



Näringsdepartementet

n.remissvar@regeringskansliet.se

helene.lassi@regeringskansliet.se

Remissvar – Översiktsplaneutredningens betänkande En utvecklad översiktsplanering (SOU 2018:46 del 1 och 2)

Regeringskansliets diarienummer N2018/03415/SPN

Ärendet

Näringsdepartementet har översänt riksintresseutredningens betänkande *En utvecklad översiktsplanering (SOU 2018:46)* på remiss. Utredningen består av två delar.

Utredningen har haft i uppdrag att undersöka hur översiktsplaneringen kan utvecklas för att underlätta efterföljande planering och hur dialogen mellan stat och kommun i större omfattning ska kunna hanteras inom ramen för översiktsplaneringen. Vad som ska redovisas i planhandlingarna och möjligheten att göra översiktsplanen bindande i vissa avseenden har också utretts.

Sammanfattning

Översiktsplaneutredningens betänkande presenterar en rad olika förslag som Länsstyrelsen i Kalmar bedömer kommer att leda till tydligare och mer likartade översiktsplaner. Länsstyrelsen tillstyrker de förslagna åtgärderna och ser särskilt positivt på de förslag kring förtydliganden i processen gällande aktualitetsprövning och kraven på översiktsplanens innehåll.

Länsstyrelsens synpunkter

Länsstyrelsen i Kalmar delar utredningens beskrivning över de utmaningar som översiktsplaneringen idag står inför. Länsstyrelsen delar också utredningens bedömning att kontinuiteten i översiktsplaneringen idag brister. Länsstyrelsens erfarenhet är att i synnerhet mindre kommuner ofta har svårt att upprätthålla en löpande översiktsplaneverksamhet. Detta beror delvis på otydligheter i lagstiftning och vägledning men inte sällan på de begränsade resurser som mindre kommuner har till sitt förfogande samt de prioriteringarna som behöver göras mot andra viktiga uppgifter. Svårigheter med rekrytering och upprätthållande av rätt kompetens är ytterligare en bidragande faktor. Vilket belyses av utredningens exempel över kommuner som idag bedriver en kontinuerlig översiktsplanering där alla tre är storstadskommuner.



Situationen med många äldre fördjupningar som utredningen beskriver förekommer även i Kalmar län men problemet bör inte överdrivas. Det är normalt att kommuner i länet har en fördjupad översiktsplan för huvudorten och en eller två tematiska tillägg, vanligtvis för LIS och vindkraft och VA-planer. Problem uppstår dock om den kommuntäckande översiktsplanen är för gammal och de olika tilläggen och fördjupningarna inte hänger samman.

Vad gäller granskningsyttranden eftersträvar Länsstyrelsen kontinuerligt att vara tydlig och konsekvent och begränsa synpunkterna i huvudsak till de punkter som räknas upp i plan- och bygglagen. Här bör det dock understrykas att Länsstyrelsen är starkt beroende av bra inspel i planprocessen från sektorsmyndigheterna. De underlag och synpunkter som delges Länsstyrelsen idag kan ibland variera i kvalité och relevans.

Utredningens syn på reformbehovet.

Länsstyrelsen delar utredningens syn att översiktsplanering behöver bedrivas mer kontinuerlig. Länsstyrelsen delar slutsatsen att detta kräver politiskt engagemang, kontinuerlig dialog mellan stat och kommun, samt att staten fortlöpande tillhandahåller aktuellt planeringsunderlag. Tydligare mål, enhetliga och ändamålsändliga standarder och rutiner, samt bättre leverans av planeringsunderlag skulle underlätta för både stora och små kommuner att bedriva ett kontinuerlig översiktsplanearbete.

