiktsplaneringen

Utredningen anser att miljökvalitetsnormerna för vatten är en av de svåraste frågorna att hantera i kommunal planering, bl.a. genom påverkan som markanvändning, bebyggelse och mänskliga aktiviteter har på dagvattenkvalitet, och därmed på vattenförekomst ibland långt från planområdet och delade av flera kommuner. Havs- och vattenmyndigheten vill uppmärksamma att utöver dagvattenfrågan som nämns i utredningen, syftar miljökvalitetsnormerna till att inte försämma, och till att skydda och förbättra kvalitet och kvantitet i samtliga yt- och grundvattenförekomster, inklusive de som används eller kommer att användas för dricksvattenuttag. För en långsiktigt hållbar dricksvattenförsörjning bör översiktsplanerna därmed även innehålla information för att förebygga ett äventyrande av dessa normer, i syfte att ge kommuner ett skydd för

dricksvattenförekomster, samt en skyldighet att inte fatta beslut som strider mot dessa normer.

Utredaren menar att det idag saknas vägledning om hur normerna ska tillämpas, vilket medför osäkerhet på både statlig och kommunal nivå. Utredaren pekar ut som särskilt betydande att de undantag som ramdirektivet för vatten erbjuder inte används oftare, och understryker att tillämpningen av direktivet ska anpassas genom sådana undantag så att samhällsnyttiga verksamheter tillåts i större utsträckning. Utredningen bedömer därmed att regeringen borde låta utreda hur miljö kvalitetsnormer bör hanteras inom planprocesser, i synnerhet miljö kvalitetsnormer för vatten. Havs- och vattenmyndigheten ställer sig bakom denna bedömning, samt förslaget på att ansvariga myndigheter tar fram vidare vägledning, vilket även framgår av prop 2017/18:243 'Vattenmiljö och vattenkraft'. En sådan vägledning har efterfrågats länge av såväl län som kommuner, och funnits med som en åtgärd i vattenförvaltningens åtgärdsprogram sedan 2009. Havs- och vattenmyndigheten är beredd att stödja det arbete som Boverket påbörjat i denna fråga.

Havs- och vattenmyndigheten står även bakom den helhetsöversyn som föreslås i utredningen, exempelvis genom utökad samordning av översiktsplaner med vattenförvaltningens förvaltningsplaner och åtgärdsprogram. Dessa ska utgöra underlag när tillsyns- och prövningsmyndigheter, däribland i vissa fall kommuner tillämpar miljöbalken och plan- och bygglag. Enligt prop 2017/18:243 får kommuner i vissa fall fastställa undantag och ge vattenmyndigheterna tillfälle att yttra sig. Om syftet med regionala vattenförsörjningsplaner är att de ska utgöra underlag för kommunernas översiktsplaner bör de fånga upp behovet av att planera samhällsutvecklingen och användning av mark- och vatten så att äventyrandet av miljö kvalitetsnormer för vatten kan förebyggas. Havs- och vattenmyndighetens bedömning är att detta är tillräckligt reglerat i och med de ändringar i miljöbalken som genomförs 1 januari 2019 som följd av prop 2017/18:243. Det är dock fortfarande oklart hur det kan tillämpas, något som Havs- och vattenmyndigheten bör vägleda om.

### **Övriga frågor som rör översiktsplanering**

Trots kravet i 3 kap. 1 § PBL att översiktsplanen ska omfatta hela kommunen, bedömer utredaren att kommuner enligt praxis inte behöver uttrycka någon uppfattning om mark- och vattenanvändning i kommunens samtliga områden. Havs- och vattenmyndigheter ställer sig mycket tveksam till denna bedömning, och anser istället att kommuner i enlighet med lagen faktiskt behöver planera hela sitt territorium. Havs- och vattenmyndigheter håller ändå med att trots ökat intresse bland kommuner för havsplanering, är det idag förhållandevis få kommuner som har en fysisk planering som omfattar utsjön. Därför har gällande översiktsplaner bara i marginell



omfattning varit grund för den pågående havsplaneringen. För att stat och kommuner i framtiden ska lyckas samordna ställningstaganden som rör havsområden på bäst möjliga sätt anser Havs- och vattenmyndigheten att det är nödvändigt att kommuner planerar hela sitt territorium, inklusive utsjön även om det sker med mindre detaljeringsgrad. Av samma anledning instämmer Havs- och vattenmyndigheten med utredarens förslag på strängare krav vad gäller översiktsplaneringens kontinuitet och planers aktualitet. Att översiktsplaner hålls aktuella är inte bara nödvändigt för efterföljande detaljplanering, utan även för havsplanering.

Havs- och vattenmyndigheten stödjer förslaget i utredningen att översiktsplaner förblir vägledande, då bedömningarna i översiktsplaner görs på strategisk nivå och med långt tidsperspektiv, vilket är oförenligt med detaljkravet i en bindande plan. Översiktsplaner har därmed liknande vägledande karaktär som havsplaner.

Utredningen ställer sig mycket positiv till den pågående digitalisering av ÖP-processen, och föreslår att regeringen meddelar föreskrifter om standarder för digitala planer, samt att Lantmäteriet tillgängliggör såväl planeringsdata som översiktsplaner. Havs- och vattenmyndigheten ställer sig bakom detta förslag, som anses underlätta det framtida havsplaneringsarbetet.

Beslut om detta yttrande har fattats av biträdande generaldirektör Johan Löwenadler Davidsson efter föredragning av utredaren Gonçalo Carneiro. I den slutliga handläggningen av ärendet har även verksamhetsstrategen Johan Kling, biträdande avdelningschefen Per Olsson, enhetschefen Thomas Johansson, verksjuristen Jenny Liökel och utredarna Joacim Johannesson, Fredrik Nordwall, Eva Rosenhall, Ann-Karin Thorén, Stig Thörnqvist och Margareta Lundin Unger deltagit.

Johan Löwenadler Davidsson

Gonçalo Carneiro