En bindande översiktsplan

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att översiktsplanen inte bör göras bindande för efterföljande beslut. En bindande översiktsplan skulle skapa helt nya spelregler för plansystemet och övriga regelverk, och som utredningen lägger fast kräver en sådan ordning en genomgripande reform av såväl PBL som annan lagstiftning. Av liknande skäl delar Länsstyrelsen utredningens slutsats att översiktsplanen inte bör användas för att variera kraven på bygglov. Länsstyrelsen instämmer med om att det finns god potential att utveckla det nuvarande systemet för översiktsplanering, exempelvis genom bättre vägledning, underlag och rutiner.

En aktuell översiktsplan kräver kontinuitet

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att kommunen varje mandatperiod ska besluta om en planeringsstrategi. Länsstyrelsen instämmer i att det förslagna systemet skulle vara mer framåtsyftande än dagens aktualitetsprövning. Då en gällande översiktsplan kan få förbli inaktuell i vissa delar bedöms förslaget inte innebära ett alltför betungande arbetsbörda. Länsstyrelsen ser även positivt på att de förslagna tidsramarna för kommunens beslut och planens aktualitet som anges i utredningen. Att lägga fast ett antal tidpunkter för översiktsplanarbetet under mandatperioden är ett bra sätt att få till stånd en mer kontinuerlig översiktsplanering, för såväl kommuner som för berörda myndigheter.



Förslaget att släcka ut planer och fördjupningar som antogs före 1 januari 2004 år 2022 berör ett antal planer i Kalmar län. Med tanke på de föreslagna förändringarna och tidigare förtydliganden på översiktsplanens innehåll ser Länsstyrelsen positivt på förslaget. Översiktsplaner som är så gamla bör inte anses aktuella som stöd för vare sig kommunen eller andra berörda. Gränsen för att släcka ut översiktsplaner hade kunnat ställas på planer som är äldre än exempelvis 2010 då dessa skulle vara tre mandatperioder gamla år 2022.

Utredningens förslag att detaljplaner ska handläggas med det utökade förfarandet om översiktsplan inte är aktuell är mycket rimlig. Att LIS områden i praktiken upphör när en översiktsplan blir inaktuell riskerar dock att leda till oönskade konsekvenser för pågående projekt inom sådana områden. Att en kommun saknar en översiktsplan har långtgående konsekvenser för så väl detaljplaneringen, bygglov och tillståndsfrågor samt andra frågor.

Att ta fram en översiktsplan

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att kraven för översiktsplanen i PBL redan idag i stort sett är ändamålsenliga. Länsstyrelsen tillstyrker förslaget som syftar till att minska kraven på redovisning av planeringsunderlag i översiktsplan. Förslaget stämmer väl med ambitionen att göra översiktsplaner mer framåtsyftande och anpassade till kommunernas särskilda förutsättningar.

Länsstyrelsen ser positivt på förslaget att använda det nu väletablerade begreppet granskning istället för utställning. Att kommunen ska meddela länsstyrelsen om att översiktsplanen är antagen samt skicka planhandlingar till Lantmäteriet är också ett mycket logiskt förslag. Förslaget att översiktsplanen i sin helhet tillsammans med Länsstyrelsens granskningsyttrande ska finnas tillgänglig på kommunens webbplats ser Länsstyrelsen som en självklarhet.

Den strategiska miljöbedömningen i planprocessen

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att de nuvarande bestämmelserna i PBL kring miljöbedömningar kan vara svåra att förstå. Länsstyrelsen tillstyrker därför förslaget att förtydliga bestämmelser och uttryckligen ange vilka olika moment som ska genomföras inom ramen för PBL-processen. Förslaget skulle bland annat klargöra att undersöknings- samt avgränsningssamråd behöver ske i ett tidigt skede, samt att det ska finnas ett utkast till en miljökonsekvensbeskrivning färdig till PBL-samrådet. Förtydligandet att avgränsningssamrådet inte kräver ett skriftligt yttrande från Länsstyrelsen är också välkommet. Att föra mötesanteckningar i samband med avgränsningssamrådet görs redan idag och bedöms som en rimlig arbetsinsats för att uppfylla lagens krav.

Enligt 6 kap 19 § miljöbalken ”*när en plan eller ett program som omfattas av kravet på en strategisk miljöbedömning har antagits ska den beslutande myndigheten eller kommunen skaffa sig kunskap om den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planen eller programmet*



faktiskt medför.” Hur kommuner i sin översiktsplanering ska uppfylla detta krav framgår inte av utredningen och bör klargöras.

Översiktsplanens innehåll

Tydligare krav på innehåll underlättar efterföljande planering

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att översiktsplanens innehåll behöver utvecklas och ser fördelar med att ha en standardiserad form. Boverkets ÖP modell kan vara en bra utgångspunkt. Länsstyrelsen håller med om att översiktsplanen i första hand bör hantera övergripande planeringsfrågor och principiellt tillstyrker den ämnesvis indelningen som utredningen föreslår.

Länsstyrelsen tar dock avstånd från den mycket förenklade definition av landsbygd som utredningen lägger fram (s.211). Att fysiska strukturer i landsbygden skilja sig från städer är självklart, men det ska understrykas att utöver jord- och skogsbruk sker samma aktiviteter i landsbygden som i städer, om än ibland i annan form. Landsbygd, precis som tätortsområden, har behov av kontor, service, lokaler, vård, handel, kulturverksamheter m.m. Det är paradoxalt att utredningen kräver att översiktsplaner ska ta avstamp i propositionen ”en sammanhållen politik för Sveriges landsbygd”, men samtidigt inte själv ger uttryck för den landsbygdsutvecklingen som propositionen beskriver... *”en livskraftig landsbygd med likvärdiga möjligheter till företagande, arbete, boende och välfärd”*. Länsstyrelsen rekommenderar att utredningens beskrivning och formuleringar över vad ”landsbygd” är omformuleras.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att översiktsplanen ska redovisa förhållanden till natur- och kulturvärden, areella näringar, råvarutillgångar och samhällsviktiga funktioner samt miljö, hälsa och säkerhet. Redan idag redovisar översiktsplaner hur riksintressen och miljö kvalitetsnormer ska tillgodoses respektive följas. Att översiktsplaner innehåller redovisningar kring bostäder, verksamheter, LIS-områden och klimatrelaterade riskfrågor följer också logiken utifrån plan- och bygglagens nuvarande upplägg. De ovanstående redovisningskraven stämmer väl med prövningsgrunderna för detaljplaner och kommer att ge en ökad tydlighet som underlättar Länsstyrelsens granskningsuppdrag. Länsstyrelsen ser också positivt på att översiktsplaner uppmuntras till att beskriva och ta ställning till relationen mellan olika förhållande och avsedda markanvändningar. Även de tydliga kraven på redovisning av vissa förhållanden av väsentlig betydelse för beslut om markanvändning och bebyggelse, bl.a. kulturmiljövärden, samt av kommunens syn på hur man i sitt beslutsfattande avser att beakta dessa förhållanden, innebär ett förtydligande.

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag att översiktsplanen bör förhålla sig till den nationell strategin för fysisk planering som regeringen ska få besluta om. Detta för att precisera vilka av den stora mängden nationella mål, planer och program som är mest relevanta för just översiktsplanering. Förslaget skulle även underlätta Länsstyrelsens granskningsarbete samt framtagandet av underlag som har betydelse för översiktsplanens aktualitet.



En digital översiktsplan

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att regeringen eller utpekade myndigheter få meddela föreskrifter om standarder för utformning av översiktsplaner, regionplaner och områdesbestämmelser. Länsstyrelsen ser även positivt på att Lantmäteriet får i uppdrag att tillhandahålla översiktsplaner på en nationell plattform.

Ett enhetligt digitalt arbetssätt ställer krav på att Länsstyrelsen och övriga myndigheter själva kan leverera och ta emot underlag och övriga digitala material i ett lämpligt format. Men hänsyn till mängden information och antalet inblandade aktörer ska de resurser som krävs för att utveckla sådana system inte underskattas.

Statens intressen

Länsstyrelsen delar utredningens analys att samhället lägger ner omfattande arbete på att hantera ingripandegrunderna, och att en ändamålsenlig tillämpning behövs för att kommuner bättre ska kunna förutse när Länsstyrelsen kommer agera i planprocessen. Länsstyrelsen tillstyrker därför förslaget att staten bör ta fram ytterligare vägledning och underlag om hur ingripandegrunderna ska tillämpas. De vägledningar som Boverket har tagit fram under senare tid har varit till stor hjälp i Länsstyrelsens uppdrag och är samtidigt enkelt att hänvisa till. Att Boverket ges i uppdrag att samordna underlag från övriga statliga myndigheter ser Länsstyrelsen som positivt. Förslaget kan förhoppningsvis leda till att framtagna vägledningar är kvalitetssäkrade och mer relevanta för planprocessen. Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att översiktsplaner särskilt ska ange hur riksintressena ska tillgodoses.

En ny vägledning för hur mellankommunala och regionala frågor bör hanteras i översiktsplaner vore önskvärt. Länsstyrelsen instämmer även i att frågan om hur miljökvalitetsnormer bör hanteras i planeringen snarast bör ses över. Länsstyrelsen tillstyrker också förslaget att utreda möjligheten att i översiktsplanen peka ut områden för *tätortsutveckling i strandnära lägen*.

Statens medverkan i översiktsplaneprocessen

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att Boverket ska få i uppdrag att ta fram en vägledning för hur statliga myndigheter ska samverka med Länsstyrelsen i planprocessen. Utifrån den kartläggningen som gjordes 2017 har Länsstyrelserna under 2018 arbetat fram en gemensam rutin för remissande av översiktsplaner till statliga myndigheter. Detta kan vara en bra utgångspunkt för Boverkets uppdrag.

Länsstyrelsen delar bedömningen att Länsstyrelsens uppgift att samordna statens intressen inte bör ersättas med att sammanväga statens intressen. Som det framgår från utredningen ingår ett mått av sammanvägning i samordningsuppgiften, men i slutänden är den slutliga sammanvägningen av olika intressen en uppgift för det beslutande organet, dvs i första hand kommunen.



Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att länsstyrelsens granskningsyttrande enbart ska förhålla sig till ingripandegrunderna. Länsstyrelsen eftersträvar redan idag att begränsa granskningsyttrande huvudsakligen till ingripandegrunderna. Ändå ser Länsstyrelsen att myndigheten har en skyldighet att upplysa kommunen om t.ex andra lagstiftningar som kan innebära omfattande restriktioner eller i värsta fall försvåra eller omöjliggöra den förslagna utveckling som presenteras i översiktsplanen. Även frågor som rör den sociala hållbarheten, trygghetsfrågor, kulturmiljöer som inte innefattas av riksintresse med mera som påverkas av den byggda miljön är viktigt att lyfta inom ramen för översiktsplanen. Enligt PBL 2 kap 11 § ska planläggning och annan prövning som avser användning av ett mark- eller vattenområde som också har prövats eller ska prövas enligt annan lag samordnas med det andra arbetet, om det lämpligen kan ske. Denna typen av information behöver också delges kommunen och formerna för det behöver klargöras om det inte ska ske inom ramen för granskningsyttrandet.

Kommunal reglering av upplåtelseformer (del 2)

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget och lagförändringarna i remissen. Förändringarna ger kommunen bättre möjlighet att styra bostadsbyggandet i kommunen och framför allt upplåtelseformen. Vidare ser Länsstyrelsen att det stärker kommunens möjlighet att förverkliga lokala mål för bostadsförsörjningen kopplat till bland annat lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

Deltagande

Beslut att avge detta yttrande har fattats av landshövding Thomas Carlzon efter föredragning av planarkitekt Ted Kransby. I den slutliga handläggningen har även länsarkitekt och chef för samhällsbyggnadsenheten Pär Hansson deltagit.

Thomas Carlzon

Ted Kransby

Handlingen är signerad digitalt och har därför ingen namnunderskrift.